

PRIPADNOST NACIONALNOJ MANJINI I BIRAČKO PRAVO ZA IZBOR MANJINSKIH TELA I PREDSTAVNIKA²

Apstrakt

Ovaj rad analizira pravni problem određivanja pripadnosti nacionalnoj manjini i biračkog prava za izbor manjinskih predstavnika i tela neteritorijalne autonomije u slučaju njihovog neposrednog izbora. U međunarodnom i uporednom pravu najvažniji kriterijum određivanja pripadnosti nacionalnoj manjini je samoidentifikacija, ali su pojedine države regulisale i objektivne kriterijume u koje najčešće spadaju učenje, ili znanje manjinskog jezika, postojanje porodičnih veza sa licima koja pripadaju zajednici, odnosno poznavanje manjinske kulture i/ili tradicije i briga za njihovim očuvanjem.. Neposredni izbori i posebno biračko pravo za izbor manjinskih predstavnika i tela uz utvrđivanje objektivnih kriterijuma za identifikaciju izborne osnove krije potencijalni konflikt između dve ustavne vrednosti - potrebe za demokratskim legitimitetom takvih tela i predstavnika i zaštite slobode nacionalnog izjašnjavanja, uključujući i slobodu promene nacionalnog identiteta. Taj se konflikt može ublažiti učešćem grupe u ocenjivanju pripadništva, a njegovo rešavanje može da zavisi i od uloge i obima ovlašćenja takvih manjinskih tela i predstavnika.

Ključne reči: *pripadnost nacionalnoj manjini, manjinska tela, manjinski predstavnici, samoidentifikacija, objektivni kriterijumi.*

1. Uvodna razmatranja

Savremeno pravno proklamovanje manjinskih prava i uređivanje načina njihovog ostvarivanja, naročito u pogledu delotvornog učešća nacionalnih manjina u javnim poslovima posredstvom tela koja predstavljaju manjine kao kolektivitete i oličavaju njihovu neteritorijalnu kulturnu autonomiju i/ili manjinskih predstavnika u različitim organima vlasti, nameće, sa jedne

¹ Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, e-mail: vdjuric12@gmail.com.

² Ovaj rad je nastao kao rezultat rada na projektu Instituta za uporedno pravo „Srpsko i evropsko pravo – upoređivanje i usaglašavanje“ (evidencioni broj: 179031), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja.

strane, pitanje kako odrediti titulara manjinskih prava, dok, sa druge strane, otvara dilemu na koji način obezbediti demokratski legitimitet takvih tela i predstavnika. Presek navedenih pitanja i dilema je zapravo oličen u problematici pravno relevantnog određivanja pripadnosti nacionalnoj manjini i biračkog prava za izbor takvih tela i predstavnika u slučaju da se oni biraju na neposrednim izborima od strane pripadnika grupe. Analizu pravnih aspekata pripadnosti nacionalnoj manjini i biračkog prava za izbor manjinskih tela i predstavnika valja započeti sagledavanjem međunarodnopravnih rešenja koja su relevantna za tu problematiku.

2. Međunarodno pravo i pripadnost nacionalnoj manjini

U međunarodnom pravu ne postoji obavezujuće određenje nacionalne manjine. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. u članu 27. predviđa da *u državama u kojima postoje etničke, verske ili jezičke manjine, lica koja pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišena prava da imaju, u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, svoj sopstveni kulturni život, da ispovedaju svoju sopstvenu veroispovest i obavljaju verske dužnosti, ili da upotrebljavaju svoj sopstveni jezik*. Sa posebnim osloncem na član 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i u cilju olakšavanja njegove primene, pod okriljem Potkomisije za sprečavanje diskriminacije i zaštitu manjina UN, specijalni izvestilac F.Kapotorti predložio je 1977, nakon istraživanja i obrade različitih manjinskih obrazaca u 76 zemalja sveta, definiciju nacionalne manjine. Poznata definicija prof. Kapotortija predviđa da se izraz „*manjina*” odnosi na *„grupu, brojčano manju od ostatka stanovništva države, koja je u nedominantnom položaju, a čiji članovi – državljani te države- imaju etničke, verske ili jezičke karakteristike drugačije od ostatka stanovništva i iskazuju, makar i implicitno, osećaj solidarnosti koji je usmeren na očuvanje svoje kulture, tradicije, vere ili jezika.”*³ Pojedine države su u svojim zakonodavstvima usvojile definiciju nacionalne manjine koja je, uz izvesne razlike, slična Kapotortijevom pristupu.

Odredba člana 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima upućuje na prava *lica koja pripadaju manjinama*. Iako je u

³ „*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 so, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language*» - UN doc E/CN 4/Sub/2/384. Treba ukazati da su u literaturi česti pogrešni prevodi definicije prof. Kapotortija koji najčešće izostavljaju alternativnu svezu «*ili*» pri navođenju karakteristika koje grupa ima i svode je na kumulativnu svezu «*i*», tako da se stiče (pogrešan) utisak da je Kapotorti smatrao da jedna grupa, da bi bila manjina, mora da ima i etničke i jezičke i verske karakteristike različite od većinskog stanovništva.

pojedininim naučnim komentarima isticano je da je reč o „odredbi koja štiti grupu“⁴, među internacionalistima, a i među državama članicama Pakta, opšteprihvaćeno je da taj član Pakta ne predviđa grupna, odnosno kolektivna prava.⁵ Sa druge strane, u toj odredbi Pakta nema nikakvih indikacija o tome kako se, sa stanovišta međunarodnog prava, može definisati pripadnost grupi.

