

**XVII међународни научни скуп Правнички дани –
„Проф. др Славко Царић“
„УЛОГА ДРЖАВЕ И ПРАВА У XXI ВЕКУ“**

**XVII international scientific meeting Legal days –
"Prof. Slavko Carić, PhD"
"THE ROLE OF THE STATE AND LAW IN THE 21ST CENTURY"**

Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
The University of Business Academy in Novi Sad
The Faculty of Law for Commerce and Judiciary in Novi Sad

Нови Сад, 25. септембар 2020.
Зборник радова са XVII међународног научног скупа
Правнички дани – „Проф. др Славко Царић“
„УЛОГА ДРЖАВЕ И ПРАВА У XXI ВЕКУ“
25. септембар 2020. године у Новом Саду,
у организацији Универзитета Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду

Издавач:

Универзитет Привредна академија у Новом Саду
Правни факултет за привреду и правосуђе у Новом Саду
Гери Кароља бр. 1, телефон: 021/ 400 - 499
Web: www.pravni-fakultet.info

Рецензенти:

Др Мирко Кулић,
редовни професор

Др Ненад Аврамовић,
редовни професор

Др Милош Марковић,
редовни професор

Др Предраг Мирковић,
ванредни професор

Др Јелена Матијашевић-Обрадовић,
ванредни професор

Др Дарко Голић,
ванредни професор

Др Маријана Младенов,
доцент

Др Ненад Бингулац,
доцент

Др Јоко Драгојловић, доцент
доцент

За издавача:

Др Мирко Кулић, редовни професор

Уредник:

Др Мирко Кулић, редовни професор

Штампа:

Мала Књига, Нови Сад

Тираж:

200

ISBN 978-86-6019-104-7

Научни одбор:

ПРОФ. ДР МИРКО КУЛИЋ – председник Научног одбора

Декан Правног факултета за привреду и правосуђе у Новом Саду, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ЦАРИЋ

Председник Савета Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРКО ЦАРИЋ

Ректор Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР НЕНАД АВРАМОВИЋ

Шеф Привредноправне и међународноправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МИЛАН ПОЧУЧА

Продекан за науку и развој и шеф Грађанскоправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МАРИЈАНА ДУКИЋ МИЈАТОВИЋ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ЕМЕРИТУС ДР АЛЕКСАНДАР РАДОВАНОВ

Професор Емеритус Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ДУШАНКА БУРЂЕВ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР ЦАТИЕВ

Шеф катедре кривичноправних наука Руске академије за адвокатуру и нотаријат | Руска Федерација

ПРОФ. ДР НЕДЕЉКО СТАНКОВИЋ

Ректор Европског универзитета Kallos Тузла | Босна и Херцеговина

ПРОФ. ДР МАРТА ГЕРЕГ

Декан Правног факултета у Сегедину | Мађарска

АКАДЕМИК ДР БРАНКО ВУЧКОВИЋ

Председник Основног суда у Котору | Република Црна Гора

АКАДЕМИК ДР ВЕСНА ВУЧКОВИЋ

Судија Врховног суда Црне Горе | Република Црна Гора

АКАДЕМИК DR WOLFGANG ROHRBACH

St. Elizabeth University of Health and Social Sciences | Austrija

ПРОФ. ДР РУДИКА ГМАЈНИЋ

Професор на Медицинском факултету у Осијеку и члан Хрватске академије медицинских наука | Република Хрватска

ДОЦ. ДР ЈАН ЈАНАЋ

Доцент на Факултету за менаџмент Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

ДОЦ. ДР БРАНИСЛАВ ДУДИЋ

Доцент на Факултету за менаџмент Универзитет Коменски Братислава | Република Словачка

ПРОФ. ДР НЕЂО ДАНИЛОВИЋ

Редован професор Универзитет Никола Тесла у Београду и председник међународног удружења методолога друштвених наука у Београду | Република Србије

ПРОФ. ДР НИКОЛА ПУВАЧА

Продекан за међународну сарадњу, ванредни професор и научни сарадник на Факултету за економију и инжењерски менаџмент Универзитета Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ДОЦ. ДР АЛБИНА АБИДОВИЋ

Доцент на Европском универзитету Kallos Тузла | Босна и Херцеговина

ПРОФ. ДР МИЛАН ЧАМПА

Ванредни професор на Факултету за здравствену негу Универзитета Ново Место | Република Словенија

