

Издавачи: Републички завод за статистику  
Институт за упоредно право

Др Владимир Ђурић

**ПРАВНИ АСПЕКТИ ПРИКУПЉАЊА, УПОТРЕБЕ И ЗНАЧАЈА  
СТАТИСТИЧКИХ ПОДАТАКА О НАЦИОНАЛНОЈ, ЈЕЗИЧКОЈ  
И ВЕРСКОЈ ПРИПАДНОСТИ СТАНОВНИШТВА**

Београд, 2014

Издавачи: Републички завод за статистику  
Институт за упоредно право

*Рецензенти: проф. др Ирена Пејић  
др Драган Новаковић  
др Јован Ћирић*

ISBN 978-86-6161-128-5

Др Владимир Ђурић

**ПРАВНИ АСПЕКТИ ПРИКУПЉАЊА, УПОТРЕБЕ И ЗНАЧАЈА  
СТАТИСТИЧКИХ ПОДАТАКА О НАЦИОНАЛНОЈ, ЈЕЗИЧКОЈ  
И ВЕРСКОЈ ПРИПАДНОСТИ СТАНОВНИШТВА**

Београд, 2014



## **Правни аспекти прикупљања, употребе и значаја статистичких података о националној, језичкој и верској припадности становништва**

*Правни поредак сваке државе неминовно се „сусреће“ са националним, језичким и верским идентитетом становништва и изражава га у јавној сфери. Довољно је истаћи питање службеног језика који се у држави користи и на којем се закони доносе и објављују, и већ је сасвим јасно колико је идентитет становништва у држави значајан и колико суштински може да одреди одређена јавноправна обележја државе. Такође, историја и карактер великог броја правних институција прожети су утицајем националне традиције и вредности, као и религије, или представљају покушај истискивања њиховог утицаја на државу и из правног поретка. Од питања суверенитета, до савремених тема људских права, дискриминације и коегзистенције и очувања различитости у наднационалним интеграцијама, или мултикултурним друштвима, национално, језичко и верско наслеђе и припадност становништва, с једне, и правни поредак, с друге стране, изнова се преплићу и међусобно одређују. И то на различитим нивоима и у различитим аспектима – како у погледу остваривања индивидуалне димензије људских слобода тако и у смислу постојања различитих друштвених идентитета и права и правног положаја националних, језичких и верских колективитета, односно институција, организација, црква, верских заједница и удружења, као израза колективне димензије појединих права и слобода; од општег модела односа, до појединости тог односа у различитим „тачкама везивања“ (мулти)културних феномена и јавног поретка, попут њиховог утицаја на државно уређење, службени језик и писмо, државне празнике, политички систем, права и слободе, образовни систем, промоцију и заштиту националног, језичког и религиозног наслеђа итд. Већина наведеног регулисано је нормама које у оквиру унутрашњег државног права припадају грани уставног права, али и нормама међународног права и аутономног права идентитета. Њихово проучавање предмет је интересовања правне науке, нарочито науке уставног права.*

Пре него што се размотри на који начин и у којој мери су правни поредак Републике Србије, с једне, и национална и језичка припадност, као и вероисповест становништва, с друге стране, међусобно прожети и условљени, и, у том контексту, на који начин су регулисани прикупљање, употреба и значај статистичких података о националном, језичком и верском идентитету становништва Републике Србије – треба начелно указати на моделе односа правног поретка према етнокултурним феноменима.

---

<sup>1</sup> Научни сарадник Института за упоредно право, Београд.

У модерној уставној држави, заснованој на владавини права и народној суверености, односно демократском исходишту и вршењу власти, нема јединственог модела односа правног поретка према етнокултурним феноменима и приступа у њиховом регулисању. Размимоилажења су уочљива не само у низу питања која су од значаја за заштиту националне и језичке припадности и вероисповести становништва – од уставноправног уређења слободе националног изјашњавања, преко одређења легитимацијских темеља и носиоца суверености, до уставног утврђивања мере утицаја вишенационалности, вишејезичности и мултиконфесионалности на државно уређење, службену употребу језика и писма, симболе, празнике и остала обележја државности, већ и погледу признања, модела заштите и одређења националних, језичких и верских мањина и карактера мањинских права. Разлике које у појединим уставноправним системима постоје последица су различитог приступа основним начелима на којима почива модерна демократска држава – начело човекових индивидуалних права и начело већине, која узима сваког човека независно од његове националне, језичке и верске припадности, или 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>2</sup>

У основи могуће је разликовати две врсте модела односа устава према етнокултурним феноменима, односно две равни посматрања – модел различитих уставно-политичких оријентација регулисања међунационалних односа и модел уставноправног (не)признавања већинске нације и националних мањина. Према моделу регулисања међунационалних односа и њиховом утицају на државно уређење, могуће је уочити четири основне мега уставно-политичке оријентације: мажоритарне националне државе, плуралистичко-ветирајуће, или консоцијационе моделе, консоцијационо-партиципационе моделе и моделе регионалне државе.<sup>3</sup> У оквиру таквих подела могу се сврстати и разлике које се уочавају у савременим радовима који су посвећени анализи појединих уставноправних аспеката етнокултурних феномена између национално плуралних држава (плуринационалних држава) под којима се подразумевају државе у којима су „субдржавна национална друштва“ одржала своју индивидуалност и према држави се не позиционирају као класичне интерне мањине, већ као политички организовани облици упоредиви са државом (попут Квебека, Каталоније или Шкотске), с једне, и мултикултурних држава, с друге стране.<sup>4</sup> У другој равни посматрања, у контексту уставног (не)признавања већинске нације и националних мањина могуће је издвојити три групе држава – државе које заступају уставни принцип јединствене нације у смислу демоса и које, следствено томе, не познају категорију већинске нације и националних мањина, нити у правном поретку предвиђају икакве мере заштите појединих елемената идентитета, државе које у конститутивним актима 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, а понекад и других мањина,

---

<sup>2</sup> В. Становчић, Владавина права и суживот етничких група, Положај мањина у Савезној Републици Југославији, 1996, стр. 53 и 55.

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

<sup>4</sup> S. Tierney, Constitutional Law and National Pluralism, 2004, p. 4,5.

без обзира на то како се она/оне званично назива/ју (национална мањина, етничка или национална заједница, народност, народносна група итд).<sup>5</sup>

Будући да је циљ овог рада сагледавање правних аспеката прикупљања, употребе и значаја статистичких података у контексту међусобне условљености и прожетости правног поретка и различите припадности становништва, чини се да разматрање начина на који су они регулисани треба најпре анализирати у три посебне равни мултикултурализма – у равни националне припадности, језичке припадности и вероисповести становништва. Разуме се, на одговарајућим местима је нужно сагледати на који начин и у којој мери је правно уређен, као и како повратно на правни предак утиче, међусобни однос између националног, језичког и верског идентитета и, следствено томе, колики је значај укрштених статистичких података.

## I. Национална припадност

### 1. Устав и национална припадност становништва

Устав Републике Србије из 2006. спада у групу устава који признају постојање већинског народа и категорију етничких заједница, односно националних мањина. Признање постојања већинског народа и етничких заједница, односно националних мањина, а тиме и вишенационалне припадности становништва, изражено је у Преамбули и у низу чланова Устава. Пажљивијим сагледавањем уставног текста могуће је уочити да се појам „етничке заједнице“ користи искључиво у Преамбули Устава, док се у нормативном делу употребљавају термини „народ“ и „националне мањине“. У Преамбули се истиче да грађани Србије доносе Устав, полазећи „од државне традиције српског народа“, али и од „равноправности свих грађана и етничких заједница у Републици“. Преамбула Устава на тај начин оставља простор за дилеме да ли се изразом „етничке заједнице“ у Републици Србији означавају сви национално засновани колективитети, како српски народ тако и националне мањине, и да ли је таквим одређењем створен основ да се у политичком систему, организацији власти и територијалном уређењу Републике Србије предвиде, односно нормирају поједини елементи консоцијативности, или конститутивности, свих или појединих заједница на читавој територији Републике Србије, или на појединим подручјима? Због тога је потребно утврдити да ли преамбуларно признање вишенационалности становништва Републике Србије има извесног утицаја на нормативно уређење легитимацијских темеља државе и титулара суверености.

#### 1.1. Легитимацијски темељи Републике Србије и титулар суверености

У члану 1 Устава предвиђено је да је Србија *држава српског народа и свих грађана који у њој живе*. Посредством изложене одредбе која одређује легитимацијске темеље државе, решење из Преамбуле операционализовано је у нормативном делу Устава у начело демократскоетничког утемељења државности. Овај уставни национализам, како се у делу научних радова означава искључиво етничко утемељење државности<sup>6</sup>, ипак није потпун, јер државу не одређује искључиво као државу српског народа, већ би се пре могао окарактерисати као *умерени, или ублажени уставни национализам, не*

---

<sup>5</sup> М. Митић, Националне мањине, Права припадника мањина и заштита територијалног интегритета држава, 1998, стр. 50, 51.

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

*само због тога што је Република Србија одређена и као држава „свих грађана који у њој живе“ већ и због тога што се у истом члану Устава истиче да је Србија, између осталог, заснована на начелима грађанске демократије и људским и мањинским правима .*

Чланом 2 Устава предвиђено је да *сувереност потиче од грађана*. Иако је у делу научних радова такво решење, нарочито у контексту сличне одредбе Устава из 1990, оцењивано као недоследно нормативно операционализовање демократскоетнички утемељене државности у начело грађанскодемократског суверенитета,<sup>7</sup> ипак је јасно да је етничка компонента у легитимацијским темељима државе („држава српског народа“) уставноправно одређена као својеврсни нормативни изданак преамбуларно утврђене државотворне традиције српског народа и да таква недоследност, уколико би се уопште могла тако квалификовати, не нарушава, нити може да наруши грађански карактер демократије. Напротив, изложено уставно решење из члана 1 представља оптирање уставотворца за модел признавања постојања већинског народа, али и националних мањина. У извесном смислу, доследно извођење уставног принципа јединствене нације у смислу демоса и у одређењу државе може да представља негирање идентитета различитих националних колективитета. За разлику од таквог приступа, Устав у члану 14 изричито прописује да Република Србија штити права националних мањина (стр. 1) и да им јемчи посебну заштиту ради остваривања *потпуне равноправности* и очувања *њиховог идентитета*.

Уставноправно прихватање, односно декларисање постојања већинског народа и националних мањина као колективитета отвара питање: који је правно релевантан начин конституисања колективних идентитета? Уколико је српски народ изричито одређен Уставом, који се колективитети, и када, могу сматрати националним мањинама? Пре подробнијег разматрања тог питања, треба указати на то да је слободно изјашњавање националне припадности несумњиво од суштинског значаја и да је у самим основама друштвеног конституисања и правног прихватања постојања колективних националних идентитета. Будући да друштвену и правну претпоставку Уставом признате вишенационалности и постојања националних мањина, као и суштински значај за њихову заштиту, има слобода националног изјашњавања, анализу треба започети сагледавањем уставних и законских решења у погледу слободе изражавања националне припадности.

## 1.2. Слобода изражавања националне припадности

Устав Републике Србије у члану 47 предвиђа да је *изражавање националне припадности слободно*, док у ставу 2 истог члана прихвата решење према коме *нико, дакле не само грађани*, није дужан да се изјашњава о својој националној припадности. Шта представља садржину и суштину ове слободе и ко је њен титулар?

Устав у изложеном члану јамчи слободу *изражавања* националне припадности, што може да води закључку да ова слобода, у првом реду, обухвата *изричито* исказивање националне припадности, оно које се врши говором, писањем, или на друге изричите начине. Осим изражавања, несумњиво је да се национална припадност може и *испољити, имплицитно исказати, истаћи* сликом, индивидуалном употребом и истицањем симбола, ношењем карактеристичне одеће, поштовањем националних празника и националне традиције итд.

---

<sup>7</sup> Видети Л. Баста, Д. Поповић, В. Ракић-Водинелић, Г. Свилановић и З. Томић, Уставне претпоставке за демократску Србију, Београдски центар за људска права, 1997, стр. 14.

Будући да Устав јамчи слободу изражавања *националне припадности*, може се поставити питање да ли су том слободом обухваћени само признати идентитети, односно да ли се *припадност*, чије је изражавање слободно, односи искључиво на колективитете, и то само на оне које држава признаје, нарочито имајући у виду да је та припадност одређена као *национална*? Иако Устав не предвиђа изричито, треба стати на становиште да слобода изражавања националне припадности у себи садржи и *слободу избора националне припадности*, па и *слободу промене националне припадности према сопственом избору*. Другим речима, слобода изражавања националне припадности првенствено подразумева *индивидуалан однос према сопственом идентитету*. Штавише, идентитет индивидуе може бити различит не само у различито време већ и у различитим контекстима, или бити „преклапајући“, односно вишеструки, што се такође може изразити на основу слободе изражавања националне припадности.

Изражавање припадности односи се на *националну припадност* која, као таква, не обухвата регионалну, политичку, идеолошку, философску или уметничку припадност. Међутим, то што се слобода изражавања националне припадности не односи на неке друге видове људске припадности и идентитета, не значи да је изражавање такве припадности забрањено. Напротив, њихово изражавање спада у оквиру слободе изражавања која је гарантована чланом 46 Устава. Шта се може сматрати националном припадношћу, делимично је утврђено и правним одређењем појма националне мањине (видети даљи текст). Да ли неки други видови припадности и идентитета који спадају у етнокултурне феномене, као што су језичка припадност, или вероисповест, могу да буду изједначени са националном припадношћу и на који начин и у којој мери су правно релевантни за националну припадност, биће размотрено у одељцима који следе.

Да би било слободно, изражавање националне припадности мора бити дозвољено како приватно, тако и јавно. Титулар овог права првенствено је појединац и оно, по својој природи и садржини, спада у једну од слобода испољавања личности, али Устав ову слободу не јемчи изричито и искључиво као индивидуалну. Напротив, по својој природи, ова уставна слобода се може уживати и у заједници, *a fortiori*, што припадност имплицира *колективитет*.

Изричито нормирање да нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности значи да се никоме не може наметати било каква обавеза у том смислу, нити услов националног изјашњавања у остваривању било ког права, као и да је било какво национално изјашњавање, у било ком контексту се оно вршило, искључиво добровољно. У том смислу, Закон о заштити права и слобода националних мањина (у даљем тексту ЗЗПСНМ)<sup>8</sup> у члану 5, став 2 забрањује сваку регистрацију припадника националних мањина која их противно њиховој вољи обавезује да се изјасне о својој националној припадности.

Осим националне припадности, Устав познаје и сродне појмове и јамчи и одређена права која су у непосредној вези са слободом изражавања националне припадности. У том смислу, треба истаћи да члан 42 Устава јамчи заштиту података о личности, што се несумњиво односи и на податке о националној припадности. Устав познаје и појмове *националне, етничке, културне и верске посебности припадника националних мањина* (приметан је изостанак језичке посебности!) чије изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање, према чл. 79 представља посебно уставно право.

---

<sup>8</sup> „Службени лист СРЈ“, број 11/2002, „Службени лист СЦГ“, број 1/2003 – Уставна повеља и „Службени гласник РС“, број 72/2009 – др. закон и 97/2013 – одлука УС.



Будући да Устав јамчи изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање, између осталог, и националне и етничке посебности, припадника националних мањина, али и, шире посматрано, свих којима је зајамчена слобода изражавања националне припадности, даљу анализу треба усмерити ка питању како су правно уређени изражавање, значај и заштита националног идентитета, као и ко се може сматрати националном мањином у правном поретку Републике Србије?

## 2. Национални идентитет – изражавање и значај

Начелно посматрано, могуће је приватно и јавно изражавање националне посебности, односно идентитета, како индивидуалног тако и колективног. Правни поредак придаје, међутим, различити значај и на различите начине регулише поједине видове изражавања националног идентитета, правећи у том смислу, понекад разлику између индивидуалног и колективног изражавања националног идентитета. Пре разматрања у којим све правно уређеним и правно релевантним ситуацијама може доћи до изражавања националног идентитета, треба истаћи да су национална припадност и национални идентитет уставно посебно заштићени посредством одредбе члан 21, став 2 према којој национална припадност спада у један од забрањених основа дискриминације, као и посредством чл. 78, став 2, којим је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини. 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 усмерене ка њиховој *насланој 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.

Несумњиво је да је први сусрет државе и правног поретка са идентитетом једног лица тренутак његовог рођења. Чланом 64, став 2 Устава прописано је да свако дете има право на лично име, упис у матичну књигу рођених, право да сазна своје порекло и право да очува свој идентитет. Наведена права детета ближе су регулисана посебним законима.<sup>9</sup>

Колико је име важан елемент идентитета показује и уставна одредба према којој, у оквиру групе права на очување посебности, припадници мањина имају право да на свом језику користе своје име и презиме. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе у члану 11, став 1, прописује обавезу уговорница, а Република Србија је једна од страна уговорница<sup>10</sup>, да признају право сваког припадника националне мањине да користи своје име и презиме на мањинском језику и право на њихово званично признавање по модалитетима утврђеним у њиховом правном систему. Коришћење имена и презимена на мањинском језику и њихово званично признање регулисано је у правном поретку Републике Србије Законом о матичним књигама<sup>11</sup> и Законом о личној карти.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Право на лично име, његово стицање и одређивање регулисани су одредбама Породичног закона („Службени гласник РС“, бр. 18/2005 и 72/2011).

<sup>10</sup> „Службени лист СРЈ“ – Међународни уговори, број 6/98.

<sup>11</sup> „Службени гласник РС“, број 20/2009.

<sup>12</sup> „Службени гласник РС“, бр. 62/2006 и 36/2011.

У функцији остваривања индивидуалног и заједничког изражавања националног идентитета су и друга Уставом зајамчена права припадника националних мањина, као што су право на употребу својих симбола на јавним местима или право на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма ради чијег остварења припадници мањина могу изабрати своје националне савете. У том смислу, припадници националних мањина у правном поретку Републике Србије свој национални идентитет могу да изразе и добровољним уписивањем у посебни бирачки списак националне мањине за избор националних савета националних мањина (видети текст о националним саветима). Према чл. 52, став 2 Закона о националним саветима националних мањина (у даљем тексту ЗНСМ)<sup>13</sup>, који садржи правила о бирачком списку, сваки грађанин са бирачким правом, припадник националне мањине, може на посебном обрасцу писмено затражити да буде уписан у посебан бирачки списак. Пажњу, међутим, привлачи одредба чл. 47, став 4 наведеног закона, према којој припадник националне мањине може бити уписан само у један посебан бирачки списак, што имплицира да је, у вези са конституисањем и остваривањем мањинске самоуправе оличене у националним саветима националних мањина, законодавац усвојио концепт према коме вишеструки, или „преклапајући“ национални идентитет, у том контексту, није могућ!

Осим у матичним књигама и збиркама података, држава прикупља податке о именима и презименима лица и на попису становништва. Устав Републике Србије не спомиње попис становништва као обавезу државних органа, али се он периодично спроводи на основу закона који се доноси пре сваког пописа. Периодично спровођење пописа најмање једном у интервалу од десет година препоручено је Међународним препорукама за спровођење пописа око 2010. године.<sup>14</sup> Законом о попису становништва, домаћинства и станова 2011. (у даљем тексту ЗПСДС)<sup>15</sup> предвиђено је да се, осим података о имену и презимену, о лицима која су обухваћена пописом, између осталог, прикупљају и подаци о националној припадности, матерњем језику и вероисповести. Дакле, и попис становништва представља правно уређену ситуацију у којој се може остварити слобода изражавања националне припадности. Чланом 27 ЗПСДС предвиђено је да је лице које је обухваћено пописом дужно да да податке који се од њега траже пописом и да на сва питања у пописним обрасцима да тачне и потпуне одговоре, а повреда те дужности сматра се прекршајем за који је чланом 29 ЗПСДС запређена новчана казна. Међутим, на основу Уставом зајамчене слободе изражавања националне припадности и одредбе према којој нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности, ЗПСДС је ставом 3 истог члана предвидео да лице обухваћено пописом није дужно да се изјашњава о својој националној припадности и да пописни образац мора да садржи поуку о томе. Такође, на основу Уставом зајамчене слободе изражавања националне припадности, ЗПСДС је ставом 4 истог члана прописао да је у пописном обрасцу, за питање о националној припадности, предвиђен одговор отвореног типа, што, начелно посматрано, омогућава и изражавање вишеструког и „преклапајућег“ националног идентитета. То значи да је свако лице које је било обухваћено пописом, уколико је решило да се изјасни о националној припадности, било у могућности да да било какав одговор, као и да је пописивач био у обавези да упише тачно онакав одговор који је лице дало, што је регулисано Методолошким упутством за спровођење пописа, које је, на основу члана 32, став 1 ЗПСДС, донео директор Републичког завода за статистику. Упутством је прописано да пописивач не сме да утиче нити да врши било какав притисак на лице које даје одговор о националној припадности и дужан

---

<sup>13</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/2009 и 20/2014 – одлука УС.

<sup>14</sup> Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006, p. 8.

<sup>15</sup> „Службени гласник РС“, бр. 104/2009 и 24/2011.

је да упише тачно онакав одговор какав је лице које се пописује дало. Изложена решења ЗПСДС и Методолошког упутства у потпуности су усклађена са Међународним препорукама за спровођење пописа око 2010. године, којима је предвиђено да информације о етничкостима увек треба да буду засноване на слободном самодекларисању лица које је обухваћено пописом, да о етничкој, односно националној припадности треба да постоји могућност одговора отвореног типа и да пописивачи треба да се уздрже од сугерисања одговора на то питање.<sup>16</sup>

Будући да Устав јамчи заштиту података о личности, ЗПСДС посебно је предвидео заштиту прикупљених података у попису. Према чл. 26, став 1 ЗПСДС, подаци прикупљени у попису користе се искључиво у статистичке сврхе, док према ставу 2 истог члана, пописивачи су дужни да чувају као тајну све податке прикупљене од пописаних лица. Међутим, то што ЗПСДС предвиђа да се подаци прикупљени у попису могу користити искључиво у статистичке сврхе, не значи да правни поредак не може да препозна изванредно значај *збирних* пописних података. На који начин се *збирни* подаци прикупљени у попису користе и да ли су правно релевантни за уживање и вршење појединих права и слобода у заједници, или остваривање појединих колективних права, биће посебно разматрано. Пре тога, треба сагледати да ли су ови подаци правно релевантни за утврђивање постојања одређених националних идентитета, нарочито имајући у виду како савремене теоријске приступе према којима пописи чине много више од простог рефлектовања социјалне стварности, у смислу могућности да играју кључну улогу и у конструисању те стварности, што је посебно важно у погледу идентитетских категорија,<sup>17</sup> тако и одредбу члана 48 Устава, која прописује обавезу државе да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана. Имајући у виду да Устав спада у групу устава који признају постојање већинског народа и категорију националних мањина, први корак у сагледавању да ли су пописни подаци релевантни за утврђивање постојања (колективних) националних идентитета је одређивање самог појма националне мањине.

### 3. Појам националне мањине

Правно одређивање појма националне мањине, као и претходно питање од чијег решавања зависи уживање и остваривање мањинских права, један је од најсложенијих проблема теорије и праксе међународног јавног и уставног права. У свим мултинационалним и мултикултурним друштвима то питање изазива и значајне политичке расправе и може да има важне политичке последице.

#### 3.1. Међународно-правно одређење националне мањине

У међународном праву не постоји обавезујуће одређење националне мањине. Међународни пакт о грађанским и политичким правима из 1966. у члану 27 предвиђа да *у државама у којима постоје етничке, верске или језичке мањине, лица која припадају тим мањинама не могу бити лишена права да имају, у заједници са другим члановима своје групе, свој сопствени културни живот, да исповедају своју сопствену вероисповест и обављају верске дужности, или да употребљавају свој сопствени језик.*

---

<sup>16</sup> Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006, p. 96, par. 425.

<sup>17</sup> D. I. Kertzer, D. Arel, Censuses, identity formation, and the struggle for political power in D. I. Kertzer, D. Arel (ed.), *Census and Identity, The Politics of Race, Ethnicity, and Language in National Censuses*, 2004, p. 2.

Изложени члан Међународног пакта о грађанским и политичким правима не садржи одређење националне мањине, али намеће извесна питања од суштинског значаја за одређење појма националне мањине и однос између одређења појма националне мањине и уживања мањинских права, нарочито права загарантованих чланом 27 Пакта. Државе су, примењујући члан 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, изражавале различита гледишта о неким битним питањима на која изложена одредба не даје одговор. У њих спадају питања да ли је за уживање права наведених у члану 27 нужно да држава призна постојање поједине мањине на свом подручју,<sup>18</sup> али и обрнуто, да ли је несметано уживање права загарантованих чланом 27 Пакта несумњива потврда да држава признаје одређену мањину.

Међу интернационалистима се истиче да се уводне речи члана 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима могу разумети као право државе на самотумачење (аутоинтерпретацију), тј. на то да она сама установљује да ли на њеној територији постоје или не постоје мањине,<sup>19</sup> али се додаје да преовлађује мишљење да испуњавање у доброј вери међународног уговора, какав је Пакт, не допушта апсолутно самотумачење и да *међународни органи имају право да на основу објективних мерила утврђују да ли постоје мањине на које се односи члан 27*. Из члана 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима произилази да би нека држава могла да тврди да је њено државно подручје хомогено, али уколико држава то не тврди, или ако није у стању да тако нешто тврди, њена обавеза на основу члана 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима постаје негативне природе и држава тада *не сме таквим особама да ускрати мањинска права*.<sup>20</sup>

Општи коментар Комитета за људска права Уједињених нација број 23(50) поводом члана 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, који је усвојен 26. априла 1994, јасно истиче да *постојање етничке, верске и језичке мањине у одређеној држави чланици (мисли се на чланицу Пакта) не зависи од одлуке државе чланице, већ треба да буде установљено објективним критеријумима*. Са посебним ослонцем на члан 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима и у циљу олакшавања његове примене, под окриљем Поткомисије за спречавање дискриминације и заштиту мањина УН, специјални извештач Ф. Капоторти предложио је 1977, након истраживања и обраде различитих мањинских образаца у 76 земаља света, дефиницију националне мањине. Позната дефиниција проф. Капотортија предвиђа да се израз „мањина“ односи на „*групу*“, *бројчано мању од остатка становништва државе, која је у недоминантном положају, а чији чланови – држављани те државе – имају етничке, верске или језичке карактеристике другачије од остатка становништва и исказују, макар и имплицитно, осећај солидарности који је усмерен на очување своје културе, традиције, вере или језика*.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Ј. Андраши, Б. Бакотић, Б. Вукас, Међународно право 1, 1998, стр. 328.

<sup>19</sup> Што потврђује пример Француске, која је приликом ратификације Међународног пакта о грађанским и политичким правима истакла да се примена члана 27 не односи на Француску јер у њој не постоје етничке, верске или језичке мањине.