Iako je pitanje pripadnosti grupi, logično posmatrano, odvojeno od pitanja postojanja zajednice, ipak je jasno da postoji očigledna veza između tih pitanja, jer je grupa bez svojih članova fantom.⁶ Postoje dva polarizovana pristupa pitanju odnosa između pripadnosti manjini, sa jedne, i postojanja nacionalne manjine, sa druge strane. Jedan pristup polazi od određivanja pripadnosti manjini na osnovu karakteristika određenih u definiciji manjine, dok drugi pristup naglasak stavlja na individualni izbor, odnosno samoidentifikaciju pojedinca. Razlika između tih pristupa korespondira sa različitim određivanjima identiteta – identitetom shvaćenim kao zadatom, odnosno predodređenom kategorijom i identitetom shvaćenim kao konstrukcijom, odnosno izabranom kategorijom.⁷ Treći element, uloga same grupe u određivanju pripadnosti, takođe može da bude uzet u obzir prilikom sagledavanja tog pitanja.⁸ Ta su pitanja takođe isprepletana i sa problematikom individualnih i kolektivnih manjinskih prava, budući da ona (problematika) može više da tangira pojam «pripadnosti» nego prirodu manjinskih prava koja se vrše.⁹ Bilo kako bilo, u relevantnim međunarodnim aktima kojima se tretira problematika pripadnosti manjini, kao i u praksi pojedinih međunarodnih tela, mogu se uočiti izvesne nijansirane razlike koje korespondiraju sa izloženim različitim pristupima tom pitanju.

Kopenhaški dokument sa sastanka o ljudskoj dimenziji KEBS-a predviđa u paragrafu 32. da je «*pripadnost nacionalnoj manjini stvar ličnog izbora pojedinca*» koji zbog tog izbora ne sme trpeti nikakve štetne posledice, što je primer za određivanje pripadnosti manjini isključivo na osnovu samoidentifikacije. Istovetan pristup sadržan je i u odredbama pojedinih bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina. Pojedini

⁴ F. Ermacora, „The Protection of Minorities before the United Nations“, *Recueil des Cours* 182/1983, IV, 308.

⁵ P. Thornberry, „The UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities: Background, Analysis, Observations and an Update“, in: *Universal Minority Rights* (ed. A. Phillips, A. Rosas), Abo, 1997, 23.

⁶ P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, *Minority Rights in Europe*, Oxford, 2005, 96.

⁷ *Ibid* sa pozivom na: R. Cohen, „The Making of Ethnicity: A Modest Defence of Primordialism“, in: *People, Nation and State: The Meaning of Ethnicity and Nationalism* (eds. E. Mortimer, R. Fine), L.B. Tauris, London - New York 1999, 3-11.

⁸ *Ibid*

⁹ *Ibid.*, 97.

bilateralni sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina ne sadrže definiciju nacionalne manjine, ali, u skladu sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina SE (videti dalji tekst), predviđaju da je pripadnost nacionalnoj manjini slobodan lični izbor pojedinca i da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo, kako pojedinačno, tako i u zajednici sa drugim članovima svoje grupe, da slobodno izražavaju, čuvaju i razvijaju svoj etnički, kulturni, jezički i verski identitet.¹⁰ Sa druge strane, u praksi pojedinih međunarodnih tela učinjeni su pokušaji da se individualni izbor u pogledu pripadnosti grupi izbalansira sa realnošću „date” socijalne egzistencije. U jednom slučaju, Komitet za ljudska prava UN stao je na stanovište da će „*lica koja su rođena i odrasla....koje su zadržala veze sa svojom zajednicom i koja žele da održavaju te veze normalno biti smatrana pripadnicima te manjine*“.¹¹ U Komentarima izloženog pristupa Komiteta ističe se da su namera ili želja pojedinca opšti kriterijumi pripadnosti manjini koji se mogu izvesti iz izložene lakonske tvrdnje, iako reč «normalno» upućuje na to da ti kriterijumi ne moraju uvek biti odlučujući i da, iako se samoodređenju mora priznati značajna specifična težina u određivanju pripadnosti manjini, taj kriterijum nije apsolutan.¹² Sličan pristup imao je i Komitet za uklanjanje rasne diskriminacije UN. Prema Opštoj preporuci broj 8. tog Komiteta koja je posvećena problematici identifikacije sa određenom rasnom ili etničkom grupom takva identifikacija, ukoliko ne postoji opravdanje za suprotno, zasnivaće se na samoidentifikaciji datog pojedinca.¹³ Polazeći od stava Komiteta da će se pripadnost rasnoj ili etničkoj grupi zasnivati na samoidentifikaciji, *ukoliko ne postoji opravdanje za suprotno*, pojedini autori ističu da takav pristup pitanje pripadništva manjini postavlja u domen opravdanja i argumenata i da teret dokazivanja opravdanosti poricanja članstva u manjinskoj zajednici stavlja na državne vlasti.¹⁴

Veoma zanimljiv pristup problematici pripadnosti nacionalnoj manjini ima Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Konvencija u članu 3. predviđa da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno izabere da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom. U stručnim komentarima izložene odredbe Okvirne konvencije i njenog objašnjenja

¹⁰ Npr. Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br.14/2004 i Sporazum između Savezne vlade SR Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina, *Službeni list SCG - Međunarodni ugovori*, br.14/2004.

¹¹ *Lovelace v. Canada* UN Doc.A/36/40 (1981) par. 14.

¹² P. Thornberry, 23.

¹³ General recommendation VIII concerning the interpretation and application of article 1, paragraphs 1 and 4 of the Convention, UN Doc A/45/18.

¹⁴ P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 97.

ukazuje se na krucijalni značaj principa samoidentifikacije,¹⁵ odnosno da ta odredba pitanje izbora pripadnosti manjini potiskuje u pravcu individualnih preferencija.¹⁶ Međutim, u Komentaru (Mišljenju) uz Konvenciju, odnosno Objašnjenjima te odredbe, ističe se da „*ova odredba prepušta svakom takvom licu da odluči da li želi ili ne da se podvede pod zaštitu koja propističe iz Okvirne konvencije*“, ali se dodaje da ona „*ne podrazumeva pravo pojedinca da jednostavno odluči da pripada nekoj nacionalnoj manjini. Subjektivni izbor pojedinca neodvojivo je povezan sa objektivnim kriterijumima relevantnim za njegov identitet*“.¹⁷ Takav stav Savetodavnog komiteta koji prati sprovođenje Okvirne konvencije pružio je osnov pojedinim autorima da zaključe kako, za razliku od *pripadnosti* na osnovu koje lice koje je ima i oseća ne može biti onemogućeno ili prisiljeno da prihvati manjinska prava, a što je u oba slučaja stvar slobodnog izbora, *članstvo* u nacionalnoj manjini nije u potpunosti podređeno samoidentifikaciji.¹⁸