ПРОФ. ДР СИМЕОН ГЕЛЕВСКИ

Професор у пензији на Правном факултету у Скопљу | Северна Македонија

PROF. DR ALEXIOS PANAGOPOULOS

University neapolis paphos Cyprus master studys in public law and administration | Kiparska Republika

ПРОФ. ДР ЗОРАН ПАВЛОВИЋ

Шеф кривичноправне катедре на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР КОЗАР

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР МИЛОШ МАРКОВИЋ

Редовни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ДАРКО ГОЛИЋ

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ЈЕЛЕНА МАТИЈАШЕВИЋ ОБРАДОВИЋ

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ПРЕДРАГ МИРКОВИЋ

Продекан за наставу и ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија
Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ПРОФ. ДР ВЛАДИМИР МЕДОВИЋ

Ванредни професор на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ДОЦ. ДР САЊА ШКОРИЋ

Доцент на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

ДОЦ. ДР МАРИЈАНА МЛАДЕНОВ

Продекан за међународну сарадњу и доцент на Правном факултету за привреду и правосуђе, Универзитет Привредна академија у Новом Саду | Република Србија

Организациони одбор:

ДОЦ. ДР ЈОКО ДРАГОЈЛОВИЋ - председник Организационог одбора

ДОЦ. ДР ЈЕЛЕНА СТОЛШИЋ- ДАБЕТИЋ

ДОЦ. ДР НЕНАД БИНГУЛАЦ

ДОЦ. ДР НЕНАД СТЕФАНОВИЋ

ДОЦ. ДР МАРКО СТАНКОВИЋ

ДОЦ. ДР ДАЛИБОР КРСТИНИЋ

ДОЦ. ДР МАЈА СУБОТИН

МСР ИСИДОРА МИЛОШЕВИЋ

МСР ТАЊА ПРАШТАЛО

МСР СТЕФАН ДИТРИХ

МСР МАРА ДЕСПОТОВ

МСР ДИЈАНА БОРЕНОВИЋ

Секретар:

МСР ТАЊА ПРАШТАЛО, асистент

*Др Дарко Голић, ванредни професор
Правни факултет за привреду и правосуђе
Универзитет Привредна академија у Новом Саду
е – mail: g.darko83@gmail.com*

*Др Мирко Кулић, редовни професор
Правни факултет за привреду и правосуђе
Универзитет Привредна академија у Новом Саду
е – mail: mirkokulic@hotmail.com*

КОЛЕКТИВНА ПРАВА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У СРБИЈИ

Апстракт:

Република Србија представља пример мултиетничке државе, коју карактерише велики број националних заједница које живе на њеној територији. Поред гаранције пуне равноправности и забране насилне асимилације, Устав Републике Србије садржи велики број посебних индивидуалних и колективних права припадника националних мањина, која су функцији интеграције, очувања и заштите њиховог идентитета. Уставни концепт подразумева инкорпорацију највиших међународних стандарда у овој области. Посебан квалитет представљају колективна права, првенствено право на мањинску самоуправу у одређеним областима, као и гаранције њихове заступљености у органима власти на свим нивоима. Овом раду су првенствено обрађена питања која се односе на мањинску самоуправу, службену употребу језика и заступљеност у органима власти.

Кључне речи: *националне мањине, мањинска самоуправа, службена употреба језика и писма, запошљавање*

Увод

Историјски развој европских држава, који су у последњем веку карактерисали, између осталог, тешки и разорни ратни сукоби, затегнути међународни односи, неуједначени економски развој, интензивни миграциони процеси, али и развој свести о људским правима и њиховој међународној заштити, која подразумева и забрану дискриминације и поштовање људског достојанства, оставили су дубок траг на етничку структуру европских држава. Иако концепт националне државе доминира у Европи, једнонационалне државе унутар ње не постоје. Мултиетничност европских држава је резултат сложених историјских процеса, које је у добром делу историје карактерисало постојање великих империја, које су настајале и егзистирале на насилном ширењу, освајању, наметању, етничком инжењерингу, кретању становништва унутар њих, али често

је и последица мировних исцртавања граница, које нису уважавале националну структуру становништва. Миграциони процеси су и данас интензивни, те је питање положаја мањинских заједница трајно актуелна тема.