<sup>20</sup> В. Ђ. Деган, Међународно право, 2000, стр. 530.

<sup>21</sup> *“A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics different from those of the rest of the population and sow, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language”* (UN doc E/CN 4/Sub/2/384). Треба указати на то да су у литератури чести погрешни преводи дефиниције проф. Капотортија, који најчешће изостављају алтернативну свезу „или“ при навођењу карактеристика које група има и свде је на кумулативну свезу „и“, тако да се стиче

Да би се државама помогло у спровођењу члана 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима, под окриљем Уједињених нација, по његовом ступању на снагу, 1978, започела је израда документа у којем би се јасније изложила начела међународног права о мањинским правима. Генерална скупштина Уједињених нација својом Резолуцијом број 47/135 од 18. децембра 1992. усвојила је Декларацију о правима припадника националних, етничких, верских или језичких мањина. Декларација није правно обавезујући акт и не садржи одређење националне мањине, али у члану 1, став 1 предвиђа да *државе штите егзистенцију и национални или етнички, културни, верски и језички идентитет мањина на њиховим територијама и подстичу услове за унапређење тог идентитета*. Дакле, Декларација полази од обавезе држава да штите егзистенцију мањина, али иде и даље од тога предвиђајући да државе треба да стварају услове за унапређење тог идентитета. Пажљивијим сагледавањем изложених одредаба, али и самог назива појединих међународних аката, може да се уочи да се у актима усвојеним, или припремљеним под окриљем УН, користе различити појмови – Пакт говори о етничким, верским или језичким мањинама, дефиниција проф. Капотортија посвећена је појму „мањина“, док Декларација додаје и појам националне мањине. Према Коментару Радне групе за мањине, увођење појма „националне мањине“ у Декларацију не значи проширење обима њене примене ван група које су већ споменуте у Пакту, уз истицање да је „тешко да било која национална мањина, како год она била дефинисана, није такође и етничка или језичка мањина“.<sup>22</sup> Приметно је међутим да таква идентификација није наведена и у погледу религиозне мањине, иако се истиче да се „ипак у појединим случајевима религија и етничитет подударају“.<sup>23</sup> Међутим, иако се у свим изложеним одредбама међународних аката спомиње религија као једно од обележја које мањину разликује од већине становништва, поједини аутори, на основу анализе праксе међународних институција под окриљем УН, у првом реду Комитет за људска права, стоје на становишту да су, и поред чињенице да су изричито признате за једну од три категорије мањина, религиозне мањине у великој мери искључене из заштите и разматрања у оквиру мањинских права и да се, у случају да се суочавају са дискриминацијом или прогоном, такве појаве често подводе под слободу савести и вероисповести, а не и под нарушавање мањинских права.<sup>24</sup>

За разлику од концепта усвојеног под окриљем УН, регионални европски инструменти о мањинским правима садрже само концепт националне мањине. За сагледавање међународно-правног одређења националне мањине од значаја су и решења која садрже два међународна уговора усвојена под окриљем Савета Европе. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе, први међународни мултилатерални уговор који је у целини посвећен заштити националних мањина, не садржи дефиницију националне мањине, али у члану 3 гарантује право сваког припадника националне мањине да слободно бира да се према њему опходе или не опходе као таквом. У мишљењу уз члан 3 Оквирне конвенције истиче се да та одредба препушта сваком таквом лицу да одлучи да ли жели или не да се подведе под заштиту која проистиче из принципа Оквирне конвенције, али и да тај став *не подразумева право појединца да једноставно одлучи да припада некој мањини*. Субјективни избор појединца неодвојиво је повезан са објективним критеријумима релевантним за његов идентитет. У члану 1 Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, усвојене под окриљем Савета

---

(погрешан) утисак да је Капоторти сматрао да једна група, да би била мањина, мора да има и етничке и језичке и верске карактеристике различите од већинског становништва (видети даљи текст).

<sup>22</sup> Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities par. 6 - E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.

<sup>23</sup> Исто, параграф 43.

<sup>24</sup> N. Ghana, Are Religious Minorities Really Minorities, Oxford Journal of Law and Religion, (2012), p. 4,5.

Европе 5. новембра 1992, садржана је дефиниција појма „регионални или мањински језици“, којима се за потребе Повеље означавају језици који су *традиционално у употреби на одређеној територији једне државе од стране држављана те државе који чине бројчано мању групу од остатка становништва те државе и који су различити од званичног језика те државе, што не укључује дијалекте званичног језика те државе или језике радника миграната*. Из тог одређења следи да мањину чини група држављана државе, бројчано мања од остатка становништва, која има свој језик који се традиционално употребљава.

Одређени билатерални споразуми о заштити националних мањина не садрже дефиницију националне мањине, али, у складу са Оквирном конвенцијом, предвиђају да је припадност националној мањини слободан лични избор појединца и да припадници националних мањина имају право, како појединачно тако и у заједници са другим члановима своје групе, да слободно изражавају, чувају и развијају свој етнички, културни, језички и верски идентитет.<sup>25</sup> На сличним се основама заснивају и поједине препоруке и акти тзв. меког права. Инструмент Централноевропске иницијативе за заштиту мањина из 1994, иако није правно обавезујући акт, садржи дефиницију националне мањине под којом се, за потребе тог инструмента, *означава група која је по броју мања од осталог дела становништва неке државе, чији припадници, иако држављани те државе, имају етничке, верске или језичке особине различите од оног осталог дела становништва и који се руководе својом жељом да заштите сопствену културу, традиције, веру и језик*. Према Међународним препорукама за спровођење пописа око 2010, етничитет се заснива на заједничком разумевању историје и порекла етничке групе или заједнице, као и на нарочитим културним карактеристикама – језику и/или религији и/или специфичним обичајима и начинима живота.<sup>26</sup>

Да ли се на основу изложених одредаба и предложених одређења, без постојања међународноправно обавезујуће дефиниције, могу одредити извесни критеријуми који могу да послуже за утврђивање постојања националне мањине и да ли су државе искључиви носиоци права на утврђивање постојања националне мањине? У свеобухватним савременим студијама у домаћој правној науци које не разматрају само међународноправно гледиште, већ у обзир узимају и различите политичко-теоријске приступе, истиче се да је немогуће рачунати с једном концизном општеприхватљивом дефиницијом нације и националне мањине и да се треба задржати на оквирним дефиницијама, од којих посебну пажњу завређују оне које културу стављају у средиште одређења сваке нације (како Ренан истиче, „заједничко поседовање богатог завештања прошлости“ и „актуелна сагласност, воља да се вреднује наслеђе које је заједнички примљено“), уз узимање у обзир додатних, објективних критеријума идентификовања, од којих језик има посебан значај.<sup>27</sup> У теорији међународног јавног права истиче се да се на основу прегледа може доћи до неколико битних елемената појма националне мањине у које се сврставају држављанство, односно искључивање избеглица и радника миграната из појма националне мањине, недоминантан положај и довољна бројност, јер је нереално очекивати да се посебна права признају оним групама чији удео у укупном

---

<sup>25</sup> Нпр. Споразум између Србије и Црне Горе и Републике Мађарске о заштити права мађарске националне мањине која живи у Србији и Црној Гори и српске националне мањине која живи у Републици Мађарској („Службени лист СЦГ” – Међународни уговори, број 14/2004) и Споразум између Савезне владе СР Југославије и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина („Службени лист СЦГ” – Међународни уговори, број 14/2004).

<sup>26</sup> Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006, p. 95, par. 419.

<sup>27</sup> М. Јовановић, Колективна права у мултикултурним заједницама, 2004, стр. 49.

броју становништва није довољно репрезентативан.<sup>28</sup> Уз изложене критеријуме, треба додати и дуготрајну, традиционалну настањеност, што не мора увек да буде подведено под критеријум држављанства. Испуњавање изложених критеријума јесте нужно, али није од суштинског значаја за постојање мањине. Из свих наведених одредаба и предложених дефиниција проистиче да се мањине разликују од већине према свом пореклу, језику, вери, култури, традицији, тако да се поставља питање односа између више наведених основа различитости и утврђивање постојања основа различитости и испуњености осталих критеријума од значаја за постојање националне мањине.

У понућеним дефиницијама, или одредбама, национална мањина је одређена уз помоћ објективних и субјективних услова који *морају да буду кумулативно испуњени* да би се једна група држављана сматрала националном мањином. У теорији међународног јавног права истиче се да новија међународноправна пракса узима субјективне елементе као основу за оцену припадности мањинској групи, али их допуњава објективним елементима јер припадност мањини не мора произаћи из објективних околности (нпр. припадности породици), већ може бити и ствар васпитања, односно субјективног осећаја, али, с друге стране, и субјективни елементи могу бити злоупотребљени, тако да једино комбинација ових двају елемената пружа солидан основ за оцену припадности једној мањини.<sup>29</sup> У изложеним одређењима националне мањине посебну пажњу завређује део који предвиђа да је национална мањина група држављана *чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој идентитет, односно исказују, макар и имплицитно, осећај солидарности који је усмерен на очување своје културе, традиције, вере и језика, или се руководе својом жељом да заштите сопствену културу, традиције, веру и језик*. Изложени субјективни услов треба тумачити тако да се нека група држављана, иако поседује обележја по којима се разликује од већине становништва, не може сматрати националном мањином уколико се њени припадници не одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Такво схватање проистиче и из слободе изражавања националног идентитета и слободе мисли, савести и вероисповести која је гарантована у низу међународних уговора о људским правима и у уставима демократских држава.

Субјективни избор појединца неодвојиво је повезан са објективним критеријумима релевантним за његов идентитет, што се потврђује и у Мишљењу уз члан 3 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина Савета Европе. Ипак, објективни критеријум припадности националној мањини, односно постојања националне мањине *састоји се од неколико алтернативно постављених услова* који у понућеним дефиницијама, односно одредбама нису уједначено постављени и у њих спадају традиција, култура, језик, вера, етничко порекло итд. Алтернативно предвиђање објективних критеријума значи да испуњавање *свих* објективних критеријума није нужно за постојање одређене националне мањине, баш као што ни сваки од критеријума, сам по себи, односно сам за себе, не мора да буде довољан за постојање националне мањине. У коментару члана 5 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ јасно се истиче да националну мањину не чини свака од различитости наведених у том члану Конвенције (вера, језик, традиција и културно наслеђе).<sup>30</sup> Другим речима, да би једна група држављана била национална мањина не значи нужно и да се од већинског становништва, али и од других националних мањина, мора разликовати и према језику, и према вери, и према

---

<sup>28</sup> Б. Јанковић, З. Радивојевић, Међународно јавно право, 2005, стр. 244; В. Димитријевић, О. Рачић, В. Ђерић, Т. Папић, В. Петровић, С. Обрадовић, Основи међународног јавног права, 2005, стр. 174.

<sup>29</sup> С. Аврамов, М. Крећа, Међународно јавно право, 2003, стр. 337.

<sup>30</sup> G. Gilbert, Article 5, The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, p. 155.

традицији, и према култури, и према објективном етничком пореклу итд. Дакле, то што је једна група држављана посебна национална мањина, не значи нужно и да се од већинског становништва, али и од других националних мањина, разликује према свим објективним критеријумима. Управо због тога, *чини се да и објективни критеријуми постојања националне мањине мора да буду сагледани у контексту субјективног осећања њених припадника*. Штавише, неке од тих критеријума, иако су *prima facie* објективни, тешко је објективно утврдити, а да то не буде намећање одређене самобитности од стране ауторитета који потичу из корпуса изван националне мањине. Разуме се да самоидентификацију не треба апсолутизовати, јер логичну консеквенцу апсолутизовања права на самоидентификацију може да представља злоупотреба права, али се намеће питање који субјекти треба да цене постојање објективних критеријума постојања националне мањине, а да при том не намећу одређене самобитности лицима којих се то питање тиче. У савременом међународном јавном праву и пракси међународних односа, као и у појединим упоредним законским решењима, јасно је да државе, у појединим случајевима, самостално негирају постојање мањина, или одређују постојање појединих мањина посредством њиховог таксативног навођења или вођења посебних уставних и управних поступака признања, или самостално негирају постојање појединих алтернативно постављених објективних критеријума за њихово постојање.<sup>31</sup> Ипак, чини се да државе нису једини и суверени арбитри у питањима националне самобитности, нарочито у случајевима када поједине групе њихових држављана имају субјективни осећај да се од већинског становништва разликују према критеријумима који су од значаја за постојање националне мањине. Другим речима, треба стати на становиште да *државе не смеју да негирају и да треба да прихвате самобитност националних мањина у случају да припадници појединих група који су њихови држављани имају субјективни осећај националне самобитности чије се постојање не може унапред, у доброј вери, на основу објективних показатеља и за све алтернативно постављене објективне критеријуме идентификације, искључити од стране заинтересоване државе и надлежних међународних органа, у случају да им се обрете заинтересовани припадници групе*.

### 3.2. Одређење националне мањине у праву Републике Србије

Правна заштита националних мањина у унутрашњем праву намеће питање да ли је неопходно изричито одредити мањине које такву заштиту уживају? Упоредна решења (уз изузетак Србије) углавном указују на тенденцију изричитог уставног, или законског навођења мањина, са евентуалним остављањем могућности да и друге групе добију статус мањине. Навођење мањина у актима унутрашњег права отвара, с друге стране, питање да ли је такав приступ у свему у складу са самоидентификацијом појединца и самоодређењем групе, које и треба да буде у основи мањинске заштите.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Примера ради, видети декларацију Француске уз члан 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима или одредбе Европске повеље о регионалним или мањинским језицима које препуштају државама да суверено одлуче на које ће се мањинске језике односити мере које су преузеле из Повеље.

<sup>32</sup> Најчешће је реч о изричитом уставном или законском одређењу националне мањине. Мађарска је пример државе у којој је законом одређен појам националних мањина. Мађарски Закон о правима националних и етничких заједница, донесен 1993, одредио је појам националне мањине, али је, ради избегавања сваке забуне, истовремено утврдио и које се групе сматрају националним мањинама. Занимљиво је да је Закон предвиђао да декларисање одређене припадности не искључује могућност двоструке, односно вишеструке етничке припадности и да је утврдио поступак признавања статуса мањине и другим групама које нису биле наведене – више у Б. Кривокапић, Заштита мањина у међународном и упоредном праву, Заштита мањина у националним порецима држава, књ. 3, Београд, 2004, стр. 109–133.



Устав Републике Србије из 2006. не садржи одређење националне мањине. У Преамбули 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*. У Другом делу Устава, који је посвећен људским и мањинским правима и слободама, садржане су одредбе о правима припадника националних мањина. Уставотворац је у неколико одредаба које су посвећене мањинским правима упутио на законско уређивање начина остваривања мањинских права, али ни у једној одредби Устава нема изричитог упућивања да ће се законом регулисати појам националне мањине. Ипак, у појединим одредбама имплицитно је садржано упућивање на законско одређење националне мањине које се појављује као претходно питање остваривања мањинских права зајамчених Уставом. Тако се, примера ради, чланом 75, став 3 Устава Републике Србије, предвиђа да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете ради остваривања права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, *у складу са законом*. Будући да законско регулисање избора националних савета подразумева претходно утврђивање ко има права да изабере свој национални савет, јасно је да закон треба да одреди ко се сматра националном мањином, што може да подразумева и дефинисање појма националне мањине.

У Републици Србији појам националне мањине одређен је ЗЗПСНМ. Према члану 2, став 1 овог закона, националном мањином у правном поретку може се сматрати *свака група држављана која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину, која припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом државе, која поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест по којима се разликује од већине становништва и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију језик или религију*. Законско одређење националне мањине у Републици Србији садржи неколико основних елемената.

Најпре, законодавац је стао на становиште да једну групу, да би била национална мањина, морају да сачињавају домаћи држављани, што значи да се из мањинске заштите у Републици Србији искључују групе радника миграната и привремено насељена лица, избеглице и лица без држављанства.

Други елемент у дефиницији националне мањине је довољна репрезентативност, заправо респектабилна бројност. Законодавац је пропустио да одреди било какве егзактне нумеричке критеријуме, али је неспорно да је његова намера била да из одређења националне мањине искључи групе које најбоље описује један стари израз из домаће антропогеографске науке – „егзотичне оазе становништва“. У ретким научним радовима посвећеним том питању истиче се да одлука нашег законодавца да постави захтев „довољне репрезентативности“ уместо таксативног навођења свих заједница које се према овом закону квалификују за статус националних мањина (изузев Рома, који се изричито наводе као национална мањина у члану 4 Закона), или одређивања неке процентуално доње границе учешћа у укупном броју становника, може сматрати исправном и оправданом све дотле док то у пракси не буде значило наметање претерано високих критеријума за признање правно релевантног мањинског статуса.<sup>33</sup> Будући да законодавац није одредио било какве егзактне нумеричке критеријуме за постојање националне мањине, јасно је и да резултати пописа становништва у погледу броја лица која имају одређену националну припадност, без изричитог законског упоришта, не могу бити искључиво релевантни за признавање статуса националне мањине у Републици Србији, али да јесу

---

<sup>33</sup> М. Јовановић, н. д., стр. 271.

показатељ бројности заједница које такав статус желе да остваре. Ипак, у појединим уставним одредбама упућује се на састав становништва, док су у појединим законима, па и подзаконским актима, који регулишу поједине области друштвеног живота у којима су загарантована мањинска права, садржани нумерички критеријуми као услов остваривања мањинских права (видети даљи текст).

Следећи елемент у законском одређењу националне мањине је дуготрајна и чврста веза групе са територијом државе. Последица таквог законског одређења је да се националним мањинама не могу сматрати групе које се од већинског, српског становништва у Републици Србији разликују према језику, култури, националној или етничкој припадности, пореклу или вероисповести, а чији су припадници недавно стекли држављанство Републике Србије.

Објективни критеријуми идентификације националне мањине су у домаћој законској дефиницији мањине означени појмом „обележја“, у која законодавац сврстава језик, културу, националну или етничку припадност, порекло или вероисповест. У вези с тим елементом законског одређења националне мањине треба истаћи две важне напомене. Најпре, законодавац не само да, у односу на међународне акте, шири палету обележја по којима се националне мањине разликују од већине (уврштавајући у њих изричито културу и порекло) већ изложена обележја наводи *exempli causa*, тако да се може стати на становиште да листа обележја по којима се нека група држављана може разликовати од већинског, српског становништва није у Закону исцрпљена и могла би у пракси да буде проширена етнонимима, посебном традицијом (тим пре јер се она наводи код субјективног елемента) итд.<sup>34</sup> Обележја која Закон наводи као могуће основе разликовања између група којима треба признати статус националне мањине и већинског, српског народа алтернативно су постављена, тако да је за постојање националне мањине у Републици Србији довољно да се група држављана макар по једном обележју може разликовати од већинског српског народа и других националних мањина, уз услов да испуњава и остале елементе законске дефиниције националне мањине, у првом реду елементе субјективне природе.

У изложеном законском одређењу националне мањине посебну пажњу завређује субјективни критеријум одређења, односно део који предвиђа да је национална мањина група држављана *чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију*. Изложено законско одређење треба тумачити тако да се нека група држављана, иако је по бројности довољно репрезентативна и поседује обележја по којима се разликује од већине становништва, не може сматрати националном мањином уколико се њени припадници не одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Такво схватање проистиче и из уставне слободе изражавања националног идентитета (члан 47 Устава), односно из права сваког припадника националне мањине да слободно бира да се према њему опходе или не опходе као таквом (члан 3 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина). Самоодређењу националне мањине законодавац придаје посебан значај, што је уочљиво и из законског одређења према коме припадници мањине треба *заједно* да одржавају свој *заједнички идентитет*, тако да се у субјективном критеријуму за одређивање националне мањине из законске дефиниције заправо могу открити два субјективна елемента – најпре заједничка свест о сопственом идентитету, који може да почива на култури, традицији, језику или вери

---

<sup>34</sup> Видети о томе и у раду В. Ђурић, Проблеми правног одређивања националне мањине и остваривања мањинских права – пример буњевачке националне мањине у Републици Србији у Зборнику радова са симпозијума „О Буњевцима“, Национални савет буњевачке националне мањине и САНУ, Нови Сад, 2007, стр. 167–187.

(који су алтернативно постављени!!), а затим и заједничка брига за очување, односно одржавање тог идентитета. У ставу 2 истог члана Закона доследно се развија концепт самоодређења посредством одредбе према којој ће се националном мањином, у смислу Закона, сматрати све групе које се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1 овог члана.

Имајући у виду да Закон прописује *одржавање* заједничког идентитета, може се поставити питање да ли је законодавац имао у виду само постојеће идентитете, идентитете који су постојали у доба доношења Закона, или је законско одређење довољно широко постављено да може да одговори друштвеним потребама признања васпостављања идентитета, или чак, у правном смислу, конституисања нових мањинских идентитета? Чини се да се на основу индивидуалне слободе изражавања националне припадности мора уважити став да се заједничка брига за одржавањем заједничког идентитета може односити и на одржавање новостворених или обновљених националних идентитета, докле год није *prima facie* јасно да се, у доброј вери, на основу објективних критеријума (нпр. дуготрајне и чврсте везе са територијом), мора искључити постојање мањинског *националног* идентитета (нпр. случај Индијанаца у Републици Србији, или изједначавање регионалног и националног идентитета). У том смислу, имајући у виду слободу изражавања националне припадности и чињеницу да се попис обавља у једном периоду, јасно је да резултати пописа становништва у погледу националног састава и броја припадника појединих националних група не значе по себи и порицање могућности да међу становништвом Србије постоје и неки други национални идентитети. Изложено резонување, према коме се заједничка брига за одржавањем заједничког идентитета може односити и на одржавање новостворених или обновљених националних идентитета, докле год није *prima facie* јасно да се, у доброј вери, на основу објективних критеријума, мора искључити постојање мањинског *националног* идентитета, води још једном закључку. Наиме, на основу таквог резонувања, јасно је да се субјективни критеријум одређења националне мањине, односно брига припадника мањине да заједно одржавају свој заједнички идентитет, не може свести на пуко остваривање слободе удруживања, односно да је квалитативно превазилази и очигледно се везује за посебне области друштвеног живота које су од значаја за идентитет националних мањина. У том смислу, за свестрано разматрање законског одређења националне мањине у Републици Србији значајно је да се размотри у којим областима друштвеног живота је неопходно да се испољи брига припадника мањине да заједно одржавају свој заједнички идентитет и да ли законско одређење националне мањине садржано у Закону о заштити права и слобода националних мањина има значаја и утицаја на питање постојања националне мањине као претходног питања у контексту примене појединих одредаба других системских закона којима се регулишу поједине области друштвеног живота од значаја за идентитет националних мањина и обрнуто, да ли испољавање бриге да се очува заједнички идентитет које се врши у складу са одредбама посебних закона има утицаја на признање статуса националне мањине.

Брига припадника националне мањине да заједно одржавају свој заједнички идентитет може да буде испољена на различите начине и у различитим областима друштвеног живота. У сфери културе, образовања, информисања и службене употребе језика и писма, брига припадника мањина да заједно одржавају свој заједнички идентитет изражава се кроз процес избора националних савета националних мањина који су према одредбама Устава Републике Србије, ЗЗПСНМ и ЗНСНМ, тела која представљају националне мањине као колективитете у тим областима друштвеног живота, односно која су носиоци културне аутономије у тим областима друштвеног живота. Чланом 75, став 3 Устава прописано је да припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са

законом, ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма.

На основу одредаба ЗЗПСНМ и ЗНСНМ, до сада су своје националне савете изабрали припадници албанске, ашкалијске, бошњачке, бугарске, буњевачке, влашке, македонске, мађарске, немачке, словачке, словеначке, хрватске, украјинске, румунске, русинске, ромске, чешке, грчке, египатске националне мањине. Председници националних савета националних мањина чланови су Савета за националне мањине. Имајући у виду да су припадници јеврејске заједнице традиционално организовани у форми Савеза јеврејских општина, који се формира по истоветним начелима као и национални савети националних мањина, чланом 134 ЗНСНМ предвиђено је да Извршни одбор Савеза врши функције националног савета, а председник Савеза јеврејских општина је члан Савета Републике Србије за националне мањине. У контексту правног одређења појма националне мањине, примене тог одређења и испољавања колективног националног идентитета, од посебног значаја су одредбе о начину на који припадници националних мањина могу да изаберу своје националне савете, али и питање шта уколико је реч о групама које немају образовање на свом језику (у оквиру школског система Републике Србије), чији језик није у службеној употреби, које немају обавештавање на свом језику, или уколико је постојање њихове посебне културе под знаком питања. Важно је посебно истаћи да у правном поретку Републике Србије *нема прописа који би поименице одређивао националне мањине, нити посебног поступка, а самим тим ни надлежног органа који би у оквиру тог посебног поступка званично признавао једној групацији статус националне мањине*, што је последица посебног значаја који законодавац придаје самоодређењу националне мањине. Отворено је питање, међутим, да ли такав нормативни оквир може да резултира различитим одлукама у погледу самобитности појединих група становништва које су од стране различитих органа донесене у различитим контекстима, нарочито имајући у виду да брига припадника националних мањина да заједно одржавају свој заједнички идентитет може да буде испољена у различитим областима друштвеног живота, па чак и у оним областима у којима не делују национални савети.

Брига припадника националних мањина да заједно одржавају свој заједнички идентитет у областима друштвеног живота у којима не делују национални савети (култура, образовање, информисање и службена употреба језика и писма) испољава се на другачији начин и делимично је регулисана одредбама посебних закона. Примера ради, одредбама Закона о избору народних посланика предвиђено је олакшано учешће политичких странака *националних мањина* у расподели мандата. Појам политичке странке националне мањине одређен је одредбама Закона о политичким странкама, тако да се питање постојања националне мањине појављује као претходно питање у примени одредаба оба закона (видети текст о политичким странкама националних мањина). Имајући у виду изложено, може се закључити да за статус националне мањине није нужно да су припадници националне мањине изабрали своје националне савете, већ бригу да заједнички одржавају свој идентитет могу да испоље и на другачији начин и у другим областима друштвеног живота (нпр. формирањем политичке странке), али чињеница да су припадници једне националне мањине изабрали свој национални савет несумњиво, на основу одредаба Устава, ЗЗПСНМ и ЗНСНМ, значи да се та група држављана мора сматрати националном мањином, чак и онда када је реч о групи која не може остваривати самоуправу у све четири области у којима делују национални савети. Разуме се да се национална посебност и статус националне мањине група које су изабрале своје националне савете не сме доводити у питање чак ни онда када њихови национални савети не делују ни у једној од наведених области, али то несумњиво упућује на потребу преиспитивања сврсисходности појединих законских решења у вези са избором националних савета.