Polazeći od izloženih rešenja i komentara, u teoriji međunarodnog javnog prava zaključuje se da novija međunarodnopravna praksa uzima subjektivne elemente kao osnovu za ocenu pripadnosti manjinskoj grupi, ali ih dopunjava objektivnim elementima jer pripadnost manjini ne mora proizaći iz objektivnih okolnosti (npr. pripadnosti porodici), već može biti i stvar vaspitanja, odnosno subjektivnog osećaja, ali sa druge strane, i subjektivni elementi mogu biti zloupotrebljeni, tako da jedino kombinacija ovih dvaju elemenata pruža solidan osnov za ocenu pripadnosti jednoj manjini.¹⁹ Čini se dakle jasnim da međunarodno pravo načelno ne privileguje ekstravagantne tvrdnje o pripadnosti, već individualne preferencije smešta u kontekst razuma i argumenata, istovremeno obeshrabrujući mešanje (države – prim. V.Đ.) u privatne izbore. Dakle, kombinacija lične namere i činjenica postavlja opšti kriterijum članstva u okviru nacionalne manjine.²⁰

3. Manjinsko biračko pravo

U teorijskim komentarima izbornih pravila za konstituisanje manjinskih autonomnih i predstavničkih tela, nedugo od njihovog uvođenja u pravni poredak pojedinih država koje su izabrane za uporedni

¹⁵ H.J. Heintze, Article 3. In: *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. M.Weller), Oxford, 2006, 118,119.

¹⁶ P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 97.

¹⁷ Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, par. 34, 35.

¹⁸ P. Thornberry, M.A.M. Estebanez, 97.

¹⁹ S. Avramov, M.Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd 2003, 337.

²⁰ G. Pentassuglia, *Minorities in International Law*, Strasbourg 2002, 74.

prikaz u ovom radu, uočeno je da je, uprkos činjenici da postoje različiti varijeteti takvih aranžmana, svim slučajevima zajednički pravni problem kako obrazovati takva tela i na koji način izabrati predstavnike koji će imati demokratski legitimitet da predstavljaju manjinu/e u takvim telima.²¹ Ostavljajući po strani veoma složeno i izuzetno važno teorijsko pitanje da li demokratski legitimitet tela posredstvom kojih se ostvaruju manjinski neteritorijalni autonomni aranžmani može i treba da bude shvaćen u njegovom liberalnom značenju, ako već takva tela predstavljaju izvesnu korekciju i odstupanje od klasičnog liberalnog modela, a što bi onda nužno iziskivalo da takva tela i njihovi članovi budu izabrani na neposrednim izborima, pažnju treba usmeriti na pitanje kako se u modelu neposrednih izbora takvih tela određuje biračko pravo i ko može biti njegov titular? U svojoj suštini to pitanje zapravo predstavlja jedan vid trnovite dileme kako ustanoviti ko pripada zajednici koja ima pravo na neteritorijalnu kulturnu autonomiju i/ili svoje predstavnike u organima vlasti, dileme koja se često konfrontira takvim neteritorijalnim rešenjima.²²

U Finskoj, prema članu 21. Zakona o Sami parlamentu, pravo glasa na izborima za to telo ima svaki pripadnik naroda Sami, nezavisno od njegovog boravišta, koji navršava 18 godina starosti najkasnije na dan izbora i koji, do zaključenja biračkog spiska, dostavi dokaze da je finski državljanin, ili stranac koji ima prebivalište u Finskoj u skladu sa Zakonom o prebivalištu. Pravo glasa stoga nije ograničeno samo na pripadnike naroda Sami koji imaju finsko državljanstvo, već je prošireno i na državljane nordijskih zemalja koji imaju prebivalište u Finskoj i koji se kvalifikuju kao pripadnici Sami populacije.²³ Prema članu 22. istog Zakona, pasivno biračko pravo na izborima za Sami parlament ima svako lice koje ima aktivno biračko pravo i koje prihvati kandidaturu. Zakon je u članu 3. odredio koja se lica smatraju pripadnicima naroda Sami. Prema tom članu, a za potrebe Zakona, pripadnikom naroda Sami smatra se lice koje sebe smatra pripadnikom Sami naroda i koje dokaže da ispunjava bar jedan od sledeća tri kriterijuma: 1. da je ono samo, ili najmanje jedan od njegovih roditelja, ili deda i baba učilo sami jezik kao prvi jezik, 2. da je potomak lica koje je bilo uvršteno u zemljišne, poreske ili populacione registre kao Laponac, 3. da je najmanje jedan od njegovih roditelja registrovan, ili mogao biti registrovan kao birač za izbor Sami

²¹ T. Korhecz, „Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia“, *International Journal on Minority and Group Rights* 9/2002, 161.

²² B. de Villers, „Protecting Minorities on a Non-Territorial Basis – Recent International Developments“, *Beijing Law Review* 3/2012, 178.

²³ M. Suksi, „Non-Territorial Autonomy, The Meaning of '(Non)-Territoriality'“, in: *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (ed. T. Malloy, F. Palermo), Oxford, 2015, 106.