Положај националних мањина је предмет и међународних гаранција. Поред општеприхваћених правила, у које би спадала забрана дискриминације, најзначајнији извори су међународни уговори. У оквиру ратификованих међународних уговора, који су по својој правној снази у Србији иза Устава, а испред закона, издвајају се две групе: 1) мултилатерални уговори настали у оквиру међународних институција и 2) билатерални уговори са државама из окружења.²³⁵ У оквиру мултилатералних уговора од непосредне важности за ово питање су документи који су настали у оквиру Савета Европе – *Европска повеља о регионалним или мањинским језицима* и *Оквирна конвенција за заштиту националних мањина*.

У одређеном броју држава број припадника националних мањина не постоји у релевантном броју, па стога нису ни посебно заштићени, у смислу гаранције посебних права, с друге стране одређене државе јавноправно не признају њихово постојање, иако им не се не онемогућава лично осећање и испољавање те припадности и развијање сопственог идентитета (САД, Британија, Француска, Бугарска). Са друге стране постоје државе које признају посебна индивидуална и колективна права овим групама. Ова права се јављају у мањем броју држава и посебно су карактеристична за Европу (Мађарска, Хрватска, Словенија, Румунија, Италија).²³⁶ Србија је вишенационална држава, која спада у ред држава са релевантним бројем припадника националних мањина – преко 20% и великим бројем мањинских националних заједница.²³⁷

²³⁵ Србија је сукцесор билатералних споразума о заштити мањина које су СРЈ или Државна заједница СЦГ закључиле са суседним државама. Закључивање ових споразума проишло је из Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, који предвиђа да државе потписнице, тамо где је то потребно, закључе билатералне и мултилатералне споразуме са другим државама, посебно са суседним државама, како би осигурале узајамну заштиту националних мањина. Билатералним споразумима су регулисана су питања из области права на изражавање, очување и развијање идентитета националних мањина.

²³⁶ Иако се међу државама које признају посебна права припадницима националних мањина уочавају велике и концептуалне разлике, па тако и у погледу изборног система, постоји схватање да принцип већине, иако темељни принцип демократског поретка, не може једноставно и униформно применити у вишенационалним државама, а да не индукује напетости, чак и конфликте. (Више о томе у: Становчић, В. (1996). *Владавина права и суживот етничких група*. У М. Маџура и В. Становчић (ур.), *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (стр. 49 – 70). Београд: Српска академија наука и уметности / САНУ – Одељење друштвених наука; Ђурић, В. (2012). *Избори и делотворно учешће националних мањина у јавним пословима*. У О. Николић и В. Ђурић (ур.), *Избори у домаћем и страном праву* (стр. 133–161). Београд: Институт за упоредно право.

²³⁷ Последњи попис становништва извршен је 2011. године, резултати не обухватају становништво Косова и Метохије, а највећи број припадника албанске националне мањине је бојкотовао попис, тако да подаци о њиховој заступљености нису обухваћени резултатима пописа. Према подацима Републичког завода за статистику, Срби чине 83,32, Мађари 3,53,

Устав Србије поред гаранције једнакости свих грађана и забрани било које дискриминације, посебно оне која би свој основ имала у расној, верској или етичкој припадности, јемчи равноправност националних мањина пред законом и једнаку правну заштиту, те садржи велики број одредаба о њиховом положају, гарантујући поред индивидуалних и колективна права.²³⁸ У Уставу се полази од потребе да се путем посебних права, те кроз мере афирмативне акције обезбеди равноправност и оних грађана који услед своје малобројности, специфичних својстава, особеног положаја или потреба суштински нису у једнаком статусу у реалном животу, односно да обезбеди очување и заштиту њиховог идентитета.²³⁹ У том погледу су посебно релевантна питања мањинске самоуправе, службене употребе језика и заступљености припадника националних мањина у органима власти, било путем одредби које се односе на изборни систем, било путем запошљавања у органима власти.

1. Мањинска самоуправа

У вези са правним импликацијама припадности националној мањини генерално су могућа два приступа – испуњеност објективизираних елемената садржаних у правним дефиницијама и самоидентификација. У најопштијем, у међународним документима (Оквирна конвенција, Копенхашки документ са састанка о људској димензији КЕБС-а) коментарима који их прате, те међународној пракси (Комитет за људска права УН-а), доминира принцип самоидентификације, “уколико не постоји оправдање за супротно”, односно истиче се потреба да се зарад избегавања злоупотребе он у извесној мери редукује објективним критеријумима,²⁴⁰ али не на штету слободе националног изјашњавања.²⁴¹

Роми 2,05, Бошњаци 2,02, Хрвати 0,81, Словаци 0,73, Црногорци 0,54, Власи 0,49, Румуни 0,41, Македонци 0,32, Југословени 0,32, Муслимани 0,31. *Попис становништва, домаћинства и станова 2011. у Републици Србији – Национална припадност.* (2012).