Посебно питање у вези са одређењем националне мањине у ЗЗПСНМ је да ли је такво одређење у складу са међународним стандардима, иако, као што је истакнуто, у међународном праву нема обавезујуће дефиниције националне мањине. Саветодавни комитет Савета Европе, који помаже Комитету министара Савета Европе у процесу надгледања спровођења Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, који чине признати и непристрасни ауторитети у области заштите националних мањина, у одељку 23 свог Мишљења о спровођењу Оквирне конвенције у оквиру првог циклуса мониторинга СЦГ – *сматра позитивним чињеницу да ова дефиниција покрива велики број група... укључујући и оне које су бројчано мале.*<sup>35</sup>

#### 4. Мањинска права и национални састав становништва

Питање одређења појма националне мањине и постојања одређених група становништва које, у складу с тим одређењем, имају мањински статус – појављује се као услов уживања многих уставом зајамчених мањинских права и као претходно питање у примени одредаба закона којима је регулисан начин остваривања тих права. Такође, као што је истакнуто, у појединим уставним одредбама, упућује се на састав становништва, док су у појединим одредбама међународних уговора и домаћих закона, па и подзаконских аката, који регулишу различите области друштвеног живота у којима су загарантована мањинска права, изричито садржани нумерички критеријуми, или је упућено на одговарајућу заступљеност припадника мањина, као услов остваривања мањинских права, што збирним резултатима пописа становништва даје посебан значај. Реч је о неколико различитих области друштвеног живота – учешћу у јавним пословима, образовању, службеној употреби језика и писма.

Пре разматрања употребљивости и значаја резултата пописа становништва у контексту остваривања мањинских права у наведеним областима друштвеног живота, треба учинити једну важну напомену. Будући да у појединим одредбама упућује на састав становништва као услов уживања одређених мањинских права, Устав заштити националног састава придаје посебан значај. У том смислу, пажњу посебно завређује став 3, члан 78, 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 шири мањинску заштиту путем заштите 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, или добровољних миграција. У том смислу, треба истаћи да Устав 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“.

##### 4.1. Учешће у јавним пословима

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина СЕ није пропустила да у склоп мањинске заштите уврсти и ефективно учешће националних мањина у јавним пословима. Према члану 15 Оквирне конвенције, *стране уговорнице имају обавезу да створе услове потребне за делотворно*

---

<sup>35</sup> ACFC/OP/I(2003)08 од 27. 11. 2003.

*учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним пословима, посебно оним који се на њих односе.*

Низом одредаба 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. У појединим одредбама упућује се на национални састав становништва.

Учешће грађана, па тиме и припадника националних мањина у политичком животу земље и формирању политичке воље, загарантовано је уставним одредбама о изборном праву и слободи удруживања. Сходно члану 52, став 1 и 2 Устава Републике Србије, сваки пунолетан, пословно способан држављанин Србије има право да бира и да буде биран. Изборно право је опште и једнако, избори су слободни и непосредни, а гласање је тајно и лично.

Осим одредаба о носиоцу суверености и изборном праву, које се односе и на припаднике мањина као грађане Републике Србије, Устав је у члану 77, став 1, изричито предвидео да припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције. Штавише, у ставу 2 истог члана Устава, предвиђено је 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*. Осим општих одредаба, Устав садржи и посебна решења која стварају услове за ефикасно учешће припадника мањина у појединим видовима друштвеног живота и јавних послова.

Устав Републике Србије садржи посебне одредбе којима се ствара правни основ за учешће припадника националних мањина у представничким телима на свим нивоима организовања јавне власти. Према члану 100, став 2 Устава, у Народној скупштини Републике Србије, као највишем представничком телу и носиоцу уставотворне и законодавне власти, обезбеђује се равноправност и заступљеност представника националних мањина. Устав предвиђа у члану 180, став 4 да се у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе *у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом*.

Пре него што се размотри како је законски уређен начин остваривања изложених уставних одредаба и да ли резултати пописа становништва у погледу националне припадности могу да буду правно релевантни за вођење рачуна о националном саставу становништва и заступљености припадника националних мањина, треба истаћи да изложене одредбе члана 77 и 180 Устава, намећу извесна питања. Најпре, поставља се питање да ли се под уставним одређењем о *одговарајућој заступљености* при запошљавању у државним органима, јавним службама и органима покрајине и локалне самоуправе може сматрати сразмерна заступљеност? Судаћи према члану 180 Устава који предвиђа сразмерну заступљеност националних мањина у покрајинским и локалним скупштинама, чини се да Устав разликује сразмерну и одговарајућу заступљеност у том смислу што сразмерну заступљеност везује за покрајинска и локална представничка тела, док одговарајућу заступљеност утврђује као вредност о којој треба водити рачуна при запошљавању.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> В. Ђурић, Избори и делотворно учешће националних мањина у јавним пословима, у: О. Николић, В. Ђурић (ур.), Избори у домаћем и страном праву, Београд, 2012, стр. 139.

#### 4.1.1. Национални састав и запошљавање у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе

Уставну одредбу према којој 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* – разрађује више закона.

Чланом 22 ЗЗПСНМ предвиђено је да се приликом запошљавања у јавним службама, укључујући и полицију, *води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености и о познавању језика који се говори на подручју органа или службе*. На основу језичког тумачења и системским тумачењем у постојећем правном оквиру, изложена одредба Закона, посебно у делу којим је предвиђена *одговарајућа* заступљеност, значи да *национална припадност није једини критеријум* приликом избора међу више кандидата и да не намеће обавезу приоритетног запошљавања, већ вођења рачуна које подразумева да конкурсна комисија, односно руководилац, не сме да искључује пријем кандидата из реда националних мањина приликом већег броја конкурса, односно већег броја кандидата који се бирају, односно да критеријуму националне припадности *мора да дају посебну важност, нарочито у контексту састава становништва* који, разуме се, може да буде сагледан на основу резултата пописа становништва.

Према чл. 9, став 3 Закона о државним службеницима, при запошљавању у државне органе води се рачуна, између осталог, и о томе да национални састав одслика у највећој могућој мери структуру становништва. Дакле, према одредбама Закона о државним службеницима, уставни налог вођења рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина представља обавезу да национални састав при запошљавању у државне органе *у највећој могућој мери одсликава структуру становништва*. Закон не прецизира ништа о обиму те структуре, тако да се може стати на становиште да је реч о *структури целокупног становништва Републике*, за шта су свакако релевантни резултати пописа становништва. Законски израз „у највећој могућој мери“ не значи и сразмерну заступљеност припадника мањина међу државним службеницима у органима државне власти, већ подразумева обавезу да, у зависности од резултата успеха кандидата, надлежни *настоје* да се структура *свих запослених у свим органима* што је могуће више приближи националној структури целокупног становништва. При таквом тумачењу изложене законске одредбе, посебно се поставља питање на основу чега ће се утврђивати постојећа национална структура запослених међу државним службеницима? Обавеза прикупљања података о постојећем националном саставу запослених државних службеника не постоји, нити би, с обзиром на уставну слободу националног изјашњавања, уопште могла да буде уведена. На основу резултата пописа становништва могао би се утврдити број припадника мањина који ради у јавном сектору, али такав податак не би могао да буде сматран правно релевантним у смислу налога за предузимање одређених мера корекције националне структуре запослених. С друге стране, такав податак би свакако имао извесну употребну вредност, јер би могао да буде илустративног карактера приликом сагледавања стварног стања ствари и креирања кадровске политике.

Законом о судијама,<sup>37</sup> члан 46, став 2, предвиђено је да се при избору и предлагању за избор судија води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника

---

<sup>37</sup> „Службени гласник РС“, бр. 116/2008 и 58/2009.

националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине који је у службеној употреби у суду. Изложена одредба Закона о судијама најпре намеће питање да ли се при избору и предлагању за избор судија води рачуна о националном саставу целокупног становништва Републике, или је пак реч о националном саставу становништва на подручју суда? Дилему продубљује други део одредбе према којој се при избору и предлагању за избор води рачуна о кумулативно постављеним условима *одговарајуће* заступљености припадника националних мањина и познавању стручне правне терминологије на језику националне мањине који је у службеној употреби у суду. Јасно је да одговарајућа заступљеност припадника националних мањина не значи и сразмерну заступљеност, али је такође несумњиво да вођење рачуна о националном саставу становништва и заступљености припадника мањина може да има смисла уколико је реч о познавању стручне терминологије на језицима који су у службеној употреби у суду, што имплицира да је у првом плану управо вођење рачуна у одговарајућој заступљености у погледу и спрам састава становништва на подручју суда, а што резултатима пописа становништва о заступљености припадника мањина на појединим подручјима даје посебан значај.

Уставну одредбу о *вођењу рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина* при запошљавању разрађује и члан 24 Статута АП Војводине. Одредбом става 1 члана 24 Статута предвиђено је да у покрајинским органима и организацијама припадници националних заједница, заправо националних мањина, у АП Војводини треба да буду заступљени сразмерно њиховој заступљености у становништву на подручју рада покрајинских органа односно организација. У својој Одлуци о уставности Статута АП Војводине, Уставни суд је, будући да је у предлогу за оцену уставности била оспорена и изложена одредба Статута, констатовао да одредбом члана 77, став 2 Устав не гарантује сразмерну заступљеност припадника националних мањина приликом запошљавања ни у органима аутономне покрајине, али је, полазећи од тога да је чланом 79, став 2 Устава утврђено да се покрајинским прописима, на основу закона, могу установити додатна права припадника националних мањина и да је чланом 21 ЗЗПЧМ прописано да се приликом запошљавања у јавним службама, укључујући полицију, води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености и о познавању језика који се говори на подручју органа или службе – оценио да се могу прихватити разлози дати у одговору доносиоца Статута, да се наведена законска одредба може сматрати законским основом, да аутономна покрајина, уређујући организацију и рад својих органа и служби, као додатно право припадника националних мањина, њихову „одговарајућу“ заступљеност определи као „сразмерну“ заступљеност у покрајинским органима и службама. Остављајући по страни ову својеврсну измену смисла уставних одредаба, треба истаћи да се признавањем сразмерне заступљености отвара питање њеног карактера и обима, а самим тим и употребљивости података пописа становништва у оцењивању њене испуњености.

#### 4.1.2. Политичка партиципација националних мањина

##### 4.1.2.1. Политичке странке националних мањина

За политичку партиципацију националних мањина од изузетног значаја је да се размотре законска решења о оснивању политичких странака националних мањина. У Републици Србији, чланом 55, став 1 Устава, изричито је зајамчена слобода политичког удруживања, тако да је јасно да и припадници мањина имају право да оснивају политичка удружења.



Закон о политичким странкама уређује појам и оснивање политичких странака националних мањина. Према члану 3 Закона, политичка странка националне мањине у смислу тог закона је политичка странка чије је деловање, поред остваривања политичких циљева демократским обликовањем политичке воље грађана и учешћем на изборима, посебно усмерено на представљање и заступање интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине у складу са уставом, законом и међународним стандардима, што је уређено оснивачким актом, програмом и статутом политичке странке. Уколико се пажљивије сагледа изложена одредба Закона о политичким странкама, утолико се јасно уочава да политичка странка националне мањине може да буде странка само **једне** националне мањине. Такође, будући да је политичка странка организација грађана, јасно је да и политичка странка националне мањине окупља **грађане**. Одатле следе две важне карактеристике – с једне стране, чланови политичке странке националне мањине не морају да буду искључиво и припадници националне мањине, док, с друге стране, чланови политичке странке националне мањине који су и припадници те мањине морају да буду грађани, заправо држављани, што је разумљива последица самог одређења појма националне мањине.

Политичку странку у Републици Србији може да оснује најмање 10000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије. Закон о политичким странкама предвиђа афирмативно решење за оснивање политичке странке националне мањине. Наиме, према члану 9 Закона, политичку странку националне мањине може да оснује најмање 1000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије.

У вези са законским одредбама о оснивању политичких странака намеће се неколико веома важних питања која имају велики и непосредан значај за делотворно учешће националних мањина у јавним пословима, а која су у вези и са бројношћу националне мањине и употребом статистичких података. Најпре, имајући у виду да за статус националне мањине није нужно да су припадници националне мањине изабрали свој национални савет и да бригу да заједнички одржавају свој идентитет могу да испоље и на другачији начин и у другим областима друштвеног живота, јасно је да би то могли да учине и формирањем политичке странке. С друге стране, чињеница да су припадници једне националне мањине изабрали свој национални савет несумњиво, на основу одредаба Устава и Закона о заштити права и слобода националних мањина, значи да се та група држављана мора сматрати националном мањином и да њени припадници треба да имају могућност да образују политичку странку националне мањине, уколико то желе и уколико испуне законске услове. Дакле, политичка странка националне мањине може да буде свака организација чије је деловање усмерено на представљање и заступање интереса једне националне мањине, односно групе држављана која не само да се од већинског народа разликује по обележјима која наводи Закон о заштити права и слобода националних мањина већ је и изабрала свој национални савет. Политичка странка националне мањине може да буде и свака таква организација чије је деловање усмерено на представљање и заступање интереса заједница чији припадници нису изабрали национални савет, али чије је постојање идентификовано на попису становништва Републике Србије и које испуњавају законске критеријуме за статус националне мањине, *јер такав вид организовања, кроз политичку странку, означава њихову спремност да заједнички одржавају свој идентитет, будући да политички живот заправо чине све области друштвеног живота од значаја за идентитет националне мањине*. Начелно и теоријски посматрано, ништа не стоји на путу да и држављани који деле национални идентитет чије постојање није утврђено на попису становништва оснују политичку странку националне мањине, али је отворено питање да ли би у таквим случајевима било опортуно да органи који иначе нису надлежни за проблематику људских и мањинских права, али јесу надлежни за вођење Регистра политичких

странака, или за спровођење избора, суштински учествују у својеврсном признавању статуса националне мањине групи држављана која такав статус нема, тим пре што ни надлежност за утврђивање карактера странке националне мањине у правном поретку није јасно одређена.

Наиме, према Закону о политичким странкама, у Регистар политичких странака уписује се и положај странке националне мањине. Другим речима, да ли једна политичка странка има статус политичке странке националне мањине уписује се као посебна чињеница у Регистар политичких странака. С друге стране, у Закону о избору народних посланика, постоји одредба члана 81, став 4, према којој је предвиђено да о томе да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине, односно коалиције странака националних мањина, одлучује Републичка изборна комисија при проглашењу изборне листе, а на предлог подносиоца листе. Одредба истоветне садржине садржана је и у члану 40, став б Закона о локалним изборима, који ту одлуку препушта изборној комисији јединице локалне самоуправе, а истоветно решење постоји и на покрајинском нивоу. Уколико се упореде одредбе релевантних закона, утолико би следио закључак да би Републичка изборна комисија била у обавези да прихвати да одређена политичка странка има положај странке националних мањина ако је као таква уписана у Регистар политичких странака. Такво резонување се *a fortiori* односи на изборну комисију локалне самоуправе, јер не би требало да се њена одлука суштински разликује од одлуке Републичке изборне комисије. С друге стране, може се поставити и питање да ли би Републичка изборна комисија такав статус могла да призна некој политичкој странци која као таква није уписана у Регистар политичких странака? Треба стати на становиште да би Републичка изборна комисија таквим признавањем заправо могла да олакша освајање мандата одређеним политичким странкама (видети даљи текст), па стога треба заступати становиште да системски квалитет правних норми налаже да Републичка изборна комисија, као политичке странке националних мањина, прихвати оне које су као такве уписане у Регистар политичких странака.<sup>38</sup>

Друго питање које завређује посебну пажњу у вези са оснивањем политичких странака националних мањина је да ли законско решење према коме политичку странку националне мањине може основати најмање 1000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије представља наметање претерано високих нумеричких критеријума за учешће у јавним пословима, а посредно и за признање правно релевантног мањинског статуса? Да ли је могуће оснивање политичке странке националне мањине, иако број припаднике те мањине на попису становништва не премашује 1000? Начелно посматрано, законско решење према коме политичку странку националне мањине може да оснује најмање 1000 пунолетних и пословно способних држављана није захтев који, сам по себи, онемогућава остваривање мањинских права. С друге стране, такво решење може да буде сагледано и у контексту могућности образовања националних савета. Уколико би се законска одредба према којој политичку странку националне мањине може да оснује најмање 1000 пунолетних и

---

<sup>38</sup> С тим питањем суочио се и Уставни суд, који је стао на становиште да, с обзиром на то да Закон о политичким странкама, према предмету свог уређивања, представља *lex specialis* у односу на Закон о избору народних посланика, као и да се приликом уписивања у Регистар политичких странака утврђује која странка има положај политичке странке националне мањине, следи да се у односу на одредбу члана 81, став 4 Закона о избору народних посланика могу применити правила *lex specialis derogat legi generali*, односно *lex posterior derogate legi priori*. Из наведеног, по оцени Уставног суда, произлази да се одлучивање Републичке изборне комисије о томе која странка има статус политичке странке националних мањина, нарочито након спровођења одредаба Закона о политичким странкама којима је, поред осталог, предвиђено да политичка странка престаје да постоји и брише се из Регистра ако у року и под условима из тог закона не поднесе пријаву за обнову уписа у Регистар, своди на констатацију чињенице да је реч о политичкој странци националне мањине, на основу увида у извод из Регистра политичких странака. – Одлука ИУ број 42/2008 од 14. априла 2011. („Службени гласник РС“, број 28/2011).

пословно способних држављана сагледала у контексту могућности избора националног савета, да ли би ситуација у којој би се евентуално нашла нека национална мањина која је изабрала свој национални савет, али која нема „своју“ политичку странку, могла да се окарактерише као својеврсно онемогућавање остваривања политичких права припадника те мањине? Чини се да би такав закључак био претерано оштар. Наиме, несумњиво је да су национални савети националних мањина *ex constitutione* представници мањина као колективитета, па мањине чији интереси нису заступљени и представљени кроз деловање посебне политичке странке националне мањине нису у свему лишене могућности да учествују у процесу доношења одлука у друштву. С друге стране, будући да је политичка странка организација *грађана слободно и добровољно удружених*, може да се стане на становиште да изостанак постојања посебне мањинске странке представља заправо изостанак слободног и добровољног политичког удруживања ради представљања и заступања интереса те мањине у политичком животу. Ипак, чини се да се на овом питању донекле прелама проблем недовољно јасно утврђеног односа између различитих модела учешћа националних мањина у јавним пословима – између модела учешћа у јавним пословима посредством националних савета националних мањина и модела олакшане политичке партиципације националних мањина чији су елементи олакшано стварање политичких странака мањина, али и олакшано учешће у представничким телима.

#### 4.1.2.2. Избори за Народну скупштину

Законом о избору народних посланика у Народну скупштину Републике Србије предвиђен је пропорционални изборни систем и утврђено је да у расподели мандата учествују само изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали у изборној јединици. Према члану 43, став 1 Закона, изборна листа је утврђена када је својим потписима подржала најмање 10000 бирача. Изменама Закона о избору народних посланика 2004.<sup>39</sup> у домаће изборно законодавство (члан 81, став 2 Закона) уведено је решење према коме политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. На тај начин, домаће законодавство се приклонило моделу тзв. „природног прага“ за странке националних мањина као једном од могућих модела омогућавања учешћа националних мањина у процесу доношења одлука, односно у јавним пословима. Изложена решења намећу неколико питања.

Прво од питања која се намећу у вези са изложеним законским решењима је зашто је законодавац укидање изборног цензуса, као меру која олакшава учешће припадника националних мањина у јавним пословима, предвидео само за политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина. Као што је истакнуто, према члану 100, став 2 Устава, у Народној скупштини Републике Србије, у складу са законом, обезбеђује се равноправност и заступљеност *представника националних мањина*. Чланом 40, став 1 Закона о избору народних посланика, предвиђено је да кандидате, под условима утврђеним законом, могу да предлажу, односно да подносе изборне листе, регистроване политичке странке и коалиције политичких странака, као и групе грађана. Ако се према Уставу у Народној скупштини обезбеђује равноправност и заступљеност представника националних мањина, и ако изборне листе на изборима за Народну скупштину могу да подносе не само регистроване политичке странке и њихове коалиције већ и групе грађана, основано се поставља питање зашто је законодавац из афирмативне расподеле мандата, односно из

---

<sup>39</sup> Закон о изменама и допунама Закона о избору народних посланика („Службени гласник РС“, број 18/04).

учествовања у расподели мандата и када се добије мање од 5% од укупног броја гласова бирача који су гласали, искључио *групе грађана* припадника националних мањина, нарочито ако се има у виду и чињеница постојања група које имају своје изабране националне савете, а које, према резултатима пописа становништва, не броје 1000 пунолетних и пословно способних припадника колико је потребно за оснивање политичке странке? Зар кандидати које предложио групе грађана припадника националних мањина и који освоје потребан број гласова не би могли да се сматрају представницима мањина? Чини се да *ratio* изложене одредбе лежи у потреби да се омогући јаче институционално истицање и везивање кандидата за представљање и заступање интереса националне мањине чији ће представници бити, а што се, по законским решењима, постиже само посредством везаности кандидата за политичку странку, или коалицију политичких странака националних мањина које у својим програмима и статутима, као један од циљева свог деловања, имају представљање и заступање интереса националне мањине. Чини се да је такво решење пре ствар законодавне политике него дискриминаторско разликовање, *a fortiori*, јер је Законом о политичким странкама предвиђено да је за оснивање политичке странке националне мањине потребно 1000 оснивача, док подршку изборној листи, укључујући и изборну листу групе грађана, па била она и мањинска, треба својим потписима да пружи 10 хиљада бирача па се, сасвим основано, може резонovati да је лакше основати политичку странку националне мањине, него за изборе поднети листу групе грађана припадника националне мањине. Наравно, отворено је питање да ли се таквим решењем припадници националних мањина и грађани посвећени представљању и заступању интереса националних мањина пре подстичу на политичко организовање странака националних мањина, него на друге видове учешћа у политичком животу.

У вези са изложеним законским решењима стоји и питање да ли је број потписа који је потребан да би се подржала изборна листа политичке странке или коалиције политичких странака националних мањина компатибилан са духом афирмативног решења којим се олакшава њихово учешће у јавним пословима и да ли обезбеђује пуну и ефективну равноправност припадника националних мањина у поступку избора народних посланика и њихову заступљеност у Народној скупштини, нарочито у случају да је, према резултатима пописа становништва, број припадника одређене мањине мањи од 10 хиљада?

Са овим питањем суочио се Уставни суд, коме је био поднесен предлог за оцену уставности и законитости Упутства за спровођење Закона о избору народних посланика<sup>40</sup>, које је донела Републичка изборна комисија, а којим је било предвиђено да се приликом подношења изборне листе обавезно прилаже најмање 3000 судски оверених изјава бирача, ако изборну листу подноси политичка странка националне мањине или коалиција политичких странака националних мањина. Суд је стао на становиште да је прописивање услова за утврђивање и проглашење изборне листе националних мањина питање законодавне политике и да је, посматрано са становишта законодавца, искључење елиминаторне клаузуле у финалној етапи изборног процеса не само суштинска него и довољна мера „позитивне дискриминације“ која обезбеђује адекватну, односно равноправну заступљеност мањина у централном представничком органу власти Републике Србије. Тумачење којим се намеће обавеза законодавцу да за изборне листе мањинских заједница примени мере „позитивне дискриминације“ у свим етапама изборног процеса, резоновао је Уставни суд, „нема објективног правног упоришта нити у Уставу нити у потврђеним међународним уговорима, па ни у Оквирној конвенцији о заштити мањина

---

<sup>40</sup> „Службени гласник РС“, број 28/08.

која, поред тога, нема карактер непосредно примењивог права“. По оцени Суда, „искључење елиминаторне клаузуле и установљавање ‘природног прага’ за мањинске изборне листе довољна је гаранција пуне и ефективне равноправности припадника националних мањина, а изостајање ублажених услова за потврђивање листе националних мањина има карактер привидне законске празнине и не може се сматрати ‘стварним’ законодавним пропустом“.<sup>41</sup> Томе се може додати да услов да изборну листу подржи најмање 10000 бирача није сметња за политичке странке националних мањина које према резултатима пописа становништва броје мање од тог броја припадника, јер листу својим потписима треба да подрже *бирачи*, а не припадници мањине, што начелно омогућава да листу мањинске политичке странке подрже и лица која не припадају националној мањини на чије представљање и заступање интереса је посебно усмерено деловање подносиоца листе. Отворено је питање колике су реалне могућности да се у пракси то заиста и дешава, али је, с друге стране, сасвим јасно и очекивано да „природни праг“ који странке националних мањина треба да пређу на сваким изборима износи више од 10 хиљ. гласова.<sup>42</sup>

У том смислу, будући да се у релевантним међународним телима сматра да предузете мере афирмативне акције у изборном процесу морају да буду сразмерне *стварним потребама* група и да буду усмерене ка постизању једнаких могућности, тако да афирмативна акција не сме да буде механизам који установљава привилегије, већ механизам који обезбеђује ефективна права која припадници већине већ уживају,<sup>43</sup> може се закључити да су изложене мере укидања изборног цензуса за које се определио домаћи законодавац заиста у складу са таквим захтевом, чак и без смањивања броја потписа који је потребан за подршку листи политичке странке националне мањине, или повезивања тог броја са резултатима пописа становништва.<sup>44</sup>

#### 4.1.2.3. Локални избори

Законом о локалним изборима<sup>45</sup> предвиђено је да на локалним изборима свакој изборној листи припада број мандата који је сразмеран броју добијених гласова и да у расподели мандата учествују изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали. За политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина прописано је истоветно решење као и на изборима за Народну скупштину – оне учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Такво решење,

---

<sup>41</sup> Одлука ИУ број 42/2008 од 14. априла 2011. („Службени гласник РС“, број 28/2011).

<sup>42</sup> Начелно посматрано, до онемогућавања олакшаног учешћа у јавним пословима при моделу „природног прага“ могло би да дође у случају да он износи мање од броја потписа који је изборним законодавством предвиђен за утврђивање изборне листе.

<sup>43</sup> The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12<sup>th</sup> meeting (Venice 10<sup>th</sup> March 2005) and the Venice Commission at its 62<sup>th</sup> Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009 p. 4.

<sup>44</sup> Имајући у виду изложено, тешко се може прихватити резонување појединих домаћих аутора, који су иначе међу реткима који су о овом питању писали, према коме „увођењем природног прага као механизма за постизање инклузивности политичких партија националних мањина у парламентарни живот не остварује се овај циљ у потпуности“ јер се „у условима фрагментарности политичких партија националних мањина гласови њихових бирача распоређују унутар затворене групе на неколико политичких актера који сваки појединачно једва досежу до природне границе“, али, с друге стране, и да решење у изборном законодавству „одговара добро организованим политичким партијама бројних националних мањина, али занемарује политичке и друштвене интересе осталих националних заједница“ (видети Г. Башић, К. Црњански, Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији, 2006, стр. 55, 56, 58).