delegacije (tela koje je postojalo pre Sami parlamenta – prim.V.Đ.) ili Sami parlamenta. U teorijskim komentarima izloženog rešenja ističe se da je pravno uređenje pripadništva Sami narodu fleksibilno i „meko“ u okviru zadatah okvira,²⁴ ali se zapaža i da je kriterijum samoidentifikacije dopunjen objektivnim potkriterijumima.²⁵ Pripadnici Sami naroda upisuju se po abecednom redu u poseban birački spisak za svake izbore koji, na osnovu prethodnog biračkog spiska i podataka iz populacionog informacionog sistema, po službenoj dužnosti vodi Odbor za izbore. Lice koje nije upisano u birački spisak može, prema članu 23. Zakona, biti naknadno upisano na sopstveni zahtev, baš kao što na sopstveni zahtev, ili u slučaju smrti po službenoj dužnosti, može biti i izbrisano iz biračkog spiska. Zanimljivo je uočiti da Zakon propisuje da Odbor za izbore može po sopstvenoj inicijativi da u birački spisak uvrsti dete lica koje ima pravo glasa, a koje će do održavanja izbora postati punoletno, ali samo u slučaju da se ono pismenim putem izjasni da pripada Sami narodu. Za izložena zakonska rešenja se u teorijskim komentarima ističe da znače da je etnička grupa (Samiji) primarno nadležna da kontroliše ko joj, za potrebe izbora, pripada, ali se navodi i da zakonski određeni objektivni podkriterijumi pripadništva grupi mogu da rezultiraju i spoljnom sudskom intervencijom.²⁶ U tom smislu, od kraja devedesetih godina dvadesetog veka pred Vrhovnim upravnim sudom Finske vođeno je nekoliko postupaka čiji je predmet upravo bilo pitanje zakonitosti primene izloženih objektivnih podkriterijuma za utvrđivanje pripadnosti narodu Sami, odnosno zakonitosti (ne)upisivanja u birački spisak, a u kojima je taj Sud zauzeo stanovište o značenju i domašaju pojedinih od izloženih podkriterijuma. U jednom slučaju iz 1999. predak tužioca kome je bio uskraćen upis u birački spisak bio je uvršten u zemljišne i poreske knjige kao Laponac, ali su knjige poticale iz 1762. godine. Sud je stao na stanovište da se i pored samoidentifikacije, takvo lice ne može smatrati pripadnikom naroda Sami, jer je formalno ispunjavanje jednog od potkriterijuma u konkretnom slučaju vezano za, istorijski posmatrano, veoma daleki period. Sud je smatrao da je za primenu podkriterijuma da su preci bili uvršteni u zemljišne, poreske ili populacione registre kao Laponci, relevantno istorijsko razdoblje oko 1875. što znači oko četiri do pet generacija unazad, pa je tužiocu uskratio upis u birački spisak.²⁷ Vrhovni upravni sud Finske imao je u pojedinim predmetima i holistički

²⁴ B. de Villers, 177.

²⁵ M. Suksi, 106.

²⁶ *Ibid.*, 107.

²⁷ SAC 1999:55. U drugom slučaju iz iste godine (SAC 22.9.1999/3183) Sud je potvrdio svoje rezonovanje i dozvolio upis u birački spisak lica čiji je predak 1870. bio upisan u registre kao Laponac – *Ibid.*

pristup kojim je, i pored činjenice da zakonski kriterijumi nisu bili u potpunosti ispunjeni, priznao tužiocima pravo da budu upisani u birački spisak. Tako u slučaju lica čiji je predak bio upisan u registre 1825. kao Laponac i koje je dostavilo dokaze da mu ujak poznaje Sami jezik, dakle koje nije ispunjavalo ni jedan od objektivnih podkriterijuma, već se samo izjašnjavalo kao pripadnik naroda Sami i živelo u opštini Inari u Sami zavičaju, Sud je, uzimajući u obzir sve dokaze zajedno, stao na stanovište da oni ukazuju da to lice sebe identifikuje sa svim što je Sami i da vodi Sami način života, pa i da objektivno treba da bude smatran pripadnikom naroda Sami i priznao je pravo tog lica da bude upisano u birački spisak.²⁸ U teorijskim komentarima ističe se da izloženi slučajevi iz prakse Vrhovnog upravnog suda Finske pokazuju da kreiranje izborne osnove za tela koja predstavljaju etničke ili jezičke grupe može da bude suočeno sa značajnim problemom definicija i da, sa jedne strane, postoje dobri razlozi da se dopusti da sama grupa upravlja pitanjima članstva u institucijama kulturne autonomije i da kontroliše kome je dozvoljeno pripadništvo grupi, jer potpuna samoidentifikacija bilo kog lica koje želi da pripada grupi može da rezultira inflacijom članstva lica koja ne pokazuju „organski afinitet“ prema grupi čije se institucije ustanovljavaju, uz rizik asimilacije sa većinom na kraju tog procesa, dok, sa druge strane, kreiranje posebne, etnički zasnovane izborne osnove implicira propisivanje distinkcija koje od strane lica koja ostaju van okvira tih distinkcija mogu da budu shvaćene kao previše ekskluzivne i kao mehanizam koji im brani da vrše uticaj na donošenje odluka koje su od značaja na njih.²⁹

Budući da je birački spisak, iako sadrži podatke o etničkoj pripadnosti, ipak javna isprava, Zakon o Sami parlamentu je uredio i pitanje korišćenja podataka iz spiska. Prema članu 23b Zakona, informacije sadržane u biračkom spisku mogu biti korišćene samo za potrebe održavanja izbora, ali Odbor za izbore može, za potrebe statistike i naučnih istraživanja, da koristi i drugim subjektima dostavlja informacije iz biračkog spiska. Zanimljivo je uočiti da Zakon predviđa i javno objavljivanje biračkog spiska, koje se završava najkasnije pet meseci pre održavanja izbora, ali bez objavljivanja ličnih identifikacionih brojeva birača i uz zabranu kopiranja, ili fotografisanja. Zakon takođe propisuje i da svako lice koje je upisano u birački spisak ima pravo da dobije izvod iz biračkog spiska što je donekle čudno i kontradiktorno, jer Zakon istovremeno propisuje i da su birački spisak i informacije o etničkom poreklu tajni! Finski zakonodavac uredio je još jedan aspekt vođenja biračkog spiska koji je u najtešnjoj vezi sa pitanjem kako odrediti pripadništvo zajednici koje je

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, 108, 109.

od centračne važnosti za uživanje biračkog prava. Reč je o ispravkama u biračkom spisku. Prema članu 26. Zakona svako lice koje smatra da je protivpravno uvršteno u birački spisak, ili koje drži da je njegovo uvrštavanje u birački spisak neispravno, može, u roku od 14 dana od prestanka javnog objavljivanja biračkog spiska, da zahteva od Odbora za izbore da izvrši ispravke. Ukoliko je takvo lice nezadovoljno odlukom Odbora ima pravo žalbe Odboru Sami parlamenta. Na odluku Odbora Sami parlamenta može se uložiti tužba Vrhovnom upravnom sudu u roku od 14 dana od dana prijema odluke Odbora.