Београд: Републички завод за статистику, стр. 15.

²³⁸ Венецијанска комисија наводи: „Укупно, око 70 чланова се бави основним правима, односно једна трећина од 206 чланова Устава. Са међународног и упоредног аспекта ова бројка је заиста изузетна, и у апсолутном и релативном смислу. Тиме се показује да су људска права саставни и важан део уставног права и јасно указује да је овом елементу и основној особини демократског друштва поклоњена пажња у смислу европских стандарда као што је Европска конвенција о људским правима.“ (*Мишљење о Уставу Србије, 2007, усвојено од стране Комисије на 70. пленарној седници (Венеција, 17–18. март 2007.)*) (2007). Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија), стр. 7).

²³⁹ Кутлешкић, В., Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 94–97.

²⁴⁰ Аврамов, С., Крећа, М. (2003). *Међународно јавно право*. Београд: Савремена администрација, стр. 337.

²⁴¹ Закон о заштити права и слобода националних мањина у одређењу појма националне мањине садржи и објективне критеријуме (језик, култура, поријекло итд.), али је претежан значај дат субјективном осећању припадности и потпуној слободи националног изјашњавања. „Тако се свакој групи оставља слобода за шта ће себе сматрати и како ће себе називати, а у правима су све изједначене.“ Становичић, В. (2008). Појам националне мањине

Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина из 1995. не дефинише појам „националне мањине“, јер око тога није било могуће постићи сагласност.²⁴² Ипак, може се рећи да су у Европској повељи о регионалним и мањинским језицима из 1992. дати неки елементи путем којих се ближе одређује и појам националне мањине. Она дефинише „регионални мањински језик“, а то су „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.“²⁴³

Закон о заштити права и слобода националних мањина, који је по начелу правног континуитета Србија преузела по осамостаљењу Црне Горе, даје дефиницију националне мањине (чл. 2). Национална мањина у смислу овог закона је свака група држављана која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Србије, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Србије и 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. Имајући у виду да може постојати спор у погледу неког од елемената који чине идентитет једне групе која се сматра посебним народом (етничком заједницом, односно националном мањинском), као што су посебан језик, порекло, култура исл., услед кога може доћи до немогућности остваривања права, Закон предвиђа да: „националним мањинама сматраће се све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и

и третирање индивидуалних и колективних права. *Годишњак Факултета политичких наука*, 2(2), 479–503, стр. 494.

²⁴² В. Становчић запажа да постоје два концепта у поимању нација, „Тако данас постоје државе које се заснивају на политичком поимању нације као групе која обухвата најразличитије етничке и верске групе и расе, које заједно чине једну нацију (на пример, америчку, швајцарску, француску). А постоје и државе у којима се нација схвата у етничком смислу као заједница људи истог претпостављеног порекла, језика, традиције, религије, историје, мада ни један од ових елемената није ни нужан нити довољан, јер ниједан сам као чинилац не одређује потпуно нацију.“ (Становчић, 2008, *оп. цит.*, стр. 483). Имајући у виду преамбулу Устава Србије („равноправност свих грађана и етничких заједница“) и чл. 1 („држава српског народа и свих грађана који у њој живе“), те начела Устава, о владавини права – чл. 3 (уставна јемства људских и мањинских права) и заштити националних мањина – чл. 14, те посебне одредбе о мањинским правима, може се констатовати да он прихвата етнички концепт нације.

²⁴³ Оваквом дефиницијом „остављена је широка могућност државама да прагматично, према конкретном ситуацији, одреде које ће језике на којој територији и на који начин и у ком обиму заштитити (што омогућава проширивање заштите према приликама и могућностима), а државе могу да изузму примену неких одредби ове Повеље на својој територији, али је ипак прецизирано из којих делова и чланова морају преузети део обавеза.“ Становчић, 2008, *оп. цит.*, стр. 490.