<sup>45</sup> „Службени гласник РС“, број 129/2007.

осим истоветних питања која су изложена у вези са изборима за Народну скупштину, намеће и посебно питање да ли се њиме заиста омогућава *сразмерна* заступљеност националних мањина у локалним скупштинама?

Устав у члану 180, став 4, као што је истакнуто, прописује да се у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, у складу са законом. У изложеној уставној одредби није јасно утврђен смисао сразмерне заступљености, односно није јасно да ли је реч о сразмерној заступљености припадника мањина која одражава њихово учешће у укупном броју становника читаве Републике или појединих подручја, односно јединица локалне самоуправе, или пак о сразмери која одражава учешће националних мањина у укупном бирачком телу Републике, или појединих јединица, или у бирачком телу које је гласало на изборима? Чини се да би схватање према коме се сразмерна заступљеност из уставне одредбе члана 180, став 4 односи на сразмеру која одражава учешће у укупном броју становника јединице локалне самоуправе онемогућила законско уређивање ове материје. Наиме, не би било могуће законско једнообразно решење према коме би се на истоветан начин омогућило сразмерну заступљеност у свим јединицама локалне самоуправе. Сличан закључак може да се изведе и за тумачење према коме сразмерна заступљеност одражава учешће националних мањина у укупном бирачком телу Републике. У том случају могуће је резонovati да учешће националних мањина у укупном броју становника Републике и у укупном броју становника јединице локалне самоуправе није истоветно и да би стога у појединим скупштинама јединица локалне самоуправе националне мањине биле подзаступљене, док би у другима биле презаступљене. Штавише, учешће националних мањина у бирачком телу Републике, због промене тог броја у односу на попис становништва, није могуће поуздано утврдити, нити је оно релевантно на изборима у појединим јединицама локалне самоуправе. Отуда следи да се сразмерна заступљеност националних мањина може односити само на учешће националних мањина у бирачком телу које је гласало на локалним изборима и да се посредством укидања изборног цензуса од 5% таква сразмера правно омогућава, а фактички може остварити, под условом да припадници мањина гласају за политичке странке националних мањина.

У вези са изложеним законским решењима, баш као и у вези са изборима за Народну скупштину, може да се постави питање да ли је законско уређивање услова које је потребно испунити да би се подржала изборна листа политичке странке или коалиције политичких странака националних мањина компатибилно са духом афирмативног решења којим се олакшава њихово учешће у локалним представничким телима? Законом о локалним изборима, чланом 18 предвиђено је да кандидате за одборнике могу да предлажу регистроване политичке странке, коалиције регистрованих политичких странака, као и групе грађана чије изборне листе својим потписима подржи најмање 30 бирача по предлогу за сваког кандидата на изборној листи и да предлагач мора да на изборној листи има најмање једну трећину кандидата од укупног броја одборника који се бира (став 1). Ставом 2 истог члана прописано је да су у јединицама локалне самоуправе које имају мање од 20 хиљада бирача, изборне листе утврђене када их својим потписом подржи најмање 200 бирача.

Поводом више иницијатива које су пред Уставним судом покренуте за оцену уставности овог, али и других чланова Закона о локалној самоуправи, Суд је 2009. покренуо поступак оцене уставности изложених одредаба Закона. Основно питање које се у том спору разматрало, у вези са изложеним одредбама, било је да ли оне, због тога што садрже истоветна решења за припаднике националних мањина и за грађане који припадају већини, фактички припаднике националних мањина доводе у

неравноправан положај у односу на припаднике већинског народа у поступку кандидовања на локалним изборима, а тиме и у остваривању права на политичко репрезентовање? Суд је стао на становиште да „прописивањем у члану 18 Закона наведених услова у погледу минималног броја бирача који треба да подрже изборну листу и минималног броја одборника који треба да буду предложени на листи да би једна изборна листа била правно ваљана нису постављени такви услови који би припаднике националних мањина довели у суштински неједнак положај у односу на припаднике већинског народа, нити се суштински ограничавају њихова права да учествују у управљању јавним пословима и да буду сразмерно заступљени у скупштини јединице локалне самоуправе.“ При томе, Уставни суд је изричито истакао да је „имао у виду чињеницу да су националне мањине у Републици Србији, *према подацима надлежног органа за статистику, по правилу, сконцентрисане на одређеним подручјима* и да у појединим општинама националне мањине представљају већинско становништво, те да, следствено томе, испуњавање наведених услова, у принципу, не представља знатну потешкоћу за политичке странке националних мањина“.<sup>46</sup> Изложено резоновање Уставног суда значајно је и због тога што представља пример употребне вредности статистичких података у разумевању могућности испуњавања одређених законом постављених услова и остваривања одређених права.

#### *4.1.2.4. Избори за Скупштину АП Војводине*

Према члану 180, став 1 Устава, скупштина је највиши орган аутономне покрајине и њу, према ставу 2 и 3 истог члана Устава, чине посланици који се бирају у складу са одлуком скупштине аутономне покрајине. Према члану 35, став 2 Статута АП Војводине, избор и престанак мандата посланика, начин омогућавања сразмерне заступљености националних заједница и образовање изборних јединица уређује Скупштина покрајинском скупштинском одлуком. Имајући у виду изложене одредбе Устава и Статута АП Војводине, поставља се питање да ли се избор скупштине покрајине у свему може регулисати статутом и одлуком скупштине покрајине, нарочито имајући у виду да је изложеном одредбом члана 180, став 4 Устава прописано да се у аутономним покрајинама у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама, **у складу са законом**. Другим речима, да ли се обим и начин учешћа националних мањина у представничком телу покрајине могу одредити само одредбама њеног статута и/или другог покрајинског општег акта?

У својој Одлуци о уставности Статута АП Војводине, Уставни суд Србије је, полазећи, с једне стране, од одредбе члана 180, став 4 Устава, и с друге стране, од права аутономне покрајине да, у складу са Уставом и својим статутом, уреди, између осталог, и избор посланика у Скупштини АП Војводине – оценио да није уставноправно спорно да Скупштина АП Војводине својим актом уреди начин омогућавања сразмерне заступљености под следећим условима: прво, да се тај „начин“ прописивањем изборног поступка уреди у складу са законом и, друго, да се под „националним заједницама“ у односу на које се уређује омогућавање сразмерне заступљености подразумевају националне мањине, како је то утврдио Устав.<sup>47</sup> Ако уставноправно није спорно да АП Војводина својим актом уреди начин омогућавања сразмерне заступљености националних мањина, под условом да се то учини у складу са законом, утолико се намеће питање да ли су решења садржана у важећим актима у складу са законом и

---

<sup>46</sup> ИУ број 52/2008 од 21. априла 2010. године („Службени гласник РС“, број 34/10).

<sup>47</sup> ИУ-360/2009.

да ли, у вези са сразмерном заступљеношћу мањина, статистички подаци о националној припадности имају одређену употребу вредност?

Избор посланика у Скупштину АП Војводине регулисан је Покрајинском скупштинском одлуком о избору посланика у Скупштини АП Војводине.<sup>48</sup> Према члану 5, став 3 Одлуке, посланици се бирају по пропорционалном и већинском изборном систему. Чланом 6 Одлуке предвиђено је да се по пропорционалном изборном систему у Покрајини, као једној изборној јединици, бира 60 посланика, док се по већинском изборном систему бира 60 посланика између појединачно утврђених кандидата са листе кандидата у изборним јединицама утврђеним посебним актом. На основу таквог решења јасно је да ће освајање мандата представника националних мањина на изборима, у делу избора који се одвијају по већинском изборном систему, бити олакшано уколико су изборне јединице одређене тако да узимају у обзир и географски размештај мањинског живља. За пропорционалне изборе Одлука преузима истоветно решење које је предвиђено за републичке и локалне изборе. Према члану 74, став 3 и 4 Одлуке, у расподели мандата учествују изборне листе које су добиле најмање 5% гласова од укупног броја гласова бирача који су гласали, док политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и када су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали.

Уколико се пажљивије сагледају изложена решења, утолико се, слично као и за локалне изборе, најпре намеће питање да ли се њима заиста извршава уставни налог и омогућава сразмерна заступљеност националних мањина у Скупштини АП Војводине? Изложено питање је, за разлику од локалних избора, донекле усложњено, будући да према члану 24 Статута АП Војводине у покрајинским органима и организацијама припадници националних заједница у АП Војводини треба да буду заступљени не сразмерно њиховој заступљености у бирачком телу, већ становништву на подручју рада покрајинских органа односно организација. Разуме се да се једнозначан одговор на изложено питање не може дати и да зависи од решења која се одреде посебном Одлуком којом се одређују изборне јединице за већинске изборе. У том смислу, треба учинити једну важну напомену – уколико се стоји на становишту да сразмерна заступљеност националних мањина у покрајинским скупштинама треба да одражава учешће националних мањина у *бирачком телу које је гласало*, а што би значило усвајање једнообразног модела на свим нивоима гласања, онда је решење које омогућава да политичке странке и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и када су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали довољно и није нужно усвајати посебне афирмативне мере у изборној геометрији у делу покрајинских избора који се спроводе по већинском систему. Заправо, већински избори не би ни били потребни, тако да је постојеће решење довољно само у делу избора који се спроводе по пропорционалном изборном систему. Уколико се пак стоји на становишту да се изложена одредба члана 24 Статута АП Војводине односи и на покрајинску скупштину и да се њом одређује обим и начин учешћа националних мањина у представничком телу покрајине, односно да се њом одређује прави смисао сразмерне заступљености коју прописује члан 180, став 4 Устава, утолико треба истаћи да је онда за сваке будуће покрајинске изборе који се спроводе по оба модела неопходно мењати изборне јединице за већинске изборе, чиме се не гарантује и сразмерна заступљеност националних мањина која одражава њихово учешће у укупном становништву покрајине. Наравно, треба истаћи да такво решење доводи до нарушавања равноправности националних мањина у Републици и нарушава једнообразни карактер сразмере

---

<sup>48</sup> „Службени лист АП Војводине“, бр. 12/2004, 20/2008, 5/2009, 18/2009, 23/2010.



заступљености националних мањина у представничким телима на покрајинском и локалном нивоу, односно нарушава принцип хомогености избора на који се Уставни суд позива у својим одлукама, а који, по схватању Суда, значи „ у основи једнако значење најважнијих правила за парламентарне и локалне изборе“.<sup>49</sup> Због тога се чини да уставни налог омогућавања сразмерне заступљености националних мањина у локалним и покрајинским представничким телима у складу са законом, заправо, значи неопходност усвајања истог модела као и на републичким изборима – укидање изборног цензуса за странке и коалиције странака националних мањина на изборима на којима је покрајина једна изборна јединица.

#### 4.1.3. Национални савети националних мањина

Чланом 75, став 2 Устава, предвиђено је да припадници националних мањина путем *колективних права*, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, док је ставом 3 прописано да могу изабрати своје националне савете, у складу са законом, ради остварења *права на самоуправу* у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма.<sup>50</sup> Законско регулисање избора националних савета најпре је било извршено одредбама ЗЗПСНМ, али је ЗНСНМ такав начин избора националних савета промењен. Каква решења садржи овај закон и на који начин су резултати пописа становништва релевантни за његову примену?

ЗНСНМ резултате пописа становништва најпре прописује релевантним за утврђивање броја чланова савета. Према члану 9 Закона, национални савет националне мањине чији је број, према резултатима последњег пописа становништва, мањи од 10 хиљ. лица, или није посебно исказан, броји 15 чланова, националне мањине чији је број, према резултатима последњег пописа становништва, већи од 10 хиљ., а мањи од 20 хиљ. лица броји 19 чланова, мањине чији је број између 20 хиљ. и 50 хиљ. износи 23 члана, између 50 хиљ. и 100 хиљ. броји 29 чланова, док национални савет националне мањине чији је број, према резултатима пописа становништва, већи од 100 хиљ. има 35 чланова.

Чланом 29 Закона предвиђено је да избори за националне савете могу бити непосредни или путем електорске скупштине, да ће се националне мањине саме одредити којем ће од ова два начина дати приоритет у том смислу што ће се, како то предвиђа став 3 овог члана, непосредни избори за националне савете одржати ако се до дана расписивања избора, на посебан бирачки списак националне мањине, упише више од 50% од укупног броја припадника националне мањине према последњем попису становништва, умањеног за 20%.

Изложене одредбе Закона могу да намећу важна питања и да буду основ за извесне закључке. Законодавац се определио за хибридни модел избора националних савета састављен од непосредних и електорских избора. Отворено је питање да ли одредба Закона према којој ће се националне мањине саме одредити којем ће од два начина избора дати приоритет у свему одговара смислу одредбе

---

<sup>49</sup> Одлука ИУ број 42/2008 од 14. априла 2011. („Службени гласник РС“, број 28/2011). Приметно је да Уставни суд из одређења принципа хомогености избора у тој одлуци изоставља покрајинске изборе, што се може тумачити и као став Суда да покрајина може да одступи од овог принципа. Међутим, такво резонување се не може прихватити за сразмерну заступљеност националних мањина у покрајинским скупштинама за коју Устав прописује да се спроводи „у складу са законом“.

<sup>50</sup> Више о националним саветима као облику нетериторијалне аутономије у правном поретку Републике Србије у раду В. Ђурић, Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 65/2013, стр. 51–54.

члана 75, став 3 Устава, према којој припадници националних мањина **могу, што значи да и не морају**, да изаберу националне савете, јер се може схватити и тако да имплицира да ће избора за националне савете, било по једном, било по другом изборном моделу, свакако бити!! Посебно је проблематична и денекле арбитрерно одређена одредба става 3 овог члана Закона, која предвиђа да ће се непосредни избори за националне савете одржати ако се до дана расписивања избора на посебан бирачки списак националне мањине упише више од 50% од укупног броја припадника националне мањине према последњем попису становништва, умањеног за 20%. Такво решење најпре намеће дилему да ли су електорски избори, будући да су по Закону последица недовољног интереса припадника националне мањине за непосредне изборе, заиста добра основа за формирање тела која *ex constitutione* треба да служе остваривању права на самоуправу у уставом опредељеним областима друштвеног живота. Другим речима, поставља се питање да ли национални савети изабрани на електорским изборима за које је мање од 50% припадника мањине исказало интерес, дакле који су и *ex lege* нелегитимни јер не изражавају већинску вољу, уопште могу да буду тела посредством којих припадници националних мањина остварују самоуправу? Штавише, није јасно ни како, ни због чега се законодавац определио баш за исказане проценте?! С друге стране, изложене одредбе закона намећу закључак да су резултати пописа становништва у погледу броја припадника појединих националних мањина релевантни за одређивање броја чланова националних савета и начина њиховог избора. Из таквог законског одређења следи да су надлежни државни органи *дужни* да се, приликом сагледавања начина избора и броја чланова националних савета, стриктно придржавају резултата пописа и да евентуални бојкот пописа може да има само негативне правне последице по националну мањину чији припадници учествују у таквој делатности. То се односи и на случајеве постојања несумњиве етничке мимикрије, па чак и онда када је држава на међународном плану истицала да је свесна да је стварни број припадника одређене мањине већи, као што је то, примера ради, случај са ромском националном мањином.

Резултати пописа становништва, према чл. 106 ЗНСМ, релевантни су и за пуноважно одржавање електорске скупштине, уколико се национални савет одређена мањине бира према електорском моделу. У том случају, скупштина се не може одржати ако на њој не присуствује најмање 20 електора, у случају мањине чији број, према резултатима последњег пописа становништва, износи мање од 10 хиљ. лица или није исказан, најмање 30 електора, у случају мањине чији број, према резултатима последњег пописа становништва, износи више од 10 хиљ., али мање од 20 хиљ. лица, најмање 45 електора, у случају мањине чији број, према резултатима последњег пописа становништва, износи више од 20 хиљ., али мање од 50 хиљ. лица, најмање 60 електора, у случају мањине чији број, према резултатима последњег пописа становништва, износи више од 50 хиљ., а мање од 100 хиљ. лица и најмање 100 електора, у случају мањине чији број, према резултатима последњег пописа становништва, износи више од 100 хиљ. лица.

Изложене одредбе нису једина решења ЗНСМ која се могу сагледати у контексту резултата пописа становништва о броју припадника националних мањина.

Чланом 31 Закона уређено је *индивидуално* изборно право припадника националних мањина за избор националних савета, дакле право које они **уживају не као држављани, већ као припадници националне мањине**, као уже групе држављана. Осим испуњавања Уставом и законом прописаних општих услова за стицање активног бирачког права, посебан услов за стицање активног бирачког права за непосредан избор чланова националног савета, према ЗНСМ, јесте *упис у посебан бирачки*

*списак националне мањине.*<sup>51</sup> Посебан бирачки списак води се по службеној дужности, а води га Министарство надлежно за спровођење избора, док посебне бирачке спискове по јединицима локалне самоуправе воде, као поверени посао, општинске, односно градске управе у електронској форми. Припадници националне мањине уписују се, према члану 52 Закона, у посебан бирачки списак када испуне опште услове за стицање бирачког права прописане законом и ако затраже да буду уписани. Сваки грађанин са бирачким правом, припадник националне мањине, може на посебном обрасцу писмено затражити да буде уписан у посебан бирачки списак.

Законска решења о посебним бирачким списковима националних мањина намећу извесна питања у вези са значајем и употребљивошћу резултата пописа становништва, која представљају изданке следеће основне дилеме – будући да је бирачки списак јавна исправа, због чега постоји претпоставка његове тачности, какав може бити однос између података из бирачког списка и података о броју, старосној структури и осталим релевантним показатељима у погледу националних мањина који су прикупљени приликом пописа становништва. Да ли су подаци из бирачког списка меродавнији, односно правно значајнији од резултата пописа становништва и, уколико јесу, да ли се постојање одређене националне мањине и број њених припадника који имају бирачко право утврђују искључиво на основу бирачког списка националне мањине? С друге стране, будући да Закон предвиђа могућност одбијања уписа у бирачки списак (члан 56, став 1), не прецизирајући притом на основу чега надлежни орган може да одбије упис у бирачки списак, поставља се питање да ли би орган који води бирачки списак могао да одбије упис једног лица, са аргументацијом да у јединици локалне самоуправе, према резултатима пописа становништва, нема припадника те мањине, тим пре што су, према изричитим законским одредбама, као што је наведено, надлежни органи *дужни* да се стриктно придржавају резултата пописа у појединим аспектима конституисања и рада националних савета (као што је то случај са начином избора и бројем чланова националних савета)?

На изложена питања се не може, нити сме дати потврдан одговор. Наиме, због законских одредаба према којима се припадници мањина добровољно уписују у бирачки списак (члан 47, став 2), а свако коришћење података из бирачког списка, осим у сврху избора националног савета, забрањено је и кажњиво (члан 49, став 2), јасно је да се меродавност података из бирачког списка мора ограничено схватати. С друге стране, имајући у виду слободу изражавања националне припадности, јасно је да надлежни орган не би могао нити смео да одбије упис лица у бирачки списак са аргументацијом да у јединици локалне самоуправе, према резултатима пописа становништва, нема припадника одређене мањине за коју то лице тврди да јој припада. Међутим, јасно је да изложена решења немају велики системски квалитет. Штавише, будући да члан 49, став 2 ЗНСНМ, оставља начелну могућност да се подаци из посебног бирачког списка користе и у сврху остваривања других права националних мањина, ако је то прописано законом или прописом аутономне покрајине, јасно је да се дилеме о односу између података из бирачког списка и резултата пописа становништва могу само продубљивати.

---

<sup>51</sup> Без обзира на то што је Законом изричито предвиђено да је упис у бирачки списак мањине добровољан, отворено је питање да ли је такво решење у складу с чланом 47, став 2 Устава, према коме нико није дужан да се изјашњава о својој националној припадности. Наиме, Законом се прописује да активно бирачко право имају припадници националних мањина који, да би га уживали, морају да се упишу на бирачки списак, што би се могло тумачити да припадници мањина тиме, на изврстан начин, имају обавезу, односно дужност да се национално изјасне, јер се упис у посебни бирачки списак заиста може сматрати једним видом националног изјашњавања.

У одређеним члановима ЗНСМ предвиђено је да правни положај националног савета у појединим аспектима зависи од броја припадника мањине коју савет представља, без прецизирања да ли је реч о броју припадника који је утврђен *према резултатима пописа становништва*. Тако, према члану 115, став 2 ЗНСМ, средства која се за финансирање делатности националних савета обезбеђују у буџету Републике распоређују се тако да се 30% распоређује у једнаким износима свим регистрованим националним саветима, док се остатак средстава (70%) дели сразмерно броју припадника одређене националне мањине коју савет представља, као и укупном броју установа те мањине у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма. Изложена одредба Закона заправо значи да се 35% од укупног износа средстава која су обезбеђена у буџету Републике за финансирање делатности националних савета дели сразмерно броју припадника мањине коју сваки национални савет представља. У изложеном законском решењу приметно је изостављање одређења да је реч о броју припадника мањине према резултатима пописа становништва, тако је отворено питање на који начин би се број припадника мањине утврђивао и да ли је, примера ради, реч о броју припадника мањине према подацима националног савета, пројектованом, односно процењеном броју припадника мањине за одређену годину, или чак о броју припадника мањине према подацима матичних држава. Изложена дилему решава Уредба о поступку расподеле средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина<sup>52</sup>, чијим чл. 3 је прописано да се 35% средстава распоређује саветима сразмерно процентуалној заступљености припадника мањине коју савет представља у односу на укупан број припадника националних мањина које имају регистрован национални савет и да се број припадника националне мањине утврђује *према резултатима последњег пописа становништва*. Док је питање значаја пописа становништва за одређивање броја припадника националне мањине у контексту расподеле средстава за финансирање рада националних савета из буџета Републике донекле, можда и без изричитог правног основа, решено Уредбом, дотле се истоветно питање може јавити и у погледу одредбе став 5 истог члана ЗНСМ, којом је прописано да се средства која се за финансирање делатности националних савета обезбеђују у буџету јединица локалне самоуправе распоређују у складу са одлуком надлежног органа јединице локалне самоуправе, националним саветима који предстаљају националне мањине које у становништву јединице локалне самоуправе достижу најмање 10% од укупног становништва или националних мањина чији је језик у службеној употреби на територији јединице локалне самоуправе. Остављајући по страни правну могућност да језик националних мањина буде у службеној употреби у јединици локалне самоуправе у којој живи мање од 10% припадника мањине (више о томе у даљем тексту), слично као и у погледу расподеле средстава из републичког буџета, остаје отворено питање на основу чега би се могло утврдити да ли мањина коју савет представља достиже најмање 10% од укупног становништва јединице локалне самоуправе. Чини се да би и у том случају једино релевантни могли да буду резултати пописа становништва.

#### 4.1.4. Учешће у консултативним телима

Законодавства многих држава познају учешће националних мањина у јавним пословима посредством мањинских саветодавних и консултативних тела која могу да делују како на државном, тако и на регионалном или локалном нивоу.<sup>53</sup> Један покушај начелне класификације таквих тела,

---

<sup>52</sup> Уредба о поступку расподеле средстава из буџета Републике Србије за финансирање рада националних савета националних мањина („Службени гласник РС“, бр. 95/2010 и 33/2013).

<sup>53</sup> M. Weller, Article 15, The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006. p. 447.

извршен донекле према њиховим активностима, сврстава их у четири типа различитих механизма – 1. механизми коодлучивања, 2. механизми консултација, 3. механизми координације и 4. механизми мањинске самоуправе.<sup>54</sup> Осим националних савета који представљају како механизме консултација, тако, у много већем обиму, и механизме мањинске самоуправе, домаће законодавство познаје још један вид консултативних тела – савете за међунационалне односе који се оснивају у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе. Према чл. 98, став 2 Закона о локалној самоуправи, национално мешовитим јединицама локалне самоуправе, у смислу тог Закона, сматрају се јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника *према резултатима последњег пописа становништва* у Републици Србији. Представнике у савету чији је делокруг да разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности могу да имају припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе. Иако Закон не прописује изричито, јасно је да се учешће веће од 1% у укупном становништву јединице локалне самоуправе такође може сагледати само на основу резултата пописа становништва. Закон у ставу 5 истог члана прописује да се делокруг, састав, избор чланова и начин рада савета уређује одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, док је у ставу 7 прописано да се у случају националних мањина које имају своје изабране националне савете представници тих мањина у саветима за међунационалне односе бирају на предлог националног савета.

Будући да Закон прописује да се, између осталог, састав савета за међунационалне односе уређује одлуком скупштине јединице локалне самоуправе, поставља се питање да ли једна таква одлука којом се у састав локалног савета уводи представник групе која се у Републици Србији не сматра посебном националном мањином (нпр. групе са регионалним идентитетом) може да представља признање постојање једне националне мањине, а самим тим да ли је учешће од 5% у укупном броју становника јединице локалне самоуправе заправо доња нумеричка граница за постојање националне мањине у правном поретку Републике Србије, као и да ли се, следствено томе, уврштавање представника једне групе у састав једног таквог савета може сматрати довољним правним основом да представљена група ужива и остварује друга, уставом и законом прописана мањинских права. Чини се да изложено законско решење о саставу савета, будући да нормативно не изражава заједничку свест припадника групе која је у савету представљена, одудара од концепције према којој се, у одређењу мањине, специфичан значај признаје бризи припадника мањине да заједнички очувају свој заједнички идентитет. Напросто, једна таква одлука била би став органа нивоа власти који није надлежан за признавање мањинског статуса, а самим тим не би ни могла да има било какве последице на уживање Уставом и законом зајамчених мањинских права.

#### 4.2. Образовање и национални састав

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина СЕ садржи неколико чланова којима се уређују права припадника националних мањина и обавезе држава чланица да предузимају мере у области образовања. Чланом 14, став 2 Конвенције, предвиђено је да ће у *областима које су традиционално или у знатном броју насељене припадницима националних мањина, ако има довољно захтева*, државе уговорнице настојати да обезбеде, колико год је могуће и у оквиру својих образовних

---

<sup>54</sup> M. Weller, *Advisory and Consultative Bodies for the Promotion of Effective Participation of National Minorities*, *International Journal on Minority and Group Rights*, 16 (2009), p. 599.