U Mađarskoj, od uvođenja manjinskih samouprava u pravni poredak 1993. što zbog nejasne prirode etničkih identiteta i razlika koje su u pogledu broja pripadnika manjina postojale između, sa jedne strane, statističkih podataka, a sa druge, procena i tvrdnji manjinskih zajednica koje su (te zajednice) ujedno, zbog loših istorijskih iskustava, imale negativan stav spram registrovanja svojih pripadnika, nije bilo jasno ko treba da bude ovlašćen da glasa i ima pasivno biračko pravo na izborima za manjinske samouprave.³⁰ Budući da je mađarski zakon iz 1993. praktično omogućavao da svako bude kandidat i glasa na izborima za manjinske samouprave, čak i bez prostog izjašnjavanja o svojoj etničkoj pripadnosti, u teorijskim komentarima je isticano da takav model, iako je delovao veoma liberalno, nije mogao da obezbedi demokratsku legitimaciju manjinskim samoupravama, niti da zadovolji ustavni zahtev da manjine same biraju svoje samouprave, već je omogućavao da u takvim izborima učestvuju svi građani.³¹ Izmenama zakonodavstva iz 2005. uvedeni su neposredni izbori za manjinske samouprave i predviđeno je stvaranje biračkog spiska birača koji imaju pravo da učestvuju u izboru manjinskih samouprava, a koji vodi lokalna izborna komisija. Prema tim izmenama, za upis birača u birački spisak manjine (a izričito je bilo propisano da birač sme biti upisan samo u jedan birački spisak), osim ličnih podataka i informacije o mestu stanovanja, potrebno je dostaviti izjavu lica da pripada manjinskoj zajednici. U teorijskim komentarima zapaženo je da takva izjava zapravo predstavlja samo-deklaraciju bez daljih zahteva u pogledu ispunjenosti objektivnih kriterijuma, tako da uloga rukovodioca lokalne izborne komisije koji odlučuje o upisu u birački spisak, u nedostaku takvih kriterijuma koji bi bili predviđeni zakonom, može da se ogleda samo u proveru postojanja državljanstva i opšteg biračkog prava.³² Za sticanje

³⁰ B. Dobos, „The Role of Elections in Minority Contexts: The Hungarian Case“, in: *The Challenge of Non-Territorial Autonomy, Theory and Practice* (eds. E. Nimni, A. Osipov, D.J. Smith), Bern 2013, 170.

³¹ T. Korhecz, 180.

³² B. Majtényi, „What Has Happened to Our Model Child? The Creation and Evolution of the Hungarian Minority Act“, *European Yearbook of Minority Issues*, Vol. 5, 2005/2006, 409.

pasivnog biračko prava izmene iz 2005. su zahtevale da kandidati dostave informacije da li govore maternji jezik manjine, da li poznaju njenu kulturu i tradiciju, kao i da li su članovi neke druge manjinske samouprave. Iako bi se, teorijski posmatrano, takve restrikcije u pogledu pasivnog biračkog prava mogle osporavati, budući da međunarodni akti o ljudskim pravima i demokratski pravni sistemi deklarišu jednakost aktivnog i pasivnog biračkog prava, u komentarima je istaknuto da one (restrikcije) zapravo ne predstavljaju nikakvo ograničavanje pasivnog biračkog prava, imajući u vidu da su na štampanim formularima izjave bili ponuđeni samo odgovori „da“ i „ne“, te da su kandidati mogli da daju negativne odgovore bez bilo kakvih posledica.³³ Štaviše, ni pozitivni odgovori u pogledu članstva u nekoj drugoj manjinskoj samoupravi nisu za sobom povlačili nikakve negativne posledice po pasivno biračko pravo, budući da se sloboda izbora nacionalnog identiteta priznata zakonom odnosila i na kandidate, tako da su kandidati, učestalim promenama svog nacionalnog identiteta, zapravo mogli tokom života da ostvare kandidaturu na izborima za manjinske samouprave svih 13 manjina u Mađarskoj.³⁴ Ukoliko se tome pridoda činjenica da birački spiskovi, prema izmenama iz 2005. nisu bili javni i da su uništavani nakon konačnog utvrđivanja rezultata izbora, jasno je zašto su pojedini autori isticali da je najproblematičniji deo mađarskog zakonodavstva definicija subjekta manjinskih prava i da izmene iz 2005. nisu uspele da promene nepovoljnu situaciju koja je vladala u vezi s izborima za manjinske samouprave i nisu uspele da isključe mogućnost da nekompetentna lica učestvuju na takvim izborima.³⁵

U osnovi, slična rešenja, uz izvesne korekcije na koje će biti ukazano, postoje i u važećem zakonodavstvu koje je u Mađarskoj usvojeno 2011. Prema paragrafu 53 Zakona CLXXIX o pravima manjina, samo birači koji su upisani u registar, odnosno manjinski birački spisak, mogu da glasaju. Upis u spisak vrši se za lica koja imaju pravo da glasaju na lokalnim izborima, koja su pripadnici priznatih nacionalnih manjina i koja izjave da su posvećena manjini u smislu koji je određen tim Zakonom i po proceduri ustanovljenoj Zakonom o izbornom postupku. Zakonom je izričito propisano da jedno lice može biti upisano samo u jedan registar i to u mestu svog prebivališta, ili u mestu svog boravišta. Članom 86. Zakona o izbornom postupku iz 2013. propisano je da zahtev birača da u opštem biračkom spisku bude registrovan kao birač nacionalne manjine, što može da bude od značaja ne samo za izbore manjinskih samouprava, već i za opšte izbore, treba da sadrži označenje nacionalne manjine, izjavu lica da

³³ *Ibid.*, 409, 410.

³⁴ *Ibid.*, 410.

³⁵ *Ibid.*, 419.