народности, а испуњавају услове из става 1. овог члана.“ Дакле претежност има субјективно осећање посебности, тј. припадности у односу на објективне (ванправне) чињенице да ли нека етничка заједница заиста поседује посебност која одређује њен идентитет да би се сматрала националном мањином.²⁴⁴

Најважнија колективна права се састоје у мањинској самоуправи у уставом утврђеним питањима. Путем ње припадници националних мањина, 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, у складу са законом. Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете,(чл. 75).²⁴⁵ Остваривање мањинске самоуправе се врши путем непосредно изабраних националних савета.²⁴⁶

Једна од основних функција ових тела се односи на образовање. За разумевање овог права неопходно је навести да припадници националних мањина имају право на школовање на свом језику у државним установама и установама аутономних покрајина, као и на оснивање приватних образовних установа (чл. 79), што представља предуслов мањинске самоуправе.²⁴⁷ Национални савети, према Закону о националним саветима националних мањина, могу оснивати установе васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда и вршити права и обавезе оснивача. Оснивање се може вршити самостално или заједно са Републиком, АП, јединицом локалне самоуправе или другим правним лицем. Република, АП и јединица локалне самоуправе као оснивачи ових установа могу у

²⁴⁴ „Тако се свакој групи оставља слобода за шта ће себе сматрати и како ће себе називати, а у правима су све изједначене.“ Становчић, 2008, *оп. цит.*, стр. 494.

²⁴⁵ У раду су приказана само нека од најважнијих права националних савета која они поседују према Закону.

²⁴⁶ С тим у вези, Ђурић наводи: “Остављајући по страни веома сложено и изузетно важно теоријско питање да ли демократски легитимитет тела посредством којих се остварују мањински нетериторијални аутономни аранжмани може и треба да буде схваћен у његовом либералном значењу, ако већ таква тела представљају извесну корекцију и одступање од класичног либералног модела, а што би онда нужно изискивало да таква тела и њихови чланови буду изабрани на непосредним изборима, пажњу треба усмерити на питање како се у моделу непосредних избора таквих тела одређује бирачко право и ко може бити његов титулар? У својој суштини то питање заправо представља један вид трновите дилеме како установити ко припада заједници која има право на нетериторијалну културну аутономију и/или своје представнике у органима власти, дилеме која се често конфронтира таквим нетериторијалним решењима.” Ђурић, В. (2017). Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника. *Страни правни живот*, 61(3), 97–113, стр. 102.

²⁴⁷ Право припадника националних мањина да уче свој језик и похађају наставу на матерњем језику гарантују: Конвенција УНЕСЦО против дискриминације у области образовања (чл. 5.1.ц), Декларација о правима етничких, верских, језички и националних мањина (чл. 4 ст.3 и 4), Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (чл. 12—14), Повеља о регионалним или мањинским језицима (чл. 8).

целини или делимично пренети оснивачка права на национални савет. Закон предвиђа и учешће националних савета у управљању установама предшколског васпитања, основног и средњег образовања и васпитања чији је оснивач Република, АП или јединица локалне самоуправе, у којима се образовно-васпитни рад изводи и на језику националне мањине, или у којима се изучава говор, језик или култура националне мањине као посебан наставни предмет. Програм основног и средњег образовања и васпитања за припаднике националних мањина, министар доноси на предлог националног савета националне мањине и мишљења Националног просветног савета. Поред тога, министар одобрава уџбеник за мањинске језике и за поједине предмете од значаја за националне мањине на основу позитивног мишљења националног савета националне мањине.

Национални савет може оснивати установе културе ради очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националне мањине и вршити права и обавезе оснивача. Закон о култури предвиђа могућност да држава и органи локалне самоуправе оснивају установе културе које би се бавиле питањима очувања, унапређења и развоја културне посебности и очувања националног идентитета националних мањина. На основу мишљења националног савета одговарајуће националне мањине, поменути оснивачи могу делимично или потпуно пренети оснивачка права на савет националне мањине. У установама културе чији је оснивач Република, АП или јединица локалне самоуправе, за које национални савет утврди да су од посебног значаја за очување идентитета националне мањине, национални савет учествује у њиховом управљању.