система, да припадници мањина имају одговарајуће могућности да имају наставу на матерњем језику или добијају часове из тих језика, што ће се, према ставу 3 истог члана Конвенције, применити без штете по изучавање званичног језика или наставе на том језику. У коментарима изложеног члана Оквирне конвенције истиче се да је у погледу термина *области које су традиционално или у знатном броју насељене припадницима националних мањина* Саветодавни комитет СЕ, који прати остваривање Конвенције, у својој пракси позивао на потребу тачних статистичких података да би се извршила „демаркација“ релевантних области и ефективно таргетирала национална политика.<sup>55</sup> Штавише, Комитет је и у погледу *довољно захтева* за остваривање овог права, у контексту владавине права, позвао на јасно утврђивање њиховог броја (цензуса) који би био услов за увођење мањинског језика у образовању, али је указивао и да би „механичка“ примена нумеричког критеријума била неправедна према нијансираним разликама појединачних случајева, тако да нумерички критеријум треба посматрати у контексту различитих захтева, потреба и могућности.<sup>56</sup>

У правном поретку Републике Србије, Законом о основном образовању и васпитању<sup>57</sup> (а истоветно решење садржано је и у законским решењима о средњем образовању и васпитању) није предвиђено да се образовно-васпитни рад на језику и писму националних мањина остварује у областима које су у одређеном броју насељене припадницима националних мањина, али је предвиђен нумерички критеријум за утврђивање довољног броја захтева. Према чл.12, став 2 Закона, за припаднике националне мањине образовно-васпитни рад остварује се и на језику и писму националне мањине, односно двојезично, ако се приликом уписа у први разред за то определи најмање 15 ученика. Према ставу 3 истог члана Закона, школа може да остварује образовно-васпитни рад на језику и писму националне мањине, односно двојезично и за мање од 15 ученика уписаних у први разред, уз сагласност министарства надлежног за послове образовања које министарство даје по прибављеном мишљењу одговарајућег националног савета.

Изложено законско решење намеће веома занимљиво питање у контексту употребне вредности збирних података из пописа становништва. Наиме, будући да је у законодавству Републике Србије изостављено одређење према коме се могућност остваривања наставе на мањинским језицима везује за области које су у знатном броју насељене припадницима мањина, поставља се питање да ли је могуће да се у областима и насељима у којима према резултатима пописа становништва уопште нема припадника одређене националне мањине, или их нема у довољном броју, определи Законом предвиђен број ученика за извођење наставе на мањинским језицима (и *vice versa!!!*) и на који начин такво опредељење, односно захтеве правно третирати?

Судећи према изложеној законској одредби, таква могућност несумњиво постоји и резултати пописа становништва не могу да буду релевантни за извођење образовно-васпитног рада на језику и писму одређене националне мањине, уколико се за такав вид наставе определи довољан број ученика. Напросто, могуће је да је од пописа становништва, до опредељивања Законом одређеног броја ученика, дошло до миграција које су донекле промениле састав становништва, или да је реч о остваривању слободе изражавања (промењене) националне припадности, или изражавању различите националне припадности у различитим контекстима. Без обзира на изложено, остаје ипак утисак да

---

<sup>55</sup> F. Varennes, P. Thornberry, Article 14, The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, p. 419.

<sup>56</sup> Исто, стр. 420, 421.

<sup>57</sup> „Службени гласник РС“, број 55/2013.

нема много логике, нити оправдања да се из законског утврђивања услова за остваривање наставе на језику и писму националних мањина изостави услов да се таква настава одвија у областима у којима су националне мањине у одређеном броју заступљене у структури становништва. Посебно је питање да ли је остваривање образовно-васпитног рада на језицима и писмима другачијим од српског језика потребно уопште везивати за опредељивање припадника мањина, или одређени број припадника мањина, или је сврсисходније и више у духу лингвистичких потреба да се такав вид наставе услови одређеним бројем *говорника* језика на којем ће се образовно-васпитни рад изводити. Аналогна дилема може се јавити и у погледу остваривања (мањинских) права у области службене употребе језика и писма. Но тиме се већ залази у донекле другачија питања језичке припадности, односа између језичке и националне припадности и статистичких података о тим припадностима.

## II. Језичка припадност

### 1. Устав и језик

Устав је правни акт са формалним и материјалним карактеристикама које га разликују од других правних аката. Међутим, као и сваки правни акт, устав представља језички, писани израз правних норми које садржи. У том смислу, сам устав представља својеврсно изражавање *државног* језичког идентитета, заправо израз службене употребе језика и писма на којем је донесен.

У низу одредаба Устав Републике Србије уређује употребу језика и писма, као и испољавање језичког идентитета појединаца и група у јавној сфери. Уставне одредбе о употреби језика и писма упућују на три вида употребе језика и писма – службену, јавну и приватну употребу.

#### 1.1. Службена, јавна и приватна употреба језика

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и уставне одредбе уређују различите видове употребе језика и писма. Будући да је Устав акт организације власти, јасно је да се Уставом најпре регулише *службена употреба* језика и писма. Према чл. 10 Устава, у Републици Србији у службеној употреби су српски језик и ћирилично писмо, а ст. 2 истог члана предвиђено је да се службена употреба *других језика и писама* уређује законом, на основу Устава. Устав не одређује друге језике и писама, нити појавне облике службене употребе језика и писма, већ препушта законодавцу да, крећући се у границама Устава, уреди та питања. У одредбама о правима припадника националних мањина, Устав у чл. 79 прописује 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 *у срединама где чине значајну популацију*, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на њиховом језику, чиме ствара правну основу за *службену употребу језика и писама националних мањина*.

Законом о службеној употреби језика и писма (у даљем тексту ЗСУЈП),<sup>58</sup> чланом 1, ст. 1 и 2 прописано је да је у Републици Србији у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо, а

---

<sup>58</sup> „Службени гласник РС”, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 и 30/2010.

латиничко писмо на начин утврђен тим законом. Ставом 3 истог члана Закона предвиђено је да су на подручјима Републике на којима живе припадници националних мањина у службеној употреби, истовремено са српским језиком, и језици и писма националних мањина, на начин утврђен тим законом. Закон уређује шта се све сматра службеном употребом језика и писма. Према члану 2, службеном употребом језика и писма, у смислу тог закона, сматра се употреба језика и писма у раду: државних органа, органа аутономних покрајина, градова и општина, установа, предузећа и других организација кад врше јавна овлашћења, као и употреба језика и писма у раду јавних предузећа и јавних служби, као и у раду других организација кад врше послове утврђене тим законом. Члан 3 Закона наводи *exempli causa* појавне облике службене употребе језика и писма: 1) усмено и писмено општење органа и организација међусобно, као и са странкама, односно грађанима; 2) вођење поступка за остваривање и заштиту права, дужности и одговорности грађана; 3) вођење прописаних евиденција од стране општинских органа и организација које врше јавна овлашћења на територији општине; 4) издавање јавних исправа, као и других исправа које су од интереса за остваривање законом утврђених права грађана; 5) остваривање права, дужности и одговорности радника из рада или по основу рада. Службеном употребом језика и писма сматра се и употреба језика и писма при исписивању назива места и других географских назива, назива тргова и улица, назива органа, организација и фирми, објављивању јавних позива, обавештења и упозорења за јавност, као и исписивање других јавних натписа.

Устав садржи и одредбе које уређују поједине видове коришћења језика и писма у јавној сфери и у поступцима пред државним органима који, у правом смислу те речи, и не чине службену употребу језика и писма. Употреба језика регулисана је и уставним одредбама о *habeas corpus*-у. Према члану 27, став 2 Устава, лице које је лишено слободе од стране државних органа, одмах се, *на језику који разуме*, обавештава о разлозима лишења слободе, о оптужби која му се ставља на терет, као и о својим правима, док према члану 33, став 1 Устава, свако ко је окривљен за кривично дело има право да у најкраћем року, у складу са законом, подробно и *на језику који разуме*, буде обавештен о природи и разлозима дела за која се терети, као и о доказима прикупљеним против њега. Изложене одредбе Устава не јамче заштиту и употребу *сопственог језика*, већ право свакога, дакле и страних држављана, да се на *језику који разумеју* обавесте о разлозима лишења слободе и осталим релевантним подацима у поступку.

У чл. 10, став 1 Оквирна конвенција за заштиту националних мањина предвиђа обавезу уговорних страна да признају право на *приватно и јавно* коришћење мањинског језика, а у Објашњењу уз ту одредбу Конвенције јасно се истиче да се појам јавно односи на коришћење језика на јавном месту, напољу, или у присуству других људи, али се не тиче односа са јавним властима, што је предмет ст. 2 тог члана.<sup>59</sup> Устав познаје и облике коришћења језика и писма који представљају заправо испољавање *језичког идентитета* појединаца и група у јавној сфери. У том смислу, треба истаћи да Устав у члану 199, став 1 прописује да свако има право да користи *свој језик* у поступку пред судом и другим државним органом или организацијом која врши јавна овлашћења када се решава о његовом праву или обавези, док се у ставу 2 предвиђа да незнање језика на коме се поступак води не сме да буде сметња за остваривање и заштиту људских и мањинских права. Посебан вид јавне употребе језика и писма, то јест употребе језика и писма у јавној сфери, везује се за слободу мишљења и изражавања. Чланом 46, став 1 Устава зајамчена је слобода мишљења и изражавања, као и слобода да се *говором, писањем, сликом,*

---

<sup>59</sup> Framework Convention for the Protection of National Minorities - Explanatory Report H(1995) 010.



или на други начин траже, примају и шире обавештења и идеје. Говор и писање као средства у остваривању слободе изражавања упућују на употребу језика и писма у јавној сфери, што омогућава употребу било ког језика и писма, а свакако и матерњег језика сваког лица које остварује ту слободу. У вези са слободом мисли и изражавања и употребом језика у јавној сфери су и уставне одредбе о праву припадника националних мањина, садржане у члану 79 Устава, према којима они имају право на потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање *на свом језику*, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја и право на школовање *на свом језику* у државним установама и установама аутономних покрајина, у складу са законом. Изложени појавни облици употребе језика и писма у јавној сфери ближе су уређени низом закона којима се уређују поједине области друштвеног живота и рад државних органа и јавних служби.

Устав у појединим одредбама недвосмислено упућује и на приватну употребу језика и писма. Осим одредбе о слободи мисли и изражавања, која се несумњиво односи и на приватну употребу језика и писма (које проистиче и из права на приватни живот које је зајамчено низом међународних уговора), Устав у члану 79 јамчи право припадника националних мањина на коришћење *свог језика и писма*, што се свакако односи и на приватну употребу језика и писма.

Посебан вид свих облика употребе језика и писма и изражавања језичког идентитета појединца представља избор, коришћење и званично признавање имена и презимена на мањинским језицима и писмима. Будући да је одређивање личног имена и његов упис у одговарајуће евиденције први сусрет правног поретка са идентитетом једног лица, избор, коришћење и званично признавање имена и презимена на мањинским језицима биће разматрано у наредном одељку.

## 2. Језички идентитет – матерњи језик, његово изражавање и значај

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина Савета Европе у члану 11, став 1 прописује обавезу уговорница, а Република Србија је једна од страна уговорница, да признају право сваког припадника националне мањине да користи своје име и презиме на мањинском језику и право на њихово званично признавање по модалитетима утврђеним у њиховом правном систему. Устав Републике Србије, у оквиру групе права на очување посебности, припадницима мањина јамчи право да на свом језику користе своје име и презиме. Коришћење имена и презимена на мањинском језику и њихово званично признање регулисано је у правном поретку Републике Србије ЗЗПСНМ, Законом о матичним књигама и Законом о личној карти. ЗЗПСНМ у члану 9, став 1 прописује да припадници националних мањина имају право на слободан избор и коришћење личног имена и имена своје деце, као и на уписивање ових личних имена у све јавне исправе, службене евиденције и збирке личних података према језику и правопису националне мањине, што, према ставу 2 истог члана Закона, не искључује паралелан упис и по српском правопису и писму. Чланом 17, став 1 Закона о матичним књигама прописано је да се лично име детета, супружника и умрлог у одговарајућим матичним књигама уписује на српском језику, ћириличким писмом, а да припадници националних мањина имају право на упис личног имена према језику и правопису припадника националне мањине, што не искључује паралелан упис личног имена на српском језику, ћириличким писмом. Према чл. 80 истог закона, на основу матичних књига издају се изводи и уверења која садрже поједине податке уписане у матичне књиге, или поједине чињенице о личном статусу грађана које произилазе из тих података. Будући да се према чл. 81, став 1 Закона о матичним књигама изводи и уверења издају на основу података садржаних у изворнику матичне књиге, јасно је да се у њима могу наћи и лична имена

уписана према језику и правопису припадника националне мањине. Коришћење и званично признавање имена и презимена на мањинском језику у правном поретку Републике Србије обезбеђено је и Законом о личној карти. Према члану 9, став 2 тог закона, образац личне карте може да буде одштампан и на језику и писму националних мањина, у складу са законом, што представља један вид службене употребе језика и писма (више о томе у даљем тексту), али се, према ставу 3 истог члана Закона, у образац подаци о имену и презимену уписују у изворном облику, онако како су уписани у изводу из матичне књиге рођених, а подаци о презимену и имену припадника националних мањина паралелно се уписују и по српском правопису и писму. У изложеним одредбама Закона коришћење имена и презимена на језицима и писмима националних мањина зајамчено је искључиво *припадницима националних мањина*, што можда не узима у довољној мери у обзир могућност постојања различитог националног и језичког идентитета истог лица.

Осим до сада изложених видова изражавања језичког идентитета и попис становништва представља правно уређену ситуацију у којој се изражава језички идентитет једног лица. ЗПСДС предвиђено је да се о лицима која су обухваћена пописом, између осталог, прикупљају и подаци о матерњем језику. Будући да је чланом 27 ЗПСДС предвиђено да је лице које је обухваћено пописом дужно да да податке који се од њега траже пописом и да на сва питања у пописним обрасцима да тачне и потпуне одговоре, као и да је ст. 3 истог члана предвиђено да лице обухваћено пописом није дужно да се изјашњава о својој националној припадности и вероисповести, може се закључити да је свако лице обухваћено пописом требало *да се изјасни о свом матерњем језику!* ЗПСДС је ставом 4 истог члана прописао да је у пописном обрасцу, за питање о матерњем језику предвиђен одговор отвореног типа. Аналогно као и за националну припадност, то значи да је свако лице које је било обухваћено пописом било у могућности да да било какав одговор, као и да је пописивач био у обавези да упише тачно онакав одговор који је лице дало, што је регулисано Методолошким упутством за спровођење пописа. Методолошким упутством је предвиђено да пописивач не сме да утиче, нити да врши било какав притисак на лице које даје одговор. За немо или глупонемо лице као одговор се уписује језик који се говори у његовој кући.

Изражавање језичког идентитета у области образовања могуће је приликом уписа у први разред основне односно средње школе, јер је одговарајућим просветним законима предвиђено да се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине ако се за то определи најмање 15 ученика.

Имајући у виду да Устав и многи закони у низу одредаба упућују на употребу *свог* језика, односно *мањинских језика и писама*, као и да се у попису становништва прикупљају подаци о *матерњем језику и писму*, претходна питања, од чијег решавања зависи уживање и остваривање права на употребу, нарочито службenu употребу, и заштиту језика, јесу шта се уопште може сматрати језиком, како се утврђује постојање и назив појединих језика и шта се може сматрати матерњим језиком и језиком и писмом националних мањина. Разуме се да у тој анализи треба сагледати и да ли су подаци са пописа становништва релевантни за утврђивање постојања одређених језика.

### 3. Појам и назив језика, матерњи и мањински језик

У Републици Србији не постоји правни пропис који одређује појам језика или утврђује правно релевантне дистинктивне елементе за конституисање посебног језика. Сагласно томе, не постоји ни неки посебан, правно уређен поступак званичног признања постојања посебних језика у којем би

надлежни органи проверавали постојање таквих дистинктивних елемената. У историји домаће уставности било је примера да се званично признање језика, или одређење појединих језика у правним актима, није вршило у складу са сазнањима науке о језику, или позивањем на њих, већ искључиво на основу политичких мерила.<sup>60</sup>

Будући да у правном поретку нема прописа који утврђују појам језика и одређују дистинктивне елементе правно релевантне за постојање посебног језика, поставља се питање да ли су за утврђивање постојања посебних језика правно релевантни резултати пописа становништва, заправо језичко самоодређење пописаних лица? На попису становништва прикупљају се подаци о матерњем језику. Појам „матерњи језик“ у науци међутим није једнозначан. Поједини аутори истичу да се он може употребљавати у четири различита значења – 1. у смислу језика који је лице прво научило, 2. у смислу језика који неко најбоље зна, 3. као језик који лице најчешће користи и 4. у смислу језика са којим се неко идентификује (интерна идентификација), или са којим га као говорника идентификују други (екстерна идентификација).<sup>61</sup> При таквом разликовању, суштинско питање, које није само академско, већ има изузетан стварни значај у пракси, јесте које одређење треба да буде основа за идентификацију носилаца одређених језичких права. Социолингвисти се у том погледу залажу за право на самоидентификацију и лингвистичко самоодређење.<sup>62</sup>

Полазећи од Устава Републике Србије и методолошких упутстава из међународних препорука за пописе око 2010. за државе ЕЦЕ региона у погледу одређивања матерњег језика, Методолошким упутством за спровођење пописа предвиђено је да се под *матерњим језиком* подразумева језик којим је лице проговорило у најранијем детињству, односно ако се у домаћинству говори више језика, онај језик који лице сматра матерњим. Будући да је питање о матерњем језику отвореног типа, јасно је да резултати пописа становништва у погледу матерњег језика верно одсликавају *језичко самоодређење* становништва. Да ли је то довољно за одређивање постојања посебних језика?

Језик је есенцијална компонента личног идентитета, али и средство споразумевања у заједници. Тако схваћен, он је превасходно етничка категорија и представља, заправо може да представља, један од конститутивних елемената у одређењу нације у етничком смислу. Будући да је језик превасходно етничка категорија, јасно је да регионални говор, дијалекат, или сличне језичке појаве не могу да буду основ конституисања посебних језика. Дакле, одређење језика и његов назив првенствено су опредељени етничким елементом, односно изводе се из њега, али је јасно да између етничког и језичког нема увек јасног подударанја<sup>63</sup>. Напросто, постоје посебни етницитети који немају свој језик, тако да постојање етничке самобитности не значи и нужност и правно довољан услов за постојање језичке самобитности, баш као што у појединим земљама постоје и регионални језици. Међутим, таква се питања тешко могу до краја регулисати правним нормама. У науци се као пример тешкоћа на које се наилази у регулисању језичких питања правним нормама управо наводе примери дистинкција између језика и дијалекта, уз опаску да то није само научна чињеница, већ и симболичко и политичко питање и

---

<sup>60</sup> Примера ради, чланом 3 Видовданског устава из 1921. било је предвиђено да је службени језик Краљевине српско-хрватско-словеначки. Слободан Јовановић је заузео став да, са гледишта науке о језику, таква одредба „није била врло исправна, али је с политичког гледишта била ...згодна...“ – видети С. Јовановић, Уставно право Краљевине СХС, Београд 1995, стр. 91.

<sup>61</sup> Т. Skutnabb-Kangas, Bilingualism or Not: The Education of Minorities, 1984, p. 18. наведено према М. Kontra, Some Reflections on the Nature of Language and its Regulation, International Journal on Minority and Group Rights 6, 1999, p. 285.

<sup>62</sup> Видети М. Kontra, н. м.

<sup>63</sup> Лингвистичке диференције не кореспондирају увек са етничким – S. May, Language and Minority Rights, Ethnicity, Nationalism and The Politics of Language, 2008, p.129.

да су различити језици врло често стандардизовани и конослидовани постојањем специфичне политичке заједнице, баш као што и називи појединих језика изазивају политичке дебате до мере да је на подручју права, за разлику од онога што би лингвисти прихватили, неретко име језика оно што га дефинише.<sup>64</sup> Будући да у Републици Србији постоји већи број националних мањина и да се у Уставу и одредбама многих закона упућује на употребу језика и писма *националних мањина*, основано се поставља питање шта се у нашој држави може сматрати језиком и писмом одређене националне мањине, односно *мањинским језиком*?

Устав Републике Србије одређује да је у службеној употреби *српски језик* и ћирилично писмо. Иако Устав у низу одредаба упућује на употребу и заштиту језика и писама националних мањина, као што је истакнуто, он те језике не одређује, нити утврђује критеријуме за њихово одређивање. Међутим, то што Устав, ни било који други закон, или општи правни акт, не одређује критеријуме за утврђивање мањинских језика, не значи у потпуности да таквих критеријума нема. Напротив, они су садржани у међународном праву – у Европској повељи о регионалним или мањинским језицима, мултилатералном уговору усвојеном под окриљем Савета Европе, којим се штити специфично језичко културно наслеђе Европе и који је, будући да је Република Србија страна уговорница, саставни део и домаћег правног поретка. У члану 1 Повеље, за потребе тог уговора, одређено је да су „регионални или мањински језици“ *језици који су традиционално у употреби на одређеној територији једне државе, од стране држављана те државе који чине бројчано мању групу од остатка становништва те државе и који су различити од званичног језика те државе, што не укључује дијалекте званичног језика те државе, или језике радника миграната*. На основу изложеног одећења, јасно је, као што је истакнуто, да Повеља за постојање „регионалних или мањинских језика“ захтева да су они *традиционално*, заправо дуготрајно у употреби, да су то језици група које су бројчано мање од остатка становништва, да су различити од званичног језика и да у њих не спадају дијалекти званичног језика, или језици радника миграната.

Повеља не прецизира на основу чега ће се оцењивати да ли су ти језици различити од званичног језика, односно не одређује правно релевантне дистинктивне елементе. Како се то истиче у Образложењу уз Повељу, у њој се не износи мишљење о често спорном питању тачке на којој различити облици изражавања чине посебне језике и да то питање зависи не само од строго језичких разлога већ и од психо-социолошких и политичких појава.<sup>65</sup> Пажљивијим сагледавањем одредби Повеље, може се међутим уочити да она, ако већ не прописује на основу чега ће се одређивати да ли су регионални или мањински језици различити од званичног језика, ипак имплицира *ко* ће у оквиру држава, страна уговорница о томе одлучивати. Наиме, према члану 2 став 1 Повеље, свака држава преузима обавезу да примени одређене одредбе Повеље на све регионалне или мањинске језике који се говоре на њеној територији, док према ставу 2 истог члана, свака држава чланица Повеље преузима обавезу да примени одређени број ставова и подставова из Повеље по питању сваког од језика *који прецизира* у време ратификације, прихватања или одобравања. То заправо значи да Повеља имплицира да органи који су по унутрашњем праву надлежни за ратификацију, прихватање или одобравање могу да прецизирају, односно *одреде регионалне или мањинске језике* у погледу којих преузимају тачно одређене обавезе. Дакле, као што се и у Образложењу уз Повељу наводи, остављено

---

<sup>64</sup> E. J. Ruiz Vieytez, *Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law*, II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages, 2004, p. 3.

<sup>65</sup> Council of Europe, *European Charter for Regional or Minority Languages: Explanatory Report*. Council of Europe: Strasbourg, 1992, par. 32.

је надлежним органима у свакој држави, у складу са њеним сопственим демократским процесима, да одреде на којој тачки неки облик изражавања чини посебан језик.<sup>66</sup> Важно је међутим истаћи да прецизирање нема карактер признања и да Повеља почива на концепцији према којој је постојање језика донекле и чињенично питање, а не искључиво ствар правног признања, што је видљиво на основу одредбе чл. 7 Повеље, према коме се у њему одређени циљеви и начела примењују на *све језике* који су у употреби, заправо који се говоре на територији држава – страна уговорница.

Република Србија је, као што је наведено, страна уговорница Европске повеље о регионалним или мањинским језицима.<sup>67</sup> Законом о ратификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима предвиђено је да ће држава, приликом предаје ратификационог инструмента, дати изјаву да у складу са чланом 2, став 2 Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, прихвата да се у Републици Србији за *албански, босански, бугарски, мађарски, ромски, румунски, русински, словачки, украјински и хрватски језик* примењују одређени ставови и подставови из трећег дела Повеље. Дакле, Скупштина Србије и Црне Горе определила је мањинске језике за које је ратификацијом Повеље преузела обавезе из њеног трећег дела. Већ на први поглед је јасно да Скупштина, приликом одређивања мањинских језика, није применила, или није у потпуности имала у виду све критеријуме опредељене Повељом, нарочито критеријум традиционалне употребе и разликовања у односу на званични језик државе, односно да је превасходно била руковођена политичким критеријумима. Друго питање, које се у вези са опредељивањем мањинских језика извршеним у процесу ратификације Повеље намеће, јесте да ли је таквим опредељивањем исцрпљена листа мањинских језика који постоје у Републици Србији? Другим речима, да ли је Скупштина, пропуштајући да наведе одређене мањинске језике, негирала њихову самобитност и карактер мањинских језика? Будући да је реч о мањинским језицима за које су преузете обавезе примене тачно одређених ставова и подставова Повеље из трећег дела, као и да је свака држава у обавези да на *све регионалне или мањинске језике* примени одредбе другог дела Повеље, јасно је да Скупштина тим навођењем није исцрпела листу мањинских језика. У Првом извештају о спровођењу Повеље, који је држава поднела Савету Европе, јасно је назначено да „Република Србија сматра да је имплементација Европске повеље о регионалним или мањинским језицима *процес* који .... може да резултира, између осталог, и прецизирањем нових језика на које ће се применити преузети ставови и подставови“.<sup>68</sup> Важно је истаћи да прецизирање нових језика за које би се преузели одређени ставови и подставови изискује измене закона о ратификацији Повеље, односно да би се вршило у *законодавном процесу*.

У погледу примене одредаба другог дела на *све* мањинске језике, држава је у свом Првом извештају о примени Повеље јасно указала да су „полазећи од члана 1 Повеље, изложених одредаба домаћих прописа, као и резултата Пописа становништва 2002, мањински језици у Републици Србији: *албански, босански, бугарски, влашки, мађарски, македонски, немачки, ромски, румунски, русински, словачки, украјински, хрватски и чешки*“. У Извештају је наведено и да „посебно питање у вези с мањинским језицима у Републици Србији настаје у погледу *буњевачког језика*“, јер „тај језик још увек

---

<sup>66</sup> Исто.

<sup>67</sup> Европска повеља о регионалним или мањинским језицима потписана је у име Србије и Црне Горе 22. марта 2005. Скупштина Србије и Црне Горе, на својој седници 21. децембра 2005, донела је Закон о ратификацији Европске повеље о регионалним или мањинским језицима. Након ратификације од стране председника Србије и Црне Горе, сагласно члану 18 Повеље, ратификациони инструмент Србије и Црне Горе депонован је код генералног секретара Савета Европе 15. фебруара 2006. Повеља је за Републику Србију као сукцесора државне заједнице Србија и Црна Гора ступила на снагу 1. јуна 2006.

<sup>68</sup> European Charter for Regional or Minority Languages, First Initial Periodical Report presented by Serbia, MIN-LANG/PR (2007) 4.

није стандардизован“, али и „да држава, и поред тога, има намеру да предузме извесне мере с циљем спровођења члана 7 и да, начелно, не пориче могућност да се према њему односи као према регионалном или мањинском језику“.<sup>69</sup> Важно је уочити да се приликом изјашњавања о томе које језике сматра мањинским језицима држава, између осталог, *руководила и резултатима пописа становништва*.