pripada toj manjini i indikaciju da li birač želi da bude registrovan kao birač nacionalne manjine i na parlamentarnim izborima. Zanimljivo je uočiti da Zakon o izbornom postupku predviđa da će zahtev za registraciju birača nacionalne manjine biti odbijen ukoliko se utvrdi da je birač već registrovan kao birač nacionalne manjine, što može da upućuje na nameru zakonodavca da spreči olako menjanje nacionalne pripadnosti u ovom kontekstu. Zakon CLXXIX o pravima manjina propisuje u paragrafu 54. da za člana manjinske samouprave može biti izabrano lice koje može biti izabrano na lokalnim izborima i koje se saglasi sa tim da predstavlja manjinu, koje nije bilo kandidat na izborima za samoupravu druge manjine u periodu od deset godina pre raspisivanja izbora na kojima učestvuje kao kandidat i koje govori jezik nacionalne manjine i upoznato je sa njenom kulturom i tradicijom. Analogno rešenje sadrži i član 307g stav 3. Zakona o izbornom postupku. Iako se u komentarima izloženih odredbi ukazuje da pripadanje kandidata manjinama još uvek nije ocenjeno sa stanovišta jezičkih sposobnosti ili privrženosti manjinskoj kulturi i tradiciji, te da osnovni kriterijum ostaje samoidentifikacija,³⁶ ipak treba uočiti da je, za razliku od rešenja iz 2005, učinjen izvestan napor da se, u okviru osnovnog prava na samoidentifikaciju koje ostaje najznačajniji kriterijum, onemoguće potencijalne zloupotrebe. U tom smislu, treba istaći da je posebno važna odredba prema kojoj jedno lice ne može imati pasivno biračko pravo za izbor manjinske samouprave ako je u periodu od deset godina pre izbora bilo kandidat na izborima druge manjinske samouprave, ali i rešenje prema kome se birački spiskovi, zapravo izvodi iz opšteg biračkog spiska koji su sačinjeni za potrebe izbora za manjinsku samoupravu, više ne uništavaju i da manjinske organizacije imaju mogućnost uvida u njih.

U Republici Hrvatskoj Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina predviđa da *pripadnici nacionalne manjine* mogu, pod uslovima utvrđenim tim Zakonom, da izaberu veće nacionalne manjine. Dakle, aktivno biračko pravo za izbor veća nacionalnih manjina imaju punoletni hrvatski državljani, pripadnici nacionalnih manjina koji imaju prebivalište na području jedinice samouprave u kojoj se veće bira.³⁷ Pitanje utvrđivanja nacionalne pripadnosti kao prethodnog uslova za uživanje aktivnog biračkog prava nije regulisano Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, već je uređeno odredbama Zakona o registru birača.³⁸ Prema članu 12. tog Zakona, evidencija birača, između ostalog, sadrži i podatak o nacionalnosti birača. U slučaju da evidencije na kojima se zasniva upis

³⁶ B. Dobos, *The Minority Self-Governments in Hungary*, Online Compendium Autonomy Arrangements in the World, January 2016, www.world-autonomies.info, 4. 2. 2017.

³⁷ U istom smislu i A. Petričušić, „Vijeća nacionalnih manjina, Institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarene nadležnosti“, *Revus* 17/2012, 100.

³⁸ *Narodne novine*, br. 144/12.

u registar birača ne sadrže podatke o nacionalnosti, član 15. tog Zakona propisuje da se taj podatak u registar upisuje na osnovu izjave birača pred nadležnim organom državne uprave, a reč je o organima državne uprave u županijama. Zakon predviđa u članu 24. da svaki građanin ima pravo da pregleda svoj upis u registar birača, da traži njegovu dopunu ili izmenu tokom čitave godine, a u vreme raspisanih izbora najkasnije 10 dana pre dana određenog za održavanje izbora. U kontekstu eventualne mogućnosti promene nacionalne pripadnosti koja bi bila od značaja za uživanje i ostvarivanje aktivnog biračkog prava za izbor veća nacionalnih manjina posebno je zanimljiva odredba stava 3. člana 23. Zakona o registru birača prema kojoj će nadležni organ izvršiti izmenu podatka u registru, ako utvrdi da je zahtev *osnovan* (podv.V.Đ.). Iako takva formulacija može da upućuje da je nadležni organ vlastan da ispituje osnovanost zahteva jednog lica da se u registru izmeni podatak o njegovoj nacionalnosti, ipak treba stati na stanovište da sistemsko tumačenje relevantnog zakonodavstva onemogućava takav pristup. Naime, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u članu 4. stav 1. izričito propisuje da svaki državljanin Republike Hrvatske ima pravo da se *slobodno izjasni* (podv.V.Đ.) da je pripadnik neke nacionalne manjine. Dakle, slično kao i u Mađarskoj, i u Hrvatskoj osnovni kriterijum ostaje samoidentifikacija. Razume se da je u slučaju da zahtev jednog lica ne bi bio usvojen, onda bi, prema članu 46. Zakona o registru birača, takvom licu bio otvoren put upravnosudske zaštite pred Visokim upravnim sudom Hrvatske. Zanimljivo je uočiti da, za razliku od odredbi o aktivnom biračkom pravu za izbor veća nacionalnih manjina, u relevantnom hrvatskom zakonodavstvu nema odredbi koje bi izričito uređivale pasivno biračko pravo za izbor tih tela. Sudeći međutim prema članu 24. stav 5. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina prema kome se na postupak izbora veća shodno primenjuju odredbe zakona kojim se uređuje izbor članova predstavničkih tela jedinica lokalne samouprave i odredbe člana 65. Zakona o izboru članova predstavničkih tela jedinica lokalne i područne samouprave³⁹ prema kojoj se na pitanja u vezi s izborom članova veća nacionalnih manjina koja nisu posebno regulisana tim Zakonom na odgovarajući način primenjuju ostale odredbe kojima se uređuje izbor članova predstavničkih tela, pasivno biračko pravo za izbor veća nacionalnih manjina uživaju samo pripadnici manjina. Naime, članom 11. stav 4. Zakona o izboru članova predstavničkih tela jedinica lokalne i područne samouprave propisano je da u slučaju dopunskih izbora za predstavnike nacionalnih manjina u predstavničkom telu jedinice samouprave i aktivno i pasivno biračko pravo imaju samo pripadnici manjina koji imaju pravo na zastupljenost. Zakon o registru

³⁹ Narodne novine, br. 44/05.

birača propisuje da se za pripadnike nacionalnih manjina koji imaju pravo na izbor veća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i područne samouprave, za svako biračko mesto izrađuje izvod iz opšteg biračkog spiska po osnovu nacionalnosti.