Националним мањинама у Србији се уставним одредбама, законима и потврђеним међународним обавезама гарантују права у области обавештавања. Оне имају право на слободно, потпуно, благовремено и непристрасно обавештавање на свом језику. Ово право укључује и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја, као и право на оснивање сопствених средстава јавног обавештавања. За остваривање ових права одговорност, са једне стране, има држава, као и други нивои власти, а, са друге стране, и национални савет, који представља целину националне мањине и које је тело самоуправе у области обавештавања.²⁴⁸

Република, аутономна покрајина или јединица локалне самоуправе као оснивач јавних предузећа и установа у области јавног информисања које у целини, или претежно информишу на језику националне мањине, могу у споразуму са националним саветом у целини, или делимично да пренесу оснивачка права на национални савет, а обавезно права преносе уколико се информисање врши искључиво на језику националне мањине. У овом случају они са националним саветом закључују уговор о преношењу оснивачких права који садржи међусобна

²⁴⁸ *Надлежности националних савета националних мањина – приручник за националне савете националних мањина.* (с.а.). Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Амбасада Савезне Републике Немачке, Мисија ОЕБС, стр. 55.

Доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/90358.pdf>

права и обавезе. Тим уговором уређују се права управљања која се преносе и годишњи обим средстава која се обезбеђују у буџетима тих територијално-политичких јединица за финансирање делатности установе. Финансирање рада установа или других организација чија су оснивачка права, делимично или у целини, пренета на националне савете обавља се из истих извора и на основу истих норматива из којих су те установе или организације финансиране пре преношења оснивачких права на националне савете. Национални савет може да обезбеди допунска средства за рад и делатност ових установа. Уговором о преносу оснивачких права се преноси право коришћења и располагања имовином медијских установа или предузећа, не и само власништво. Као оснивач, национални савет управља овим установама и организацијама у области информисања, бира управну и надзорну структуру, поставља директоре и главне уреднике у тим медијима, а међусобни односи оснивача и тих установа регулишу се статутима националног савета и ових установа. Национални савет учествује у управљању радиодифузним установама Србије и Војводине (РТС и РТВ) на следећи начин: ▪ даје мишљење у поступку именовања чланова управног одбора, програмског одбора и генералног директора Радиодифузне установе Србије, ако та установа емитује програм на језику националне мањине ▪ даје мишљење у поступку именовања чланова управног одбора, програмског одбора и генералног директора Радиодифузне установе Војводине, ако та установа емитује програм на језику националне мањине ▪ утврђује критеријуме за избор одговорног уредника програма на језику националне мањине у установи јавног сервиса ▪ предлаже управном одбору радиодифузне установе именовање одговорног уредника програма на језику националне мањине од кандидата који се пријаве и испуњавају услове конкурса ▪ даје мишљење о кандидатима за одговорног уредника програма на језицима националних мањина у радиодифузној установи у којој се именује одговорни уредник за више програма на језицима националних мањина.

Имајући у виду карактер питања о којима припадници националних мањина одлучују, односно учествују у одлучивању путем националних савета, да се она тичу првенствено оснивачких права, тј. учествовања у управљању одговарајућим установама, предузећима и другим организационим облицима из побројаних области, те учествовања у припреми, иницирању или доношењу одговарајућих планских или организационих докумената, заштити културних добара итд. може се констатовати постојање одговарајућег самоуправног институционалног механизма у питањима која су од пресудног значаја за очување њиховог идентитета.

2. Службена употреба језика и писма

Европска повеља о регионалним или мањинским језицима из 1998. године у целини доприноси остварењу права на службену употребу језика националних мањина. Од непосредног значаја за ово питање су чланови 8–13 Повеље, који садрже посебне мере за унапређење употребе регионалних или мањинских језика у образовању, правосуђу, управи и јавним службама, култури, економском и друштвеном животу.

Оквирна конвенција за заштиту националних мањина потврђује да је језик један од кључних елемената идентитета националних мањина и садржи различите одредбе које имају за циљ очување и унапређење њиховог језичког идентитета, нарочито кроз образовање и информисање на језику националне мањине. Питање службене употребе језика националних мањина регулишу чланови 10 и 11.

У Србији је у службеној употреби српски језик и ћирилично писмо. Службена употреба других језика и писама уређује се законом (члан 10 ст. 2 Устава). Ипак, Устав гарантује и право на службену употребу језика и писама националних мањина (члан 79), које има три аспекта: 1) у срединама где припадници националне мањине чине значајнију популацију, они имају право да државни, покрајински и органи локалне самоуправе, као и организације којима су поверена јавна овлашћења *воде поступак* и на њиховом језику; 2) припадници националних мањина у Србији имају право да на свом језику *користе своје име и презиме*; 3) у срединама где чине значајну популацију, они имају право да традиционални локални називи, имена улица, насеља и *топографске ознаке буду исписани* и на њиховом језику. Члан 79 Устава јемчи и нека права која нису непосредно везана за службену употребу језика, али представљају претпоставке за његово остваривање: право на школовање у јавним установама на свом језику, право на информисање на мањинском језику, право на оснивање приватних образовних установа и средстава јавног обавештавања.