Одређивање мањинских језика за које је држава преузела обавезе из трећег дела Повеље у Закону о ратификацији Повеље, као и навођење *свих* мањинских језика на које ће примењивати одредбе другог дела Повеље у Првом извештају о њеном спровођењу, намећу питање да ли у правном поретку Републике Србије постоји још нека могућност одређивања (именовања, прецизирања) мањинских језика и, уколико таква могућност постоји, ко би био надлежан да је изврши и којим правним актима би се такво прецизирање извршило?

Законом о локалној самоуправи члан 20, т. 33 прописано је да је општина, преко својих органа, надлежна да *утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби* на територији општине. Будући да се одређивање језика и писама националних мањина који су у службеној употреби врши статутом општине, јасно је да је скупштина општине орган који је надлежан за утврђивање језика и писама националних мањина који су у службеној употреби. Законска решења садржана у ЗЗПСНМ и ЗСУЈП не остављају потпуну слободу скупштини јединице локалне самоуправе, односно прописују нумеричке критеријуме за обавезно увођење мањинских језика у службену употребу (видети даљи текст), али не садрже никаква јасно предвиђена ограничења, нити критеријуме у погледу утврђивања назива одређених језика. Начелно посматрано, треба стати на становиште да надлежност скупштине јединице локалне самоуправе да утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби не би смела да подразумева и именовање у смислу признавања самобитности тих језика, нарочито у случајевима језика које држава није навела у Закону о ратификацији Повеље и свом Првом извештају о њеном спровођењу, јер је то надлежност државног нивоа власти која би, на изванредан начин, могла да буде и угрожена, а држава доведена у положај да не поштује одредбе Повеље и недовољно штити мањинске језике, уколико би, примера ради, нека општина у Републици у службену употребу увела језике који се не налазе међу наведенима и за које нема могућности да се на њих примењују одредбе другог дела Повеље. Такође, изложено решење може да доведе и до чудне правне ситуације да се језици и писма истих националних мањина различито именују, или чак називају и супротно називу језика који је већина припадника одређене мањине навела као свој матерњи приликом изјашњавања на попису становништва. У том смислу, чини се да би резултати пописа становништва требало да буду од посебног значаја приликом одређивања општина које ће језике увести у службену употребу.

Подаци пописа становништва, нарочито у погледу назива језика који је већина припадника одређене мањине навела као свој матерњи приликом изјашњавања у попису становништва, требало би да имају посебан значај и у случају да национални савет једне националне мањине, у складу са својим овлашћењем садржаним у чл. 22, став 3 ЗНСНМ, предложи утврђивање језика и писама националне мањине као службеног језика и писама у јединици локалне самоуправе. Другим речима, чини се и да национални савет националне мањине, иако *ex constitutione* представник националне мањине у области службене употребе језика и писама, не би требало, а не би ни могао, нити би, по нашем мишљењу, смео, да језик националне мањине квалификује другачије него што је то, у попису

---

<sup>69</sup> Исто.

становништва, учинила већина припадника мањине коју савет представља, јер колективна права и културна аутономија чији је националн савет репрезент не сме да угрозе, нити да се остварују на уштрб индивидуалне слободе изражавања идентитета и на њој установљеног групног језичког идентитета. На том пољу прелама се донекле и сложено питање титулара (мањинских) језичких права. Будући да је Комитет за људска права УН у свом Општем коментару у погледу чл. 27 стао на становиште да су језичка права мањина есенцијално индивидуална,<sup>70</sup> у теорији се истиче да би обликовање језичких права мањина као колективних носило ризик по индивидуално уживање и захтеве за индивидуалним уживањем права у случају да одлука заједнице противречи вршењу одређеног права и да је, у том смислу, прихватљивије и прикладније признати овлашћења сваком говорнику мањинског језика и свим говорницима заједно, него говорницима као колективитету, нарочито имајући у виду да се осећај у погледу лингвистичког идентитета међу њима може разликовати.<sup>71</sup>

#### 4. Значај језичке припадности и резултата пописа становништва за остваривање права на употребу језика

Нумерички критеријум, односно број лица који говоре поједине језике, а самим тим и резултати пописа становништва, може да буде од непосредног или посредног значаја за остваривање права у различитим областима друштвеног живота. То је предвиђено појединим одредбама Оквирне конвенције и законским одредбама за области службене употребе језика и писма, образовања, информисања, а посредством обавеза преузетих Европском повељом о регионалним или мањинским језицима, и за област културних активности.

Европска повеља о регионалним или мањинским језицима у низу својих одредаба упућује на обавезе држава да примене одређене мере на *територији на којој су регионални или мањински језици у употреби*, прецизирајући у чл. 1б да се под појмом такве територије подразумева географска област у којој су ти језици средство изражавања *одређеног броја људи*, што може да буде правни основ за прописивање услова који су у вези са резултатима пописа становништва. Приликом депоновања ратификационог инструмента, држава је у вези с том дефиницијом дала интерпретативну изјаву којом је прецизирала да ће се термин „територија у којој су регионални или мањински језици у употреби“ односити на *подручја у којима су регионални или мањински језици у службеној употреби у складу са националним законодавством.*“

Оквирна конвенција такође предвиђа обавезе држава да настоје да обезбеде поједине видове употребе језика националних мањина *у областима које су традиционално или у знатном броју насељене припадницима националних мањина*. Чланом 10, став 2 Конвенције то је предвиђено за коришћење мањинских језика у односима између припадника мањина и органа управе, али је условљено још и захтевом припадника мањина и утемељењем таквог захтева у стварној потреби. Чланом 11, став 3 Оквирне конвенције предвиђено је да ће у таквим областима уговорнице настојати, узимајући у обзир своје посебне услове, да традиционални локални називи, имена улица и других топографских ознака намењених јавности буду исписани на локалном језику када постоји довољна тражња за таквим ознакама. У коментарима изложених чланова Конвенције истиче се да је изостанак

---

<sup>70</sup> UN Human Rights Committee, General Comment no. 23 (50) on Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, of 6 April 1994 (Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5), par. 6.2.

<sup>71</sup> E. J. Ruíz Vieytes, н. д. р. 27.

прецизног нумеричког критеријума и инсистирања на демографском значају мањина и „игри бројева“ у пракси надгледања спровођења Конвенције (од стране Саветодавног комитета, који прати њено спровођење) разумљив, будући да је услов насељености у знатном броју постављен алтернативно традиционалној насељености, тако да је за примену ових чланова довољно да је област традиционално насељена припадницима мањина, али и да сагледавање стварне потребе примене мањинских језика може да изискује испитивање броја потенцијалних корисника мањинског језика, иако такав захтев, разуме се, није изричито постављен у Конвенцији.<sup>72</sup>

#### 4.1. Службена употреба језика и писма

ЗЗПСНМ и ЗСУЈП предвиђени су нумерички критеријуми за примену и остваривање појединих видова службене и јавне употребе мањинских језика и писама. Тим законима прописано је *обавезно* увођење у службену употребу језика и писма националне мањине уколико проценат припадника националне мањине у укупном броју становника на територији јединице локалне самоуправе достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва. Скупштина јединице локалне самоуправе, као што је наведено, може увести језик и писмо националне мањине у службену употребу и уколико је процентуално учешће припадника националних мањина у укупном становништву јединице локалне самоуправе мање од 15%. Важно је указати да у правном поретку нема никаквог критеријума према коме би јединице локалне самоуправе у таквим случајевма донеле одлуку о увођењу мањинских језика у службену употребу, изузев одредбе ЗЗПСНМ према којој ће језик националне мањине остати у службеној употреби у оним јединицама локалне самоуправе у којима је био у службеној употреби у време доношења Закона.

Припадници националних мањина чији број у укупном становништву Републике достиже најмање 2% према последњем попису становништва могу да се обрате републичким органима на свом језику и имају право да добију одговор на том језику. ЗЗПСНМ прописано је и да посланик који припада националној мањини чији број у укупном становништву достиже најмање 2% има право да се обрати Скупштини на свом језику, што ће се ближе уредити пословником.

У свим изложеним одредбама увођење језика и писама националних мањина у службену употребу, или остваривање појединих видова јавне употребе, везује се за учешће припадника националних мањина у структури становништва. Посебно је питање, међутим, да ли је остваривање службене и јавне употребе језика и писама националних мањина потребно уопште везивати за процентуално учешће припадника мањина у структури становништва, или је сврсисходније и више у духу лингвистичких потреба да се услови одређеним процентуалним учешћем *говорника* језика, јер, као што то резултати пописа становништва показују, припадност одређеној националној мањини не значи по себи и одређену језичку припадност. У том смислу, треба истаћи да Комитет експерата који прати спровођење Повеље у својим извештајима о њеном спровођењу у Републици Србији акценат увек ставља на „говорнике мањинских језика“.<sup>73</sup>

Остваривање појединих права у директној је вези са увођењем језика и писма националних мањина у службену употребу, а што резултатима пописа становништва такође придаје посебан значај.

---

<sup>72</sup> F. de Varrens, Article 10, The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006, p. 309-322.

<sup>73</sup> Видети ECRML (2009) 2 - Application of the Charter in Serbia, 1<sup>st</sup> Monitoring circle, Report of the Committee of Experts on the Charter и ECRML (2013) 3 - Application of the Charter in Serbia, 2<sup>nd</sup> Monitoring circle, Report of the Committee of Experts on the Charter.



Примера ради, припадници националне мањине чији број не достиже 2% у укупном становништву Републике, према чл. 11, став 8 ЗСУЈП, могу да се обратe републичким органима на свом језику и имају право да добију одговор на том језику преко јединице локалне самоуправе у којој је језик те националне мањине у службеној употреби. Такође, остваривање одређеног броја овлашћења националних савета у директној је вези са службеном употребом језика и писма. Према ЗНСМ, национални савет предлаже једног члана управног одбора и даје мишљење о осталим члановима у установама ученичког и студентског стандарда чији је оснивач Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе, а чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби (члан 12, став 2, т. 1 и 2), даје мишљење у поступку избора директора установа ученичког и студентског стандарда чије је седиште на територији јединице локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби (члан 12, став 2, т. 3), даје мишљење у поступку доношења акта о мрежи предшколских установа и основних школа у јединици локалне самоуправе у којој је језик националне мањине у службеној употреби (члан 15, т. 2), утврђује традиционалне називе јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику националне мањине, ако је на подручју јединице локалне самоуправе језик националне мањине у службеној употреби (члан 22, т. 1) итд. Посебно право чије је остваривање условљено службеном употребом језика и писма је употреба симбола националних мањина. Према члану 16, став 4 ЗЗПСМ, симболи и знамења националних мањина могу се службено истицати током државних празника и празника националне мањине на зградама и у просторијама локалних органа и организација са јавним овлашћењима на подручјима на којима је језик националне мањине у службеној употреби.

Од службене употребе језика и писма може да зависи и други појавни облици јавне употребе језика и писма. Примера ради, фирма предузећа, установе и друго правног лица (што се односи и на радње и друге облике пословања), према члану 20, став 1 ЗСУЈП, исписује се на српском језику, али и на језику националне мањине који је у службеној употреби у општини у којој је седиште тог субјекта, што заправо значи да предузеће, или друго правно лице може фирму да испише како на српском, тако и на језику националне мањине и да је користи било где, уколико му је седиште на подручју општине у којој је језик и писмо националне мањине у службеној употреби. С друге стране, према ставу 2 истог члана Закона, фирма се може исписати и на језику националне мањине који је у службеној употреби у месту пословања, што значи да предузећа и друга правна лица која немају седиште у општинама у којима су мањински језици у службеној употреби, могу своју фирму исписати и на тим језицима, али само у јединицама локалне самоуправе у којима су ти језици у службеној употреби.

#### 4.2. Употреба и изучавање језика у образовању

Разматрање правног значаја резултата пописа становништва за остваривање права на употребу и изучавање језика у области образовања садржано је у одељку Образовање и национални састав становништва.

#### 4.3. Употреба језика у обавештавању

Област радио-дифузије у Републици Србији регулисана је Законом о радио-дифузији. Члан 76 Закона предвиђа да су носиоци јавног радиодифузног сервиса у Републици Србији републичка и покрајинске радиодифузне установе које обављају делатност производње и емитовања радио и телевизијског програма и имају посебне обавезе у остваривању општег интереса у области јавног

радиодифузног сервиса, утврђене тим законом. Закон о радио-дифузији предвиђа обавезу носилаца јавног радиодифузног сервиса да у циљу остваривања општег интереса, производе и емитују програме намењене *свим сегментима друштва*, без дискриминације, водећи при том рачуна, нарочито о специфичним друштвеним групама, као што су, између осталог, мањинске и етничке групе, и да уважавају језичке и говорне стандарде, како већинског становништва тако, *у одговарајућој сразмери*, и националних мањина, односно етничких група, *на подручју на коме се програм емитује*, као и да обезбеде задовољавање потреба грађана за програмским садржајима који изражавају културни идентитет, како народа тако и националних мањина, односно етничких група, кроз могућност да одређене програме или програмске целине, *на подручјима на којима живе и раде*, прате и на свом матерњем језику и писму. Изложене одредбе Закона о радио-дифузији омогућавају приказивачима програма из јавног радиодифузног сервиса да, полазећи од одговарајуће сразмере и језичких стандарда на подручју на којем се програм емитује, понуде садржаје и обезбеде да припадници националних мањина, на подручју на којем живе и раде, програм или програмске целине прате и на свом матерњем језику и писму. Посредством изложених одредаба Закона о радио-дифузији, резултати пописа становништва добијају посебан значај јер треба да буду узети у обзир од стране носилаца јавног радиодифузног сервиса, али је важно истаћи да Закон емитовање програма на језицима и писмима националних мањина од стране носилаца јавног радиодифузног сервиса не условљава изричито одређеним нумеричким критеријумом. Закон омогућава да радио и ТВ програм на мањинским језицима емитују и емитери који не спадају у јавни радиодифузни сервис. Чланом 5 Закона о јавном информисању предвиђено је да ради остваривања права националних мањина и етничких заједница у информисању на сопственом језику и неговању сопствене културе и идентитета, Република, аутономна покрајина, односно локална самоуправа обезбеђује део средстава или других услова за рад јавних гласила на језицима националних мањина и етничких заједница.<sup>74</sup>

Статистички подаци о језичкој припадности имају посебан значај у погледу обавештавања на локалном нивоу. Према члану 20, т. 34 Закона о локалној самоуправи, општина се преко својих органа стара о јавном информисању од локалног значаја и обезбеђује услове за јавно информисање и на језику националних мањина *који се користе на територији општине*, оснива ТВ и радио станице ради извештавања на језику националних мањина који је *у службеној употреби у општини*, као и ради извештавања на језику мањине који није у службеној употреби, када такво извештавање представља достигнути ниво мањинских права. У изложеној одредби Закона о локалној самоуправи посебну пажњу завређује део који се односи на обезбеђивање услова за јавно информисање на језицима мањина који се користе на територији општине. У изостанку јасног законског одређења, треба стати на становиште да под језицима који се користе на територији општине треба подразумевати језике које су као матерње у попису становништва навела лица која су пописана на територији општине. Разуме се, да би језик био коришћен, потребно је да га у комуникацији употребљава одређени број људи, али је Закон о локалној самоуправи пропустио да јасно утврди о ком броју људи је реч. Системским тумачењем се може закључити да је то свакако мање од 15%, јер би се у противном језик обавезно увео у службену употребу, док би се у погледу доње границе можда могао заузети став да је реч о процентуалном

---

<sup>74</sup> Тај закон под јавним гласилом у члану 11 подразумева новине, радио-програме, телевизијске програме, сервисе новинских агенција, интернет и друга електронска издања наведених јавних гласила, као и друга средства јавног информисања која помоћу речи, слике или звука објављују идеје, информације и мишљења намењене јавној дистрибуцији и неодређеном броју корисника.

учешћу које је истим законом опредељено као основ за квалификовање једне општине као национално мешовите.

#### 4.4. Употреба језика у културним активностима

Језичка припадност је од значаја и за примену мера од стране државе у области културних активности. Што се тиче културних активности и олакшица, посебно библиотека, видеотека, културних центара, музеја, архива, академија, позоришта или биоскопа, као и литерарних радова или филмске продукције, различитих облика културног изражавања, фестивала и културне индустрије, укључујући и употребу нових технологија, Република Србија је приступањем Европској повељи о регионалним или мањинским језицима преузела обавезу да *унутар територије на којој се користе језици који су прецизирани у доба ратификације* (видети горњи текст о којој територији и којим језицима је реч), и до степена до ког су јавне власти за то надлежне, имају овлашћења или играју одговарајућу улогу: а) охрабри видове изражавања и иницијативе специфичне за те језике и да омогући различите начине приступа уметничким делима произведеним на овим језицима, б) подстакне различита средства путем којих би дела сачињена на тим језицима постала доступна, помагањем и развитком превођења, надсинхронизације и титлованих превода; ц) унапреди приступ тих језика радовима произведеним на другим језицима, развојем превода, надсинхронизације и титлованих превода; ф) охрабри директно учешће представника оних који користе те језике у обезбеђивању услова и планирању културних делатности. Извршавање свих наведених обавеза омогућено је законима који уређују област културе (Законом о култури, Законом о библиотечно-информационој делатности итд.), али се њима не предвиђа изричито нумерички критеријум као услов за предузимање наведених мера.

### III. Верска припадност

#### 1. Устав и верски идентитет

У материју коју устав уређује (*materiae constitutionis*), између осталог, спадају питања односа државе према религији, слободе вероисповести, односа између државе и цркава и верских заједница, као и њиховог правног положаја.

Устав Републике Србије спада у групу секуларних устава. У оквиру основних начела, у члану 11, чији је рубрум „**световност државе**“, Устав прописује да је Србија световна држава и опредељује смисао тог појма. Наиме, док у ст. 1 тог члана Устав одређује да је Србија световна држава, докле у ст. 2 предвиђа да су цркве и верске заједнице одвојене од државе, а у ст. 3 да се ниједна религија не може успоставити као државна или обавезна. На основу изложене уставне одредбе може да се закључи да световни карактер државе има две основне компоненте – 1. одвојеност цркава и верских заједница од државе и 2. забрану успостављања државне или обавезне религије. Друга компонента у уставном одређењу световног карактера Србије сасвим је разумљива и ближе је уређена низом закона, а значи да се Србија не идентификује ни са једном посебном религијом и да цркве нису државне. С друге стране, одвојеност цркава и верских заједница од државе је одређење које захтева додатно тумачење и у каснијем тексту ће бити анализирано у контексту појединих аспеката испољавања верског идентитета и слободе вероисповести.

Устав не поистовећује државу ни са једном религијом, али то што је држава световна не значи да Устав забрањује религије и њихово испољавање, или да не садржи одредбе у којима се изражава и афирмише различити верски идентитет појединаца и група у Републици Србији. Напротив, већ и сама уставна одредба чл. 11, став 2, у којој се у *множини* помињу цркве и верске заједнице, изражава заправо свест уставотворца о плурализму верских идентитета у држави и правно признавање могућности њиховог несметаног деловања. Изложена одредба члана 48 Устава, која прописује обавезу државе да мерама у образовању, култури и јавном обавештавању подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које, између осталог, постоје и због посебности верског идентитета њених грађана – сведочи не само о свести уставотворца о плурализму верских идентитета у држави већ и о његовој намери да се ти идентитети очувају кроз разумевање, уважавање и поштовање разлика. Будући да су свест уставотворца о плурализму верских идентитета у држави и његова намера да се они очувају јасно изражени, поставља се питање да ли се верски плурализам становништва одржава на правно регулисање државних симбола, знамења, календара и празника.

Уставна и законска решења о химни, грбу и застави, с једне стране, не зависе од верске структуре становништва, нити су условљена верским плурализмом у држави, док, с друге стране, не нарушавају световни карактер, верску неутралност државе и уставно признавање верског плурализма. Устав у члану 7 уређује ова питања само делимично, препуштајући законодавцу да ближе уреди изглед и употребу грба, заставе и химне. Ставом 4 тог члана Устава одређено је да је химна Републике Србије свечана песма „Боже правде“, а случајеви и начин њеног извођења регулисани су Законом о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије.<sup>75</sup> Химна „Боже правде“ верски је неутрална, не изражава и не афирмише ни једну одређену верску доктрину или учење, већ представља обраћање Богу као апстрактном, узвишеном бићу које је предмет веровања у сваком религијском систему, независно од карактера тог система, па је, према томе, јасно да она не нарушава, нити може да наруши верска осећања било ког сегмента, верски плуралног друштва Републике Србије и слободу вероисповести било ког лица, или групе лица. Законом о изгледу и употреби грба, заставе и химне Републике Србије предвиђено је и да саставни део Великог и Малог грба Републике Србије чини штит на којем је сребрни крст између четири иста таква оцила. Употреба крста у хералдичком контексту не мора нужно и искључиво да буде схваћена као израз хришћанског идентитета државе, или идентитета који држава намеће, и да, самим тим, нарушава верска осећања и слободу вероисповести припадника нехришћанских вера, јер државни грб не мора да симболизује етнокултурни плурализам становништва. Напросто, грб изражава државну традицију и историјски континуитет државности Србије и, сагласно томе, не представља симбол који недовољно уважава, или не поштује разлике које међу становништвом Србије постоје и због посебности верског идентитета њених грађана. Како то прописује члан 2 Закона о изгледу и употреби грба, заставе и химне, тим симболима *представља се Република Србија и изражава припадност Републици Србији*, дакле представља се држава и изражава припадност *држави*.

У правном поретку не постоји ниједан општи правни акт који *изричито* уређује употребу званичног календара и рачунање времена. Иако може да буде израз одређеног верског идентитета, верског наслеђа и традиције, званични календар је такође и привредно, социјално и статистичко питање и у савременом свету је увелико уједначен. Краљевина Србија је све до краја Првог светског рата као званични користила јулијански календар, али је Краљевина СХС Законом о изједначењу

---

<sup>75</sup> „Службени гласник РС“, број 36/09.

старог и новог календара од 10. јануара 1919. одредила да у целој држави престаје да важи стари календар на дан 16. јануара 1919. (по старом) и да се даном 28. јануара исте године (по новом) уводи рачунање времена по грегоријанском календару.<sup>76</sup> Држава је усвојила грегоријански календар у време када није постојао Сабор СПЦ, па је Српска православна црква наставила да се придржава старог календара.<sup>77</sup> Иако у правном поретку Републике Србије нема закона који изричито регулише да је грегоријански календар званичан, на основу одредби Закона о државним и другим празницима у Републици Србији<sup>78</sup> којима је прописано да се, осим државних, празнују и верски празници Божић и Ускрс и одређено да се први дан Божића празнује 7. јануара (члан 2), као и да католици и припадници других хришћанских верских заједница имају право да не раде на први дан Божића и у дане Ускршњих празника *према њиховом календару* (члан 4), јасно је да је званични календар у Републици Србији грегоријански.

Изложене одредбе Закона намећу питање да ли је прописивање празновања одређених православних верских празника доказ поистовећивања државе са православном вером и да ли су статистички подаци о верској припадности становништва релевантни за тумачење таквог законског решења? Може се стати на становиште да законско уређивање празновања одређених верских празника не представља поистовећивање државе са одређеном вером, већ значи правно регулисање начина остваривања једног од суштинских сегмента слободе вероисповести које је свима омогућено на једнак начин. То што се празновање одређених православних верских празника одвија у читавој Републици не значи наметање одређеног верског идентитета лицима која нису православне вероисповести, већ се може разумети и као законско изражавање и признање да већину запослених у држави чине припадници православне вероисповести. Напросто, уместо да празновање (православних) верских празника које прославља већина становништва нормативно постави као индивидуално право и да нерегулисаним остави питање рада државних и других органа, привредних друштава и других облика организовања за обављање делатности или услуга током тих празника, законодавац се определио да њихово празновање одреди као нерадне дане у читавој држави, не дирајући у права запослених, припадника других вероисповести, да не раде у дане најзначајнијих празника своје вероисповести, омогућавајући на тај начин остваривање слободе вероисповести и верског идентитета свих грађана. Ни одредбе члана 67, ст. 2 и 3 Закона о раду<sup>79</sup>, према којима се недељни одмор, по правилу, користи недељом, али да послодавац може да одреди други дан за коришћење недељног одмора, ако природа посла и организација рада то захтева, не могу се тумачити као поистовећивање државе са хришћанском вером, не само због тога што нису строго когентне већ и због тога што је коришћење недељног одмора недељом усаглашено и са одговарајућом међународном праксом.

Будући да је слобода вероисповести од суштинског значаја за опредељивање, испољавање и развој верског идентитета, како индивидуе тако и индивидуе у заједници, као и за деловање цркава и верских заједница, јасно је да даљу анализу правних аспеката прикупљања, употребе и значаја статистичких података о верској припадности треба усмерити на разматрање слободе вероисповести.

---

<sup>76</sup> Уједначавање календара било је договорено на Крфској конференцији – тачка 8 Крфске декларације од 20. јула 1917. Закон је објављен у првом броју „Службених новина Краљевства Срба, Хрвата и Словенаца“.

<sup>77</sup> Видети о црквеним аспектима питања календара у Р. Радић, Васељенска Патријаршија, СПЦ и црквене реформе између два светска рата, у Зборнику радова „Срби и Југославија – држава, друштво, политика“, Београд, 2007, стр. 71.

<sup>78</sup> „Службени гласник РС“, бр. 43/2001, 101/2007 и 92/2011.

<sup>79</sup> „Службени гласник РС“, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009 и 32/2013.

## 2. Слобода вероисповести

Слобода вероисповести гарантована је у оквиру члана 43 Устава, који је посвећен слободи мисли, савести и вероисповести. Ставом 1 тог члана зајамчена је слобода мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору. Према ставу 2 истог члана Устава, нико није дужан да се изјашњава о својим верским и другим уверењима. Испољавање вере је према одредби става 3 истог члана слободно, јер се прописује да је свако слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања, обављањем верских обреда, похађањем верске службе или наставе, појединачно или у заједници с другима, као и да приватно или јавно изнесе своја верска уверења. Слобода испољавања вере или уверења може се, према ставу 4 истог члана Устава, ограничити законом, само ако је то неопходно у демократском друштву, ради заштите живота и здравља људи, морала демократског друштва, слобода и права грађана зајемчених Уставом, јавне безбедности и јавног реда или ради спречавања изазивања или подстицања верске, националне или расне мржње. Шта се на основу изложених уставних одредаба може закључити о садржини, суштини и титулару ове слободе?