Slovenačkim zakonom o etničkim zajednicama koje imaju samoupravu izričito je propisano da je pravo da glasa i da bude izabran za člana saveta opštinske etničke zajednice koja ima samoupravu rezervisano za pripadnike etničke zajednice koji imaju opšte pravo glasa i registrovani su u posebnim opštinskim biračkim spiskovima građana pripadnika etničke zajednice. Zakon o biračkim spiskovima iz 1992.⁴⁰ propisivao je u članu 19. da je obrazovanje i vođenje biračkog spiska građana pripadnika etničke zajednice ovlašćenje same zajednice što je Ustavni sud smatrao javnim ovlašćenjem koje je preneseno zajednicama.⁴¹ Tim članom Zakona bilo je propisano da će poseban birački spisak biti pripremljen za svaku opštinu od strane tročlane komisije određene etničke zajednice koja ima samoupravu. Ta je odredba omogućavala etničkim zajednicama koje imaju samoupravu potpunu kontrolu nad biračkim spiskom pripadnika manjina, jer su one, bez bilo kakvih pravnih kriterijuma, mogle da odlučuju o tome ko može da bude registrovan u takvom posebnom biračkom spisku.⁴² Budući da nisu postojali jasno utvrđeni pravni kriterijumi za upis u biračke spiskove pripadnika etničkih zajednica, ovlašćenje zajednica koje imaju samoupravu je bilo kontroverzno i dovelo je do ustavnog spora pred Ustavnim sudom Slovenije. Sud je u tom predmetu stao na stanovište da „svako ima pravo da deklarise svoju pripadnost naciji ili etničkoj zajednici“, ali da „ipak, u odlučivanju ko je beneficijar specijalnih prava...volja pojedinca nije odlučujuća, već treba da budu ustanovljeni pravni kriterijumi“. Sud je zaključio da „članstvo u autohtonoj italijalnskoj i mađarskoj etničkoj zajednici nije pitanje volje pojedinca, već same zajednice“. ⁴³ Takvo rezonovanje Ustavnog suda otvorilo je međutim sasvim novu dimenziju pitanja pripadništva manjinama, a time i sticanja aktivnog i pasivnog biračkog prava za izbor saveta opštinskih etničkih zajednica koje imaju samoupravu. Naime, ukoliko je Sud, sa jedne strane, smatrao da treba da postoje *pravni kriterijumi* za odlučivanje ko je beneficijar specijalnih prava, a, sa druge, da je članstvo u zajednicama pitanje *volje same zajednice*, onda je otvoreno pitanje ko je vlastan da pravno uredi takve kriterijume – da li država, pri čemu bi zajednice, u primeni tih kriterijuma, samostalno odlučivale ko ih ispunjava, odnosno koje lice im

⁴⁰ Uradni list, br. 46/92.

⁴¹ U-I-844, Uradni list, br. 20/98.

⁴² T. Korhecz, „Democratic Legitimacy and Election Rules of National Ethnic Minority Bodies and Representatives – Reflections on Legal Solutions in Hungary and Slovenia“, *International Journal on Minority and Group Rights* 9/2002, 177.

⁴³ U-I-283/94, Uradni list, br. 20/98.

pripada, ili sama zajednica? Bilo kako bilo, nakon dužeg čekanja, država je Zakonom o biračkim spiskovima iz 2013. propisala da se jedno lice može upisati u birački spisak pripadnika etničkih zajednica koje imaju samoupravu na osnovu izjave da pripada zajednici, uz poštovanje kriterijuma koji treba da budu uzeti u obzir: dugotrajne veze sa zajednicom, brige i interesovanja za zaštitu identiteta zajednice, ili na osnovu porodičnih veza sa licima koja pripadaju zajednici.⁴⁴

Zakon o kulturnoj autonomiji Estonije predviđa u članu 7. da će etnička kulturna društva ili njihovi savezi sačinjavati nacionalne registre nacionalnih manjina, a da će Vlada Estonije utvrditi propise za vođenje i korišćenje nacionalnih registara. Vlada Estonije donela je Uredbu br.238⁴⁵ kojom je bliže uredila pitanja vođenja i korišćenja tih registara. Prema članu 8. stav 1. Zakona o kulturnoj autonomiji u takve registre se, između ostalog, unose i podaci o etničkoj pripadnosti, maternjem jeziku, veroispovesti i deci pripadnika nacionalnih manjina, uz mogućnost da deca starosti ispod 15 godina budu evidentirana u nacionalnom registru na zahtev roditelja. Stavom 3. istog člana Zakona propisano je da će ime pripadnika manjina biti evidentirano *na osnovu lične prijave*. Član 9. Zakona normira mogućnost brisanja iz registra *na lični zahtev* (podv.V.Đ.). Na osnovu izloženih rešenja o upisu i brisanju iz registra, jasno je da je u Estoniji osnovni kriterijum pripadanja određenoj nacionalnoj manjini samoidentifikacija pojedinca. U realnosti društvenog života švedska nacionalna manjina u Estoniji prilikom konstituisanja kulturne autonomije suočila se sa činjenicom da su mnogi njeni pripadnici, a naročito deca iz te zajednice, dobrim delom integrisani u estonsku zajednicu, što je pojedine autore navelo na zaključak da tipičan izazov neteritorijalne zaštite manjina postoji u slučaju preklapajućih, ili multipliciranih etničkih identiteta, a što, u kontekstu zahteva za klasifikacijom da jedno lice pripada jednom etničkom identitetu, može da bude problematično.⁴⁶ Osim na lični zahtev, Zakon predviđa da se brisanje iz registra vrši i u slučaju smrti, u slučaju da se lice odrekne estonskog državljanstva, a posebno je zanimljivo rešenje prema kome će se brisanje iz registra izvršiti i u slučaju da se pripadnik manjine *stalno naseli u nekoj stranoj državi*, što zapravo znači da i prebivalište može da bude jedan od kriterijuma za ostvarivanje biračkog prava za izbor tela neteritorijalne kulturne autonomije u toj državi. Nacionalni registar nije birački spisak, već je osnova za prijavljivanje u postupku izbora tela kulturne autonomije. Naime, prema članu 15. Zakona, na osnovu nacionalnog registra nacionalnih manjina sačinjavaju se birački spiskovi. Birački spiskovi se objavljuju najkasnije dva meseca pred izbore, a svako lice evidentirano u

⁴⁴ *Uradni list*, br. 98/13.

⁴⁵ Vähemusrahvuse kultuurinõukogu valimise eeskiri (Uredba o izborima kulturnih saveta nacionalnih manjina), <https://www.riigiteataja.ee/akt/578630/>, 21.03.2017.