Питање употребе мањинских језика и писама у Србији се, сходно Уставу, може посматрати као једно од основних мањинских права – да користе свој језик и писмо на целој територији Републике и као мањински језик и писмо у службеној употреби на делу територије Републике.

Питање службене употребе мањинских језика и писама се уређује законом, али је Устав изричито предвидео неке аспекте службене употребе које законодавац мора да уважи.²⁴⁹ Под службеном употребом језика и писама према Закону о службеној употреби језика и писама сматра се њихова употреба у раду државних, покрајинских и општинских органа, установа, предузећа и других организација када врше јавна овлашћења. Службена употреба нарочито подразумева: усмено и писмено општење органа и организација међусобно, као и са странкама; вођење поступака за остваривање и заштиту права и дужности грађана (позивање, поднесци, достављање, записник, испитни поступак, акти итд.); вођење прописаних евиденција; издавање јавних и других исправа од интереса за остваривање права грађана; остваривање права, дужности и одговорности радника из рада и по основу рада. Употреба мањинских језика и писама при исписивању топографских назива, назива органа, организација и фирми, као и објављивање јавних позива, обавештења, упозорења и јавних натписа, се такође сматрају службеном употребом језика и писама (члан 3).

²⁴⁹ Ђурић, В. (2008). *Инструменти заштите мањина у новом Уставу Републике Србије*.
Доступно на: http://www.kczr.org/download/okrugli_stolovi/04_djuric.pdf

Законом о заштити права и слобода националних мањина прописано је *обавезно* увођење у службену употребу језика и писма националне мањине уколико проценат њених припадника 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 мањински језик и писмо у службену употребу и уколико је процентуално учешће припадника националних мањина у становништву јединице локалне самоуправе мање од 15%.

3. Заступљеност у органима власти

Питање од значаја за положај националних мањина, путем кога се остварује њихова пуна друштвена интеграција, јесте право на заступљеност у органима власти на свим нивоима њене територијалне организације. У том погледу се могу уочити три равни: 1) заступљеност на нивоу представничких органа; 2) заступљеност у органима јавне управе, која поред државних органа, обухвата и јавну управу нижих нивоа, али и имаоце јавних овлашћења, првенствено јавне службе; 3) заступљеност у правосудним професијама, где поред судова, спадају и јавна тужилаштва, јавно бележништво и јавно извршилаштво. С тим у вези на међународном нивоу постоје и одговарајући мање или више обавезујући документи, који садрже оквирне или усмеравајуће норме, али имају значај за изградњу и хармонизацију националних решења.²⁵⁰

Уз гаранцију да припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције, Устав изричито налаже 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 (чл. 77). Иако је ова одредба врло уопштена, наизглед више програмског карактера, него конкретне обавезе, систематским тумачењем одредби о правима припадника националних мањина, долази се до закључка да интенција уставотворца није била да се ова одредба тумачи као пука препорука. Из ње произлази обавеза да се путем закона, првенствено оних који се тичу јавних службеника, јавних служби и запошљавања у јавном сектору, обезбеде инструменти правичне селекције, која подразумева и одговарајућу заступљеност мањинских група, али не и дискриминацију међу кандидатима по основу националности. Иако је ова гаранција са нижом мером обавезе, њена детаљнија или другачија уставна регулација, имајући у виду природу питања запошљавања, не би имала логично утемељење, могла би поспешити

²⁵⁰ Документ КЕБС-а, Копенхаген (1990), Декларација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина Генералне скупштине УН (1992), Оквирна конвенција за заштиту националних мањина СЕ (1995), Препоруке из Лунда, Високог комесара за националне мањине ОЕБС-а, о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу (1999).

дезинтеграцију друштва по националном основу и злоупотребу слободе националног изјашњавања.