Најпре, језички посматрано, Устав, чије су одредбе изложене, не издваја изричито слободу вероисповести, већ је означава као јединствену слободу мисли, савести и вероисповести. Такво сврставање слободе вероисповести, међутим, не значи и негирање њене посебности од стране уставотворца, већ се пре може посматрати као израз доследног преузимања међународног нормирања. Међутим, језичке формулације уставних одредаба попут оних којима се предвиђа да нико није дужан да се изјашњава о својим верским *и другим уверењима*, или да се свакоме јемчи слобода да промени вероисповест *или уверење*, што је иначе у складу са међународним стандардима, отварају питање да ли се слобода вероисповести може изједначити с једним видом уверења, као несумњиво ширим, али по својој природи, појмом претежно индивидуалног карактера, који се може одредити као субјективни суд о некој појави, односно као властити поглед на свет појединца. Слобода вероисповести је несумњиво, према одредбама свих међународних уговора у области људских права, веома повезана са слободом уверења. Међутим, иако је и Комитет за људска права УН у Општем коментару број 22 на члан 18 Међународног пакта о грађанским и политичким правима стао на становиште да слобода мисли, савести и вероисповести обухвата и слободу *личних* уверења, управо је исти комитет поводом једне индивидуалне представке<sup>80</sup> истакао да се не може свако уверење сматрати обухваћеним заштитом слободе мисли, савести и вероисповести, па у том смислу, вероисповест треба разликовати од осталих, првенствено политичких, идеолошких, уметничких, и других уверења која немају *верски* карактер.

Полазећи од међународних стандарда, уставне одредбе о слободи вероисповести најпре разликују слободу да се *има, изабере и промени вероисповест*. Овде је реч о индивидуалном веровању које обухвата верска уверења, али и право и могућност да се она промене. Та димензија слободе вероисповести често се означава као *forum internum*.

Слободно *испољавање* вере или убеђења вероисповедања, као још једну димензију слободе вероисповести, уставотворац везује за обављање верских обреда, похађање верске службе или наставе, као и за могућност да се приватно или јавно износе верска уверења. Изложена одредба Устава предвиђа да се наведени облици слободног испољавања вере могу вршити појединачно или у

---

<sup>80</sup> M.A.B, W.A.T. and J.A.Y. T. V. Canada – Communication No. 570/1993.

заједници са другим лицима, што свакако укључује и стране држављане. Слобода вероисповести, дакле, као што се то и из изложених одредаба Устава може закључити, није искључиво право да се поседује, изабере и евентуално промени вероисповест, већ обухвата и слободу испољавања вере. Такође, слобода вероисповести није искључиво индивидуално право које би уживао само појединац, иако се слобода вероисповести често погрешно своди на ту индивидуалну компоненту.<sup>81</sup> Напротив, према карактеру субјеката који је уживају (титулару) и начину уживања, слобода вероисповести је индивидуално право, али и право које се ужива у заједници са другима.<sup>82</sup>

Испољавање слободе вероисповести у заједници са другима води аутономном егзистирању црква и верских заједница и правни је основ образовања нових црква и верских заједница. Заправо, слобода вероисповести подразумева и институционалну верску слободу коју понекад теорија чак назива корпоративна слобода.<sup>83</sup> Једноставно речено – слобода вероисповести обухвата две ствари: слободу јавног исповедања и вршења вере, с једне стране, и слободу стварања вероисповедних удружења, с друге стране.<sup>84</sup> Корпоративна слобода вероисповести, међутим, није проста агрегација индивидуалних интереса чланова, није тоталитет индивидуалних слобода, већ је сет права, имунитета, привилегија и надлежности религиозних удружења и у том смислу представља слободу заједнице људи који деле исту веру да се организују и уреде корпоративни живот у складу са својим етичким и верским правилима.<sup>85</sup> У том смислу, треба истаћи да Европски суд за људска права стоји на становишту да се члан 9 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, који гарантује слободу вероисповести, мора тумачити и у контексту члана 11 Конвенције, који гарантује слободу удруживања и штити удружења од неоправданог мешања државе, *јер верске заједнице традиционално постоје у виду организованих структура*. У тој перспективи, према схватању Суда, право верника на слободу вероисповести, које обухвата и право на испољавање вере у заједници са другима, обухвата и очекивање да ће им бити допуштено да се удружују слободно, без произвољног мешања државе,<sup>86</sup> а *право верских заједница на аутономно постојање је у самом средишту гарантовања слободе вероисповести*.<sup>87</sup>

Суштински су у вези са слободом вероисповести и нека посебна права која Устав јамчи, као што су приговор савести, који подразумева право да се одбије војна или друга обавеза која укључује употребу оружја, зајамчено чл. 45 Устава, као и право родитеља и законских старалаца да деци обезбеде верско образовање у складу са својим уверењима, које је загарантовано чл. 43, став 5 Устава. У непосредној вези са слободом вероисповести су и одредба члана 42 Устава, којом се јамчи заштита података о личности, што се несумњиво односи и на податке о верској припадности, као и право *припадника националних мањина* на изражавање, чување, неговање, развијање и јавно изражавање *верске посебности* зајамчено чланом 79 Устава.

Будући да Устав јамчи слободу да се има, изабере и промени вероисповест, да се она испољава, да се приватно или јавно износе верска уверења, као и право на изражавање, чување, неговање,

---

<sup>81</sup> С. Аврамовић, Црква и држава у савременом праву, Прилози настанку државно-црквеног права у Србији, Београд, 2007, стр. 98.

<sup>82</sup> В. Димитријевић, М. Пауновић, Људска права, Београд, 1997, стр. 176.

<sup>83</sup> С. Аврамовић, Црква и држава у савременом праву, н. м.

<sup>84</sup> С. Јовановић, Уставно право Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, Београд, 1995, стр. 509.

<sup>85</sup> L. Bloß, European Law of Religion – organizational and institutional analysis of national systems and their implications for the future European Integration Process, Jean Monnet Working Paper 13/03, p. 28.

<sup>86</sup> Metropolitan Church of Bessarabia v. Moldova, бпој 45701/99, стр. 118.

<sup>87</sup> Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Austria бпој 40825/98, стр. 78–79; Hasan and Chaush v. Bulgaria бпој 30985/96, стр. 49.

развијање и јавно изражавање, између осталог, и верске посебности, припадника националних мањина (али и, шире посматрано, свих којима је зајамчена слобода вероисповести), даљу *анализу* треба усмерити ка питању како су правно уређени изражавање и значај верског идентитета, као и шта се у правном поретку Републике Србије може сматрати вероисповешћу и верским уверењима.

### 3. Верски идентитет, његово изражавање и значај

Будући да је у оквиру слободе вероисповести могуће разликовати *forum internum* и *forum externum*, јасно је да је, начелно посматрано, могуће разликовати приватно и јавно изражавање верске припадности, односно идентитета, како индивидуалног тако и колективног. Слично као и код националне припадности, правни поредак на различите начине регулише поједине видове изражавања верског идентитета, правећи понекад разлику између индивидуалног и колективног изражавања верског идентитета. Постоји више правно уређених ситуација у којима се може испољити верска припадност, односно идентитет појединаца и група. Треба истаћи да у таквим случајевима нема *обавезе* испољавања верске припадности, односно изјашњавања о верским уверењима.

Својеврстан „сусрет“ правног поретка и верског идентитета једног лица постоји у области образовања. Закон о основама система образовања и васпитања<sup>88</sup> прописује у чл. 72, став 5 да наставни план обухвата изборне предмете по нивоима и врстама образовања од којих ученик обавезно бира један или више предмета према својим склоностима. Истим ставом предвиђено је да је један од обавезних изборних предмета верска настава или грађанско васпитање. Дакле, у правном поретку Републике Србије верска настава је један од обавезних изборних предмета, алтернативан грађанском васпитању. Судаћи према законској одредби која предвиђа да ученик један од обавезних изборних предмета бира, *према својим склоностима*, опредељивање за верску наставу не значи нужно и изражавање верског идентитета ученика, односно могуће је да ученик изабере верску наставу која не одговара његовим верским уверењима, али је јасно да ће у већини случајева такав избор управо представљати манифестовање верске припадности ђака. Уставни суд је у случају оспоравања уставности Уредбе о организовању и остваривању верске наставе и наставе алтернативног предмета у основној и средњој школи којом је првобитно било регулисано њено остваривање и касније донесених закона који су преузели истоветно решење, између осталог, истакао да похађање верске наставе не подразумева изјашњавање о верском уверењу, односно опредељењу, већ се верска настава изводи као један од факултативних, односно изборних предмета, што није несагласно са уставним системом Србије. Суд је био мишљења да се Уставом загарантовано право на неизјашњавање о верском опредељењу не може повредити све док је похађање верске наставе предвиђено као слободан избор, као што се то право не нарушава ни у случају (не)изјашњавања о верском уверењу приликом пописа становништва, докле год постоји могућност да се грађанин не изјасни о тим питањима.<sup>89</sup>

Изражавање верског идентитета једног лица у јавној сфери врши се и ношењем религиозних симбола, знамења и одеће која је у складу са верским схватањима, што је правно регулисано у случају издавања личне карте. Чланом 10 став 8 Закона о личној карти<sup>90</sup> прописано је да лице које, између

---

<sup>88</sup> „Службени гласник РС“, бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013.

<sup>89</sup> IУ -214/2002 („Службени гласник РС“, број 119/2003).

<sup>90</sup> „Службени гласник РС“, бр. 62/2006 и 36/2011.



осталог, и према вероисповести носи капу или мараму као саставни део ношње, односно одеће, може да буде фотографисано са капом или марамом, у складу са прописом о начину узимања биометријских података.

Правно релевантно и регулисано испољавање верског идентитета могуће је и у области радних односа. Као што је истакнуто, Законом о државним и другим празницима<sup>91</sup> чланом 4 прописано је да запослени имају право да не раде у дане одређених верских празника – православци на дан крсне славе, католици и припадници других хришћанских верских заједница на први дан Божића и у дане Ускршњих празника, почев од Великог петка закључно са другим даном Ускрса, према њиховом календару, припадници исламске заједнице на први дан Рамазанског бајрама и први дан Курбанског бајрама, док припадници јеврејске заједнице на први дан Јом Кипура.

Попис становништва представља правно уређену ситуацију у којој се изражава верски идентитет једног лица. ЗПДС (члан 4, став 1) предвиђено је да се о лицима која су обухваћена пописом, између осталог, прикупљају и подаци о вероисповести. Полазећи од уставне одредбе према којој нико није дужан да се изјашњава о својим верским уверењима, члан 27, став 3 ЗПДС прописује да лице обухваћено пописом није дужно да се изјашњава о вероисповести и да пописни образац мора да садржи поуку о томе. Иако ЗПДС не предвиђа да је за питање о верској припадности у пописном обрасцу предвиђен одговор отвореног типа, што доследно изведено значи да не постоји изричита законска обавеза да пописивач упише тачно онакав одговор какав је лице које се пописује дало, ипак је Методолошким упутством за спровођење пописа предвиђена управо таква обавеза пописивача. За уписивање одговора на ово питање, према Методолошком упутству, није важно да ли је лице уписано у књигу припадника неке вероисповести, већ да ли лице *себе сматра припадником неке вероисповести*. Методолошко упутство предвиђа да је пописивач, у случају да се лице које је обухваћено пописом не изјасни о својој вероисповести, дужан да упише одговор „није се изјаснио“.

Имајући у виду да Устав и многи закони у низу одредаба упућују на *своју вероисповест, своја верска уверења, слободу испољавања вере*, као и да се на попису становништва прикупљају подаци о вероисповести, претходно питање, од чијег решавања донекле може да зависи уживање и остваривање слободе вероисповести, јесте шта се у правном поретку може сматрати религијом, односно вероисповешћу. Разуме се да у тој анализи, слично као и код питања националне и језичке припадности, треба сагледати и да ли су подаци пописа становништва релевантни за утврђивање постојања одређених вероисповести.

#### 4. Појам религије

У међународном праву, нарочито праву људских права, не постоји обавезујуће одређење религије. Изостанак дефиниције не разликује религију од других категорија заштићених основним људским правима и слободама, али због тога што је религија много комплекснији појам у односу на остале категорије, тешкоћа разумевања шта је основним људским правима заштићено је значајно већа.<sup>92</sup> Слично је и у националним правним оквирима. Наиме, иако је религија заштићена у уставима европских држава, она је ретко кад одређена позитивним уставним и законским актима, а

---

<sup>91</sup> „Службени гласник РС“, бр. 43/2001, 101/2007 и 92/2011.

<sup>92</sup> T. J. Gunn, The Complexity of Religion and the Definition of „Religion“ in International Law, Harvard Human Rights Journal Vol. 16/2003, p. 190.

Венецијанска комисија СЕ стоји на становишту да дефиниција религије не треба да буде садржана у законодавству које се односи на религију.<sup>93</sup>

Устав, а ни релевантно законодавство Републике Србије, не садржи одређење појма религија, чиме је правни поредак Републике Србије усклађен са међународним стандардима у тој области. Такав приступ је и разумљив, будући да је Уставом опредељено да је Република Србија световна држава, а у модерним секуларним демократијама није прикладно да органи власти доносе одлуке о томе шта је вера. Ипак, могло би се истаћи да у правном поретку Републике Србије постоје извесни случајеви када надлежни државни органи не могу да допусте да се у потпуности оглуше о питања шта се сматра религијом, или веровањем, односно шта се може подвести под те појмове. Први су случајеви у вези са слободним испољавањем вере који, као претходно питање, намећу одлучивање да ли су уверења одређеног лица таква да захтевају уставну заштиту у домену слободе вероисповести, док се друга група односи на проблематику регистрације цркава и верских заједница. Имајући у виду тешкоће које у дефинисању религије проистичу из немогућности да се у верски и идеолошки неутралној држави њеним органима препусти искључива надлежност за дефинисање садржаја неке вере, јасно је да је у одређивању религије, које је релевантно у правном поретку, *од највеће важности саморазумевање верника*. Међутим, као што се то и у релевантним научним радовима јасно уочава, самосвест се за дефинисање религије може користити само ограничено, јер када би то био једини критеријум, домет верске слободе би се у потпуности налазио у рукама воље носиоца основних права, што би резултирало проблемима за правни поредак.<sup>94</sup> Због тога се, у одређивању појма религије, самосвести морају поставити извесне спољне, објективне границе које нису одређене од стране носиоца основних права у вези са религијом, али које никако не задиру у њихово право на уверење, нити оцењују легитимност таквих уверења. У том смислу, у науци и упоредном праву, кроз праксу националних уставних судова и одређене законске акте, најчешће се захтева да схватања и убеђења према свом духовном садржају и спољној појавној слици морају бити верска,<sup>95</sup> да је реч о веровању у трансценденталну стварност (не нужно у Бога), које је у стању да пружи одговоре на кључна питања човековог порекла и судбине, које је у стању да постави морални кодекс и да направи егзистенцијалну међузависност између верујућих и трансценденталне реалности (између осталог и у облику богослужења), као и постојање минималне организационе структуре,<sup>96</sup> или се из појма вероисповести искључују активности, сврхе и субјекти који су у вези са ангажовањем у истраживању и експериментисању са психичким и парапсихолошким феноменима, или се односе на ширење хуманистичких и духовних вредности, или друге сличне нерелигиозне циљеве.<sup>97</sup>

У контексту изложеног, могу се поставити питања да ли попис становништва представља ону ситуацију у којој се државни органи не могу у потпуности оглушити о питања шта се сматра религијом, или веровањем, да ли се саморазумевању и изјашњавању лица о верској припадности на попису

---

<sup>93</sup> Guidelines for Legislative Reviews of Laws Affecting Religion or Belief (271/2004), p. 2.

<sup>94</sup> A. V. Campenhausen, H. De Wall, Staatskirchenrecht, 2006, S. 56.

<sup>95</sup> Нпр. у јуриспруденцији Савезног уставног суда СР Немачке – Bverf GE 83,341 – више о поимању религије у јуриспруденцији уставних судова видети у књизи В. Ђурић, Слобода вероисповести у јуриспруденцији европских уставних судова, Београд, 2012.

<sup>96</sup> S. Ferrari, State and Church in Italy in G. Robbers (ed.), State and Church in the European Union, 2005, p. 217; A. Ferrari, S. Ferrari, Religions and the Secular State, P. G. Monateri (ed.) The Italian National Reports to 18th World Congress of Comparative Law, The Cardozo Electronic Law Bulletin, Vol. 16 (1), 2010, note 29.

<sup>97</sup> Као што се то, примера ради, у Шпанији чини одредбама Органског закона о слободи вероисповести.

становништва могу и смеју поставити било какве спољне објективне границе, и, ако не могу, какав је значај резултата пописа у погледу верске структуре становништва за признавање постојања одређене вероисповести?

Међународним препорукама за спровођење пописа око 2010. године религијом се начелно сматра сет уверења и пракси које обично укључују признавање божанског или вишег бића, снаге или принципа, којима се људима налаже да воде своје животе у практичном и у моралном смислу.<sup>98</sup> Истим препорукама предвиђено је да подаци о вероисповести становништва треба увек да се заснивају на слободном самоизјашњењу лица и да упитници треба да обухвате отворена питања како би се малим и издвојеним групама, као и локалним вероисповестима, омогућило да се идентификују.<sup>99</sup> У том смислу, у препорукама се истиче да пописна класификација вероисповести треба да буде свеобухватна и да укључи групе религија, религије, и подгрупе религија, као што су верске деноминације, административне и организационе групације, групе цркава, цркве и отцепљене групе, као и системе веровања који се начелно не могу сматрати религијом.<sup>100</sup> Да би се повећала конзистентност и упоредивост података, препорукама је сугерисана следећа класификација вероисповести: 1. хришћанство, 2. ислам, 3. јудаизам, 4. будизам, 5. хиндуизам, 6. сикизам, 7. остале религиозне групе и 8. без верског опредељења, а у оквиру сваке од наведених вероисповести наведене су посебне деноминације.<sup>101</sup>

На попису становништва у Републици Србији, као што је истакнуто, прикупљају се подаци који су у складу са тачно онаквим одговорима каква су дала лица која су обухваћена пописом. То, међутим, не значи да државни органи нису могли, с циљем повећања конзистентности и упоредивости података, а без штете по слободу изјашњавања о верској припадности, да одреде класификацију вероисповести у којој су наведене одређене, на подручју Србије вишевековне и у свету признате, вероисповести у погледу чијег постојања нема никаквог спора. Таква класификација делимично је предвиђена Методолошким упутством, којим су у загради и очигледно примерично наведене православна, католичка, протестантска и др. вероисповест, а што је у складу с Међународним препорукама за спровођење пописа око 2010. и што очигледно није онемогућило да се лица и другачије изјасне. Будући да у попису, за уписивање одговора на питање о вероисповести, није било важно да ли је лице уписано у књигу припадника неке вероисповести, већ да ли себе сматра припадником неке вероисповести, јасно је да се, у извесном смислу вршило прикупљање података не само о *саморазумевању припадности вери* већ и о својеврсном *саморазумевању (постојања) вере*. То даље значи да идентификовање постојања одређене вероисповести у попису не значи *eo ipso* да се свако такво изјашњавање од стране државних органа, у различитим контекстима, мора прихватити као непобитно постојање одређене вероисповести и *vice versa*, то што постојање одређене вероисповести на попису становништва није утврђено не значи да се не сме признати значај статистички неутврђених вероисповести у различитим контекстима, нарочито у контексту индивидуалног остваривања слободе вероисповести. Питање какав значај имају резултати пописа о верској припадности становништва за остваривање права у вези са слободом вероисповести изискује, међутим, шире сагледавање. Претходну анализу у том смислу треба усмерити ка питању употребљивости и значаја статистичких

---

<sup>98</sup> Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006, p. 97 par. 437.

<sup>99</sup> Исто, параграф 441.

<sup>100</sup> Исто, параграф 443.

<sup>101</sup> Исто, параграф 444.

података о верској припадности за остваривање институционалне, односно колективне димензије слободе вероисповести (корпоративне слободе вероисповести) која води аутономном егзистирању цркава и верских заједница.

## 5. Цркве и верске заједнице – оснивање и статус

Устав садржи одредбе о црквама и верским заједницама, *што их сврстава у посебну уставну категорију*. Осим чланом 11, став 2, којим је прописано да су цркве и верске заједнице одвојене од државе, чланом 44 Устава (став 1) предвиђено је да су цркве и верске заједнице равноправне (и одвојене од државе), док је ставом 2 истог члана нормирано да су цркве и верске заједнице слободне да самостално уређују своју унутрашњу организацију, верске послове, да јавно врше верске обреде, да оснивају верске школе, социјалне и добротворне установе и да њима управљају, у складу са законом. Закон којим су регулисана наведена питања је Закон о црквама и верским заједницама (у даљем тексту ЗЦВЗ).<sup>102</sup>

Устав Републике Србије, а ни ЗЦВЗ не одређују појам цркве и верске заједнице. ЗЦВЗ у члану 4 одређује субјекте верске слободе, у смислу Закона, као традиционалне цркве и верске заједнице, конфесионалне заједнице и друге верске организације, док у чл. 9 предвиђа да цркве и верске заједнице које су регистроване у складу са законом имају својство правног лица. Чланом 10 ЗЦВЗ традиционалне цркве и верске заједнице одређене су као оне цркве и верске заједнице које у Србији имају вишевековни историјски континуитет и чији је правни субјективитет стечен на основу посебних закона. Законом је изричито предвиђено да су традиционалне цркве Српска православна црква, Римокатоличка црква, Словачка евангеличка црква а. в., Реформатска хришћанска Црква и Евангеличка хришћанска црква а. в, док су традиционалне верске заједнице Исламска верска заједница и Јеврејска верска заједница. Члановима од 11. до 15. ЗЦВЗ тим црквама и верским заједницама признат је континуитет правног субјективитета који су у прошлости стекле на основу посебних прописа. Традиционалне цркве и верске заједнице у посебном управном поступку регистрације који спроводи надлежно министарство подносе, према члану 18, став 1 ЗЦВЗ, пријаву која садржи назив цркве или верске заједнице, адресу седишта цркве или верске заједнице и име, презиме и својство лица овлашћеног да представља и заступа цркву или верску заједницу. Изложена законска одредба заправо значи да управни поступак регистрације има само декларативно дејство констатовања законски признатог континуитета правног субјективитета. Из изложених законских одредаба следи да резултати пописа о верској припадности становништва, начелно, немају никакав значај за упис традиционалних цркава и верских заједница у регистар цркава и верских заједница.

Према члану 18, став 2 ЗЦВЗ, верске организације, осим традиционалних, за упис у Регистар подносе Министарству захтев који садржи одлуку о оснивању верске организације са именима, презименима, бројевима идентификационих докумената и потписима оснивача од најмање 0,001% пунолетних држављана Републике Србије који имају пребивалиште у Републици Србији према последњем званичном попису становништва или страних држављана са сталним боравком на територији Републике Србије, статут или други документ верске организације који, између осталог, садржи опис организационе структуре, начин управљања и права и обавезе чланова, приказ основа верског учења, верских обреда, верских циљева и основних активности верске организације, као и

---

<sup>102</sup> „Службени гласник РС“, број 36/2006.

податке о сталним изворима прихода верске организације. Судаћи према изложеној одредби, резултати пописа становништва *о укупном броју становника Републике* имају посебан значај у поступку регистрације цркава и верских заједница. Будући да Закон не опредељује број оснивача изричито, већ процентуално, могуће је поставити питање колики је апсолутни износ броја оснивача? Тај број прецизније је одређен Правилником о садржини и начину вођења Регистра цркава и верских заједница,<sup>103</sup> који у члану 7, став 3 прописује да број оснивача предвиђен изложеном одредбом Закона износи најмање 100 пунолетних држављана који имају пребивалиште у Републици Србији, или исти број страних држављана са сталним боравком на територији Републике Србије.

ЗЦВЗ у изложеној одредби, којом регулише ко може да оснује цркву или верску заједницу, прописује да верску организацију утемељују **оснивачи**. Будући да је специфичност цркава и верских заједница у односу на удружења циљ који чини испољавање верских убеђења, основано се може поставити питање да ли оснивачи верске организације морају бити и верници, односно да ли верско учење цркве или верске организације коју оснивају мора да буде и њихово верско убеђење? Уколико је одговор на изложено питање позитиван, да ли такво законско решење треба повезати са резултатима пописа о верској припадности становништва у том смислу да је могуће основати само ону цркву или верску заједницу која одговара постојећим вероисповестима, и, уколико треба, да ли то онемогућава да лица која оснивају верску организацију, у складу са чланом 43, став 1 Устава, могу да промене своја уверења, односно вероисповест у односу на ону коју су исказали на попису?

Из језичког тумачења изложене одредбе Закона о црквама и верским заједницама следи да надлежни орган државне управе који води регистар цркава и верских заједница добија податке о оснивачима верске организације, а не о њиховим верским и другим уверењима. Подношење података о оснивачима које следи оснивању верске организације не подразумева **дужност** изјашњавања о верским уверењима, већ је саставни део и неопходна претпоставка остваривања једне од Уставом Републике Србије гарантованих слобода.<sup>104</sup> То што се у поступку регистрације може основано претпоставити да су нека лица верници новоосноване цркве или верске заједнице није никаква дужност изјашњавања тих лица о њиховом верском уверењу, и начелно посматрано, не мора нужно да буде довођено у вези са резултатима пописа о верској припадности становништва. У том смислу, оснивачи цркве или верске заједнице која се уписује у регистар, у складу са чланом 43, став 3 Устава Републике Србије, који свакоме јамчи и слободу приватног или јавног изношења верских уверења, јавно испољавају своју приврженост цркви или верској заједници коју оснивају, уз Уставом гарантовано право да према члану 43, став 1 своју вероисповест могу, по сопственом избору, и да промене, или да су то, у односу на резултате пописа становништва, можда већ и учинили. Уставно гарантовање права да се према сопственом избору промени вероисповест и прилично либерална решења ЗЦВЗ у погледу регистрације, оличена, између осталог, и у изостављању законског услова да је за регистрацију цркве или верске заједнице потребно доказати њено деловање у одређеном

---

<sup>103</sup> „Службени гласник РС“, број 64/2006.

<sup>104</sup> Више о правним аспектима оснивања цркава и верских заједница и односа између слободе вероисповести и слободе удруживања у В. Ђурић, Остваривање слободе вероисповести у заједници – однос између слободе вероисповести и слободе удруживања у Републици Србији у А. Раковић, В. Ђурић (ур.), Право, вера, култура, Зборник радова научног скупа Право и вера одржаног на Правном факултету и Православном богословском факултету 18–19. маја 2011, Београд, 2012.

временском периоду,<sup>105</sup> условила су (донекле чудан) закључак да је у Републици Србији могуће регистровати чак и цркву и верску заједницу која има верско учење, обреде и циљеве вероисповести која, према резултатима пописа, у Републици Србији нема верника.