⁴⁶ B. de Villers, 175.

biračkom spisku ima pravo da zahteva brisanje iz biračkog spiska najkasnije dve nedelje pre izbora. Zanimljivo je uočiti da Zakon o kulturnoj autonomiji nacionalnih manjina ne reguliše izričito pitanje biračkog prava. To pitanje regulisano je Uredbom Vlade. Prema članu 3. Uredbe o izborima kulturnih saveta nacionalnih manjina, aktivno biračko pravo imaju lica koja su upisana u birački spisak i koja najkasnije na treći dan izbora (videti dalji tekst) postaju punoletna, dok prema članu 12. pasivno biračko pravo imaju lica koja su upisana u birački spisak i koja imaju prebivalište u relevantnoj izbornoj jedinici.

4. Zaključak

Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima posredstvom tela koja predstavljaju manjine kao kolektivitete i oličavaju njihovu neteritorijalnu kulturnu autonomiju i/ili manjinskih predstavnika otvara pitanje načina izbora takvih tela i predstavnika. Ukoliko se stoji na stanovištu da se demokratski legitimitet manjinskog predstavljanja može obezbediti isključivo neposrednim izborom takvih tela i predstavnika, utoliko pitanje pravno relevantnog određivanja pripadnosti manjini postaje suštinski značajno za kreiranje izborne osnove i određivanje biračkog prava za takve izbore. U međunarodnom pravu slobodan izbor pojedinca je od suštinskog značaja za određivanje pripadnosti nacionalnoj manjini, ali međunarodno pravo ne privileguje ekstravagantne tvrdnje o pripadnosti, već individualne preferencije smešta u kontekst razuma i argumenata omogućavajući da države propišu i izvesne objektivne elemente identifikacije istovremeno obeshrabrujući arbitrarno nametanje, ili uskraćivanje nacionalnog identiteta, ali uz izvesnu mogućnost da i sama grupa ima ulogu u određivanju pripadništva lica koja tvrde da je čine. U uporednom pravu, države koje su se opredelile za neposredan izbor tela koja predstavljaju manjine kao kolektivitete i oličavaju njihovu neteritorijalnu kulturnu autonomiju i/ili manjinskih predstavnika, osim samoidentifikacije koja je od centralnog značaja, nisu uvek propisivale i određene objektivne kriterijume za utvrđivanje pripadništva grupi. U onim državama koje su to učinile, najčešće su kao kriterijumi propisani učenje, ili znanje maternjeg jezika manjine, postojanje porodičnih veza sa licima koja pripadaju zajednici, odnosno poznavanje manjinske kulture i/ili tradicije i briga za njihovim očuvanjem.. Ukoliko se pažljivije sagledaju izloženi kriterijumi i normiranje načina njihovog ispunjavanja, utoliko se može zaključiti da i oni najčešće ostaju pod uticajem samoidentifikacije i bez značajnijih mogućnosti intervencije državnih organa u pogledu utvrđivanja njihovog postojanja, jer se najčešće zahtevaju izjave određenih lica da takve kriterijume ispunjavaju. Sa druge strane, samo propisivanje takvih kriterijuma ipak ostavlja izvesnu mogućnost da i državni organi budu involvirani u

pitanje ocenjivanja pripadništva manjinama, što se, na izvestan način, može smatrati i intervencijom u slobodu nacionalnog izjašnjavanja koja se veoma često jamči ustavima, i da takvi organi imaju holistički pristup tom pitanju. Zapravo, neposredni izbori i posebno biračko pravo za izbor tela koja predstavljaju manjine kao kolektivitete i oličavaju njihovu neteritorijalnu kulturnu autonomiju i/ili manjinskih predstavnika, sa svim izazovima koje nosi uređivanje pitanja poput kreiranje biračkih spiskova pripadnika manjina kao javnih isprava za koje postoji pretpostavka tačnosti i koji, kao takvi, načelno mogu biti dostupna uvidu javnosti, zaštite podataka o ličnosti, omogućavanja višestrukih nacionalnih identiteta u tom kontekstu, itd, krije potencijalni konflikt između dve ustavne vrednosti - sa jedne strane, potrebe za demokratskim legitimitetom takvih tela i predstavnika i, sa druge strane, očuvanjem slobode nacionalnog izjašnjavanja, uključujući i slobodu promene nacionalnog identiteta. Taj se konflikt donekle može ublažiti učešćem grupe u ocenjivanju pripadništva. Čini se da rešavanje takvog konflikta ustavnih vrednosti može da zavisi i od uloge i obima ovlašćenja takvih manjinskih tela i predstavnika. Ukoliko je njihova osnovna uloga *predstavničkog karaktera*, naročito u sferi kulture, utoliko se čini ispravnijim da se njihov demokratski legitimitet, shvaćen u liberalnom smislu, u nešto izraženijem obimu podredi slobodi nacionalnog izjašnjavanja i artikuliše, između ostalog, i kroz učešće manjinskih organizacija u njihovom izboru, jer takve organizacije i obavljaju delatnosti kroz koje se izražava briga za očuvanjem osnovnih karakteristika grupe. Ukoliko je pak izraženija politička uloga takvih tela i predstavnika, utoliko se čini ispravnijim da se propisivanjem jasnih i proverljivih objektivnih kriterijuma obezbedi njihov demokratski legitimitet.

Vladimir Đurić, Ph.D.

Research Fellow

Institute of Comparative Law, Belgrade

THE MEMBERSHIP OF A NATIONAL MINORITY AND THE VOTING RIGHT FOR THE ELECTION OF THE MINORITY BODIES AND REPRESENTATIVES

Summary

This paper explores the legal problem of determining individual's membership of a national minority and voting right for the election of the minority representatives and bodies of non-territorial autonomy in

the case of their direct election. In international and comparative law, the most important criteria for determining membership of a national minority is self-identification, but some countries have also regulated objective criteria that most often include learning, or knowledge of a minority language, the existence of family relationships with persons belonging to the community, or knowledge of minority culture and/or tradition and care for their preservation. Direct elections and special electoral right for the election of minority representatives and bodies, with the establishment of objective criteria for identifying the electoral basis, mask the potential conflict between two constitutional values - the need for democratic legitimacy of such minority bodies and representatives and the protection of freedom of expression, including the freedom to change, one's national identity. This conflict can be pacified by the participation of the group in the assessment of the one's national affiliation, while its solution may depend on the role and scope of the powers of such minority bodies and representatives.

Key words: membership of a national minority, minority bodies, minority representatives, self-identification, objective criteria.