С друге стране, може се поставити питање да ли би резултати пописа о верској припадности становништва према којима, примера ради, не би било забележено постојање верника одређене вероисповести могли да буду од значаја за губитак правног субјективитета неке од постојећих цркава или верских заједница, нарочито имајући у виду да је ЗЦВЗ предвиђено да надлежно министарство може да донесе решење о брисању из Регистра, између осталог, ако наступе разлози због којих се одбија упис у Регистар?<sup>106</sup>

Чини се да ни у том случају резултати пописа, *сами по себи*, не би могли да буду основ за брисање неке од цркава или верских заједница из регистра. Наиме, Закон о удружењима који се према члану 2, став 2 у овој области сходно примењује у питањима која нису регулисана ЗЦВЗ предвиђа да се брисање врши у још неколико случајева које ЗЦВЗ не познаје: 1. ако се број чланова смањи испод броја оснивача потребног за оснивање, а надлежни орган удружења не донесе одлуку о пријему нових чланова у року од 30 дана; 2) ако истекне време на које је удружење основано, када је удружење основано на одређено време и 3) ако је извршена статусна промена која, у складу са тим законом, има за последицу престанак удружења. Уколико се ти случајеви посматрају у контексту цркава и верских заједница, утолико је јасно да се одредба ЗЦВЗ према којој надлежно министарство може да донесе решење о брисању из Регистра, између осталог, ако наступе разлози због којих се одбија упис у Регистар, може тумачити само као могућност да надлежно министарство избрише из регистра цркву или верску заједницу чији се број чланова, односно верника смањило испод броја потребног за оснивање. Имајући у виду такво тумачење, поставља се питање како би тај податак могао да буде у поседу државних органа и да ли су, у том контексту, релевантни резултати пописа становништва? Податак да се број чланова, односно верника смањило испод броја потребног за оснивање, може бити у поседу државних органа на два начина – или његовим добијањем од стране саме цркве или верске заједнице, или кроз поступак регистравања нове цркве или верске заједнице коју оснивају иста лица која су оснивачи цркве или верске заједнице која је већ уписана у регистар. Дакле, резултати пописа према којима нема више верника одређене вероисповести, све док су оснивачи регистроване цркве или верске заједнице уписани у Регистар, односно док су живи и не оснивају нову цркву или верску заједницу, не могу да буду основ за брисање постојеће цркве или верске заједнице из Регистра.

Посебно питање у вези са оснивањем цркава и верских заједница као институционалних видова остваривања слободе вероисповести у заједници је да ли те верске организације могу да оснују лица која припадају посебним друштвеним групама, као таква. У анализи овог питања, потребно је уочити да оно у себи садржи и један посебан аспект – аспект односа између припадности одређеној друштвеној групи, с једне стране, и верске припадности, с друге стране. Посебно интересантно, осетљиво и за праксу важно је питање могућности припадника одређених националних и језичких група да оснивају

---

<sup>105</sup> Што је иначе услов који познају упоредна законодавства – видети В. Ђурић, Слобода вероисповести и правни субјективитет цркава и верских заједница у земљама бивше Југославије, стр. 182–202, у В. Чоловић (ур.), Право земаља у региону, Институт за упоредно право, Београд, 2010.

<sup>106</sup> Према чл. 22 ЗЦВЗ, осим тог разлога, до брисања цркве или верске заједнице из Регистра може доћи и на основу захтева цркве или верске заједнице и ако је правоснажном судском пресудом установљено да верска организација остварује циљеве другачије од оних ради којих је основана.

цркве и верске заједнице. Слобода вероисповести припадника било које националне припадности, односно друштвене групе, гарантована је Уставом Републике Србије већ због тога што је зајамчено да је свако слободан да испољава своју веру или убеђење вероисповедања. Имајући у виду одредбу чл. 43 Устава, припадници националних мањина и других посебних друштвених група, као и било која друга физичка лица, могу своја верска уверења да испољавају слободно и да их остварују у оквиру било које верске заједнице којој припадају.

Начелно посматрано, верска припадност може бити елемент националног идентитета, али не означава истовремено и одређену националну припадност и *vice versa*.<sup>107</sup> Посебно питање је, међутим, да ли се верски идентитет припадника мањина може поистоветити и са припадношћу одређеној цркви или верској заједници, схваћеној не само у смислу религије, већ и у смислу, у времену и простору, одређене управљачко-организационе структуре. Тада би се заправо питање права на развијање верског идентитета испољило као питање да ли припадници мањина могу да оснивају „своје“ цркве и верске заједнице. Међународни и домаћи инструменти не садрже у великом броју одредбе које предвиђају такво право. Најпознатији пример признавања тог права је члан 8. Оквирне конвенције за заштиту националних мањина СЕ. У свом члану 8 Оквирна конвенција прописује да се стране уговорнице обавезују да признају да сваки припадник националне мањине има право да изражава своју религију или веру и да установљава верске институције, организације и удружења. У вези са изложеном одредбом, најпре се уочава да она, за разлику од неких других одредби исте конвенције, не предвиђа да се право установљења верских организација, институција и удружења врши и у заједници са другим члановима групе. У коментарима те одредбе Конвенције, подсећа се, међутим, на члан 3, према коме припадници мањина остварују права и уживају слободе које произилазе из начела садржаних у Конвенцији индивидуално или у заједници са другима, тако да је системски приступ био разлог зашто је такво одређење у том члану изостављено.<sup>108</sup> Ипак, у Објашњењу уз Конвенцију јасно је истакнуто да Конвенција не имплицира постојање колективних права, а за сам члан 8 наведено је да слобода вероисповести важи за све, па би и припадници националне мањине требало, у складу са чланом 4 Конвенције (дакле без дискриминације), такође да је уживају.<sup>109</sup> Суштина изложене одредбе Оквирне конвенције је дакле да се обезбеди да припадници мањина не буду дискриминисани у остваривању слободе вероисповести, зато што су припадници мањине, а не да ту слободу уживају као припадници мањине.<sup>110</sup> Одатле следи и да одређена национална припадност, или припадност било којој другој друштвеној групи, не значи истовремено и потребу, а у одређеним случајевима чак ни право на оснивање посебне цркве или верске заједнице у оквиру једне вероисповести. Смисао мањинске заштите не би требало да буде да се у оквиру, или боље рећи, из оквира једног верског идентитета, на његову штету и противно аутономном праву, на националној основи, издвајају посебна правна лица. Доиста, да ли је смисао међународних стандарда мањинске заштите и домаћих решења

---

<sup>107</sup> У релевантним научним радовима, као што је истакнуто, јасно се указује да религија, језик, традиција и културно наслеђе представљају саму суштину онога што групу чини националном мањином, али и да свака од ових разлика не значи истовремено и постојање националне мањине – видети G. Gilbers, Article 5, in *The Rights of Minorities, A Commentary on The Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ed. by M. Weller, 2006, p. 154, 155.

<sup>108</sup> Z. Machnykova, Article 8. *The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 2006, p. 234.

<sup>109</sup> САНМИН Explanatory Report to the Framework Convention, H (1995) 010, par. 54.

<sup>110</sup> Видети V. Djurić, *Religion and National Minorities in the Legal and Political System of the Republic of Serbia*, Политикологија религије, број 1/2012, стр. 153.

да се нпр. из традиционално организованих структура, као што су више векова познате и признате цркве и верске заједнице, издвоје квазиверски, а суштински национално одређени колективитети? Разуме се да верски идентитет може да буде компонента националног идентитета и да, у том смислу, испољавање посебног верског идентитета може да буде у функцији очувања и испољавања националног идентитета, али посебност националног идентитета не значи и аутоматску потребу, увек и свуда, на оснивање *националних* верских организација, а нарочито не оних којима се нарушава аутономни поредак постојећих верских организација. Из таквог тумачења могло би да следи *да се оснивање верских институција, организација и удружења првенствено врши у оквиру постојећих верских идентитета, а не и да значи оснивање националних верских институција, организација и удружења.* Било какав вид оснивања националних и језичких верских организација могао би да роди значајне дилеме и наметао би питање да ли се националним, или језичким предзнаком таквих новооснованих верских организација намеће одређени верски идентитет свим припадницима једне националне и/или језичке заједнице? У коментарима члана 8 Оквирне конвенције јасно се истиче да обавези страна уговорница да поштују аутономни карактер интерних религиозних послова и да се, без оправданог разлога, не мешају у то како су у религиозном смислу организоване националне мањине, кореспондира одговорност да се осигура да мањинске заједнице могу да врше слободу вероисповести кроз правне ентитете. Другим речима, уговорне стране Оквирне конвенције имају позитивну обавезу да статус правног персоналитета учине доступним националним мањинама које желе да практикују *своју веру (подвукао В.Ђ.).*<sup>111</sup> Будући и да члан 5 Конвенције предвиђа позитивну обавезу страна уговорница да створе потребне услове како би припадници националних мањина, између осталог, *сачували* религију као суштински елемент свог идентитета, систематским тумачењем Конвенције и довођењем члана 8 у везу с чланом 5, али и са изостанком одредаба које би изричито гарантовале право припадника мањина да *развијају* верски идентитет, може да се закључи да је право припадника мањина да установљавају верске организације, институције и удружења најпре у функцији очувања њихове вере, а не развијања институционалне структуре верских заједница којима припадници мањине не припадају, а којима, индивидуално упражњавајући слободу вероисповести, могу да приступе.

#### 6. Значај верске припадности и резултата пописа становништва за остваривање слободе вероисповести у различитим областима друштвеног живота

Различити облици појединачног испољавања вере и верског идентитета нису у правном поретку Републике Србије ни на који начин условљени одређеним бројем захтева и/или лица која у њима учествују, или одговарајућим учешћем припадника одређене вероисповести у укупном броју становника државе, или одређеног подручја, па следствено томе резултати пописа становништва нису релевантни за њихово вршење. У том смислу, важно је истаћи да остваривање верске наставе није условљено одређени бројем ђака за одвијање такве наставе, нити је празновање верских празника и индивидуално истицање симбола и облачење, и у случајевима који су релевантни за јавни поредак, на било који начин, условљено нумеричким критеријумима и резултатима пописа становништва.

Нешто другачије је са испољавањем слободе вероисповести у заједници и правним положајем цркава и верских заједница. ЗЦВЗ у два члана изричито упућује на значај резултата пописа

---

<sup>111</sup> Z. Machnykova, н. д. р. 254.



становништва у погледу верске припадности, али због природе уживања појединих видова слободе вероисповести у заједници, треба подробније размотрити и посебне случајеве. Према члану 29, став 3 ЗЦВЗ, ако се у буџету Републике Србије обезбеде средства за остваривање социјалних права свештеника односно верских службеника, Влада утврђује износе тих средстава, *равноправно и сразмерно броју верника појединих цркава и верских заједница, према последњем попису становништва у Републици*, при чему се на цркве и верске заједнице са малим бројем верника може применити начело позитивне дискриминације. Чланом 36, став 2 прописано је да верске образовне установе које добију верификацију односно акредитацију имају право на финансирање из буџета, *сразмерно броју верника према последњем попису становништва у Републици*. Изложене одредбе ЗЦВЗ упућују на *број верника цркава и верских заједница*, што је податак који се не прикупља непосредно у попису становништва, али се на основу резултата пописа становништва о верској припадности може посредно извести.<sup>112</sup>

Веома занимљива питања у контексту употребне вредности збирних података из пописа становништва односе се на богослужбену и градитељску делатност цркава и верских заједница. Чланом 31 ЗЦВЗ предвиђено је да цркве и верске заједнице обављају богослужење, верске обреде и остале верске делатности у храмовима, другим зградама и просторима у њиховом власништву или у изнајмљеним просторима, као и да се богослужење, верски обреди и остале верске делатности могу обављати и на јавним местима, односно отвореним просторима, као и на местима везаним за значајне историјске догађаје или личности, у складу са законом. У изложеним одредбама ЗЦВЗ обављање богослужбене делатности, нарочито на јавним местима, не условљава се постојањем одређеног броја захтева, или бројем верника који живи на подручју на којем се богослужење или верски обред обавља, што је сасвим разумљиво решење, јер би, у противном, била нарушена слобода вероисповести. С друге стране, ст. 4 и 5 истог члана ЗЦВЗ прописано је да се богослужење и верски обреди могу обављати на захтев надлежног органа и у болницама, војним и полицијским објектима, заводима за извршење кривичних санкција и другим институцијама и објектима, а у школама, установама социјалне и дечје заштите само у пригодним приликама и да су надлежни органи тих институција дужни да у складу са могућностима обезбеде вршење богослужења и верских обреда *на захтев чланова тих институција или на захтев корисника њихових услуга*. Будући да се у изложеној одредби упућује на множину корисника и чланова, поставља се питање да ли се дужност обезбеђивања вршења богослужења и верских обреда у наведеним институцијама заиста условљава постојањем већег броја захтева и да ли су, у том контексту, на било који начин релевантни резултати пописа становништва? Чини се, међутим, да је употреба множине у тим одредбама последица навођења множине различитих институција у којима се могу вршити богослужења и верски обреди и да је, у том смислу, начелно могуће, а понекад за остваривање слободе вероисповести и нужно, да се и у случају појединачних захтева омогући вршење богослужења и одређених верских обреда.

ЗЦВЗ у члану 32, који регулише градитељство, прописује да је надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан да приликом израде урбанистичких планова размотри исказане потребе цркава и верских заједница за изградњу верских објеката. Изградња верских објеката свакако да може да буде у

---

<sup>112</sup> Уредбом о уплати доприноса за пензијско и инвалидско и здравствено осигурање за свештенике и верске службенике („Службени гласник РС“, број 46/2012) Влада није утврдила износ средстава који би се делио сразмерно броју верника, већ је предвидела да се за све свештенике и верске службенике свих цркава и верских заједница средства за уплату доприноса за обавезно пензијско и инвалидско и здравствено осигурање обезбеђују у буџету Републике Србије до висине најниже месечне основице доприноса прописане чланом 38 Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање.

вези са верским потреба становништва на одређеном подручју, због чега би и резултати пописа становништва, начелно посматрано, могли да имају посебан значај за доношење одлуке о изградњи. У изложеној одредби ЗЦВЗ не предвиђа се, међутим, било какав нумерички критеријум, нити се изградња верских објеката изричито условљава постојањем одређеног броја верника на подручју на којем се објекат гради. Уместо тога, ЗЦВЗ прописује обавезу надлежног органа локалне самоуправе да размотри *потребе цркава и верских заједница*. Резултати пописа о верској припадности становништва могли би, у том смислу, да буду од значаја самим црквама и верским заједницама за образлагање потреба и формулисање захтева за изградњу верских објеката.

Начелно посматрано, резултати пописа становништва о верској припадности могу, у ширем смислу, да буду од значаја за утврђивање локације гробља, али Законом о сахрањивању и гробљима<sup>113</sup> није изричито прописана било каква обавеза надлежних органа да приликом усвајања урбанистичког плана, или одлуке скупштине општине, воде рачуна о верској припадности становништва.

---

<sup>113</sup> „Службени гласник СРС“, бр. 20/77, 24/85, 6/89, „Службени гласник РС“, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05, 120/12.

## Закључак

Правни поредак Републике Србије показује висок ниво сензитивности у погледу етнокултурних феномена. Низом одредаба он упућује на посебност националног, језичког и верског идентитета, како индивидуалног тако и колективног, омогућавајући њихово испољавање, унапређење и заштиту у различитим областима друштвеног живота, што ипак нема значај прекомпоновања политичког поретка грађанске демократије, нити је изражено у одређењу државе, њеном уређењу и основним идентификационим обележјима. У таквом нормативном оквиру, попис становништва и његови резултати несумњиво имају огроман значај, не само у смислу статистичке нотификације друштвене стварности већ и у погледу испољавања предправне индивидуалности и конституисања правно релевантне колективности.

Слобода изражавања националне припадности, испољавања своје вере и слобода мисли и изражавања, која обухвата и слободу изражавања језичког идентитета, основ су саморазумевања које суштински опредељује методолошке аспекте пописа и нормативна решења о *прикупљању* података о етнокултурним карактеристикама становништва, доследно омогућавајући самоидентификовање појединца са једним, или више преклапајућих етнокултурних идентитета.

Учешће етнокултурних идентитета у укупном становништву, или израженији број лица која им припадају, а следствено томе и резултати пописа становништва, уставноправно су опредељени као услов уживања појединих права и слобода у заједници или су уткани у нормативну разраду начина њиховог остваривања. Осим изричите и непосредне употребне вредности, резултати пописа становништва могу да буду од значаја и за креирање одређених политика у различитим областима друштвеног живота. Посебна димензија употребне вредности резултата пописа становништва оличена је у дилеми да ли уживање и остваривање појединих права и слобода које је њима условљено, у различитим контекстима и пред различитим државним органима, представља потребан и довољан услов за признање етнокултурних идентитета од стране правног поретка које би имало својеврсни хоризонтални и вертикални ефекат, како у свим сферама правом уређеног друштвеног живота тако и у погледу свих видова етнокултурних идентитета и односа међу њима. У том смислу треба истаћи да у правном поретку Републике Србије, без нарочитог уставноправног упоришта, национална припадност има донекле, али ипак изражено, већу „специфичну тежину“ у односу на друге видове етнокултурних идентитета, нарочито у односу на језички идентитет и број говорника одређених језика, јер се остваривање појединих права за које је основано прописати услов одређеног учешћа у укупном становништву, као што је то случај са службеном употребом језика и писма и другим правима која су са њом повезана, не везује за језичку, већ за националну припадност.

Придавање посебног значаја мањинској заштити у склопу правног уређивања етнокултурних феномена има свог трага и на најделикатнијем виду тог уређивања – на правном конституисању колективних идентитета и значају који се у том контексту придаје резултатима пописа становништва. У правном поретку Републике Србије институционализована су колективна права, али их Устав везује искључиво за националне и то мањинске колективитете. У том смислу, у правном поретку Републике Србије могу се уочити два типа недоследности. Најпре, етнокултурни колективитети чијег је постојања уставотворац био свестан и чије је очување императив читавог правног поретка, у извесном смислу, нису третирани једнако, јер се колективна права, макар и номотехнички и свакако недовољно прецизно („колективна права припадника мањина“ и „колективна права која се остварују у заједници“) јамче само националним мањинама, односно њиховим припадницима, док се не предвиђају изричито за језичке и верске колективитете. Можда и због тога, у правном поретку Републике Србије једини

покушај нормативног предетерминисања колективних етнокултурних идентитета извршен је посредством правног одређивања појма националне мањине. С друге стране, управо је на пољу мањинских идентитета најизраженија и нормативно најдоследније постављена могућност самоодређења и самоконституисања колективних ентитета, што резултатима пописа становништва даје посебан значај, али што може да роди извесне тешкоће у правном поретку, нарочито уколико се у различитим контекстима врши на различити начин. Правно конституисање језичких, а нарочито верских колективних ентитета, упркос помањкању, заправо недовољној могућности потпуног правног одређења појмова језика и вере и свеобухватног правног утврђивања релевантних дистинктивних елемената неопходних за њихово постојање (што није карактеристика само правног поретка Републике Србије), може ограничено, и свакако у мањој мери у односу на признавање националних колективних ентитета, почивати на самосвести и подразумева нешто израженију могућност претходног државног признања.

## Литература:

1. Аврамов, С. и Крећа, М. (2003). Међународно јавно право.
2. Аврамовић, С. (2007). Црква и држава у савременом праву. Прилози настанку државно-црквеног права у Србији, Београд.
3. Андраши, Ј., Бакотић, Б., Вукас, Б. (1998). Међународно право 1.
4. Баста, Л., Поповић, Д., Ракић-Водинелић, В., Свилановић, Г. и З. Томић (1997). *Уставне претпоставке за демократску Србију*, изд. Београдски центар за људска права.
5. Башић, Г., Црњански, К. (2006). *Политичка партиципација и културна аутономија националних мањина у Србији*.
6. Bloß L, European Law of Religion – organizational and institutional analysis of national systems and their implications for the future European Integration Process, Jean Monnet Working Paper 13/03.
7. Varrens, F., Article 10, The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006.
8. Varennes F, Thornberry P, Article 14, The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006.
9. Васовић, В. (1996). Држава, демократија и етнонационалне мањине, у: Положај мањина у Савезној Републици Југославији. Београд: САНУ.
10. Gilbert, G., Article 5, The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006.
11. Guidelines for Legislative Reviews of Laws Affecting Religion or Belief (271/2004).
12. Gunn T. J, The Complexity of Religion and the Definition of “Religion” in International Law, Harvard Human Rights Journal Vol. 16/2003.
13. Ghanea N, Are Religious Minorities Really Minorities, Oxford Journal of Law and Religion, (2012).
14. Деган, В. Ђ. (2000). Међународно право.
15. Димитријевић, В., Пауновић, М. (1997). Људска права. Београд.
16. Димитријевић, В., Рачић, О., Ђерић, В., Папић, Т., Петровић, В., Обрадовић, С. (2005). Основи међународног јавног права.
17. Ђурић, В. (2012). Избори и делотворно учешће националних мањина у јавним пословима, у: Николић, О., Ђурић, В. (ур.). Избори у домаћем и страном праву. Београд.
18. Ђурић, В. (2012). Остваривање слободе вероисповести у заједници – однос између слободе вероисповести и слободе удруживања у Републици Србији, у Раковић, А., Ђурић, В. (ур.). Право, вера, култура. Зборник радова научног скупа Право и вера одржаног на Правном факултету и Православном богословском факултету 18–19. маја 2011. Београд.
19. Ђурић, В. Правне основе и оквири етнички засноване нетериторијалне аутономије. Зборник радова Правног факултета у Нишу, 65/2013.
20. Ђурић, В. (2007). Проблеми правног одређивања националне мањине и остваривања мањинских права – пример буњевачке националне мањине у Републици Србији у Зборнику

радова са симпозијума „О Буњевцима“, Национални савет буњевачке националне мањине и САНУ, Нови Сад.

21. Djurić, V. Religion and National Minorities in the Legal and Political System of the Republic of Serbia. Политикологија религије бр. 1/2012.
22. Ђурић, В. (2010). Слобода вероисповести и правни субјективитет црква и верских заједница у земљама бивше Југославије, у Чоловић, В. (ур.). Право земаља у региону. Београд: Институт за упоредно право.
23. Ђурић, В. (2012). Слобода вероисповести у јуриспруденцији европских уставних судова, Београд.
24. ECRML (2009) 2 - Application of the Charter in Serbia, 1<sup>st</sup> Monitoring circle, Report of the Committee of Experts on the Charter и ECRML (2013) 3 - Application of the Charter in Serbia, 2<sup>nd</sup> Monitoring circle, Report of the Committee of Experts on the Charter.
25. Јанковић, Б., Радивојевић, З. (2005). Међународно јавно право.
26. Јовановић, М. (2004). Колективна права у мултикултурним заједницама.
27. Јовановић, С. (1995). Уставно право Краљевине СХС, Београд.
28. Kertzer D. I, Arel D, Censuses, identity formation, and the struggle for political power in Kertzer D. I, Arel D. (ed.), Census and Identity, The Politics of Race, Ethnicity, and Language in National Censuses, 2004.
29. Kontra M, Some Reflections on the Nature of Language and its Regulation, International Journal on Minority and Group Rights 6, 1999.
30. Кривокапић, Б. (2004). Заштита мањина у међународном и упоредном праву, Заштита мањина у националним порецима држава, књ. 3. Београд.
31. Machnykova Z, Article 8. The Rights of Minorities in Europe, A Commentary on The European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006.
32. May S, Language and Minority Rights, Ethnicity, Nationalism and The Politics of Language, 2008.
33. Митић, М. (1998). Националне мањине, Права припадника мањина и заштита територијалног интегритета држава.
34. Николић, О., Ђурић, В. (ур.) (2012). Избори у домаћем и страном праву, Београд.
35. Радић, Р. (2007). Васељенска Патријаршија, СПЦ и црквене реформе између два светска рата, у Зборнику радова „Срби и Југославија – држава, друштво, политика“. Београд.
36. Recommendations for the 2010 Censuses of Population and Housing, UNECE/Eurostat, 2006.
37. Ruíz Vieytes E. J, Official Languages and Minority Languages: Issues about Their Legal Status through Comparative Law, II Mercator International Symposium: Europe 2004: A new framework for all languages?, 2004.
38. Skutnabb-Kangas T, Bilingualism or Not: The Education of Minorities, 1984.
39. Становчић, В. (1996). Владавина права и суживот етничких група, Положај мањина у Савезној Републици Југославији.
40. Tierney S, Constitutional Law and National Pluralism, 2004.

41. The European Commission for Democracy Through Law, Report on Electoral Rules and Affirmative Action for National Minorities' Participation in Decision – Making Process in European Countries, adopted by the Council for Democratic Elections at its 12<sup>th</sup> meeting (Venice 10<sup>th</sup> March 2005) and the Venice Commission at its 62<sup>th</sup> Plenary Session (Venice 11-12 March 2005) on the basis of comments by Mrs. Mirjana Lazarova Trajkovska, CDL-AD (2005) 009.
42. UN Human Rights Committee, General Comment no. 23 (50) on Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights, of 6 April 1994 (Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 5).
43. Ferrari A, Ferrari S, Religiona and the Secular State, P.G.Monateri (ed.) The Italian National Reports to 18th World Congress of Comparative Law, The Cardozo Electronic Law Bulletin, Vol. 16(1), 2010.
44. Ferrari S, State and Church in Italy in G.Robbers (ed.), State and Church in the European Union, 2005.
45. Framework Convention for the Protection of National Minorities - Explanatory Report H(1995) 010.
46. Hayden R, Constitutional Nationalism in the Formerly Yugoslav republics, Slavic Review 51/4, 1992.
47. Campenhausen A. V, De Wall H, Staatskirchenrecht, 2006.
48. CAHMIN Explanatory Report to the Framework Convention, H (1995) 010.
49. Commentary of The Working Group on Minorities to The United Nations Declaration on The Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities par.6 - E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2.
50. Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages: Explanatory
51. Report. Council of Europe: Strasbourg, 1992.
52. Weller M, Advisory and Consultative Bodies for the Promotion of Effective Participation of National Minorities, International Journal on Minority and Group Rights, 16 (2009).
53. Weller M, Article 15, The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities, 2006.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

342.727-054.57(497.11)

34:316.347(497.11)

34:314.117(497.11)

ЂУРИЋ, Владимир, 1971-  
Правни аспекти прикупљања, употребе и  
значаја статистичких података о националној,  
језичкој и верској припадности становништва /  
Владимир Ђурић. - Београд : Републички завод  
за статистику, 2014 (Београд : Републички  
завод за статистику). - 70 стр. ; 27 см

Тираж 50. - Напомене и библиографске  
референце уз текст. - Библиографија: стр.  
68-70.

ISBN 978-86-6161-128-5

а) Мањинске групе - Слобода изражавања -  
Србија б) Етницитет - Правни аспект -  
Србија с) Попис становништва - Правни  
аспект - Србија  
COBISS.SR-ID 210945292

---

Штампа

Републички завод за статистику, Београд, Милана Ракића 5

Телефон: 011 2412-922; Телефакс: 011 2411-260

Број страна: 70 • Тираж: 50