Уставном обавезом да се у Народној скупштини обезбеђују равноправност и заступљеност представника националних мањина, у складу са законом, није уједно утврђења и њена мера. Законодавцу је остављен широк простор за проналажење одговарајућег решења. Из уставне формулације наизглед произлази да народни посланици из редова националних мањина представљу националне мањине, а не грађане, такво тумачење би било супротно концепту грађанске суверености, као темељу савремене демократске уставности. Имајући у виду начело Устава о грађанској суверености (чл. 2), владавини права – непосредни избори (чл. 3) и забрани дискриминације (чл. 21), те одредбе о положају народних посланика, унутрашњој организацији, раду и одлучивању Народне скупштине, где није предвиђен било какав основ за разликовање међу народним посланицима према њиховој националној припадности, поменута одредба би се могла сматрати само неадекватном формулацијом. Ипак, путем пословника о раду парламента било би могуће утврдити одређена процедурална права поменутих представника када се ради о питањима која се односе на њихов положај или су од посебног интереса за обезбеђење равноправности.

Најконкретнији стандард се односи на заступљеност националних мањина у скупштинама јединица локалне самоуправе и аутономних покрајина у којима живи становништво мешовитог националног састава. У њима се “омогуђује сразмерна заступљеност националних мањина, у складу са законом” (чл. 180). Устав прописује законски резерват, не препуштајући га самосталном уређивању децентрализованих јединица, које иначе уживају право самосталног уређивања својих органа (у оквиру скупштинског система), чиме се степен заштите ипак подиже на већи ниво. У вези са дилемом да ли би била адекватнија формулација “обезбеђује”, уместо “омогуђује”, из које могу проистећи практичне последице, требало би поћи од циља прописивања оваквог решења, те га у складу са тим и тумачити. Иако уставна гаранција не садржи термин “право”²⁵¹, обавеза је законодавца да на нивоу децентрализованих јединица омогуђити сразмерну заступљеност, која се остварује према слободној вољи, једнаком бирачком праву и непосредном избору, али не и вештачку квантификацију заступљености, поготово ако се има на уму да излазак на изборе није обавеза, да је национално изјашњавање слобода, да нико није дужан да се изјашњава, да је национални састав подложен промени, да постоје флукуације становништва између пописних циклуса, да политичка надпредстављеност има своје лимите, да постоје бројне националне заједнице са малим бројем припадника, те је изабрана формулација “омогуђује” најадекватнија. Она не оставља законодавцу да одлучи да ли ће или неће обезбедити сразмерну заступљеност, него прописује његову обавезу да то омогуђи, али не и да је путем формуле непосредно обезбеди. У ближем

²⁵¹ Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: Фондација Конрад Аденауер, стр. 231.

уређивању овог права законодавац има значајну, али не и апсолутну слободу, која је уставом ограничена.

Ипак, уставне гаранције, ма колико да биле широке, усклађене са међународним стандардима и најбољим праксама у компаративном праву, одређене и кохерентне, захтевају одговарајућу законску регулативу, која ће обезбедити ефективно учешће националних мањина у јавном животу, првенствено у органима власти. Лоша законска решења, својом непотпуношћу, омогућавањем злоупотребе, самоизолације или дискриминаторног приступа, ипак могу обесмислити ширину уставних гаранција.

Услов за примену поменутих уставних норми представља постојање одговарајуће статистике о националној припадности лица која су на функцијама, односно која су заступљена у органима власти или јавним службама. Имајући у виду да се ради о посебно осетљивим подацима, у погледу којих се мора обезбедити највећи ниво заштите и поверљивости, те да су слобода националног изјашњавања (чл. 47) и заштита података о личности уставна гаранција (чл. 42, ст. 1), прикупљање и обрада података о националној припадности захтевају прецизну регулативу, водећи посебно рачуна о међународним стандардима и уставним принципима о заштити података о личности.²⁵² Закон о заштити података о личности (чл. 16–18) регулише обраду нарочито осетљивих података у које, између осталих, спадају и подаци о националној припадности, раси, језику и вероисповести. Они се могу се обрађивати на основу слободно датог пристанка лица (у писаној форми, који се може и опозвати), осим када законом није дозвољена обрада ни уз пристанак. Обрада ових података мора бити посебно означена и заштићена мерама заштите, које подлежу контроли Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Обавеза која проистиче из процеса придруживања ЕУ (Поглавље 23) између осталог подразумева и одговарајуће допуне Закона о Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава. Њиме се успоставља Регистар који представља скуп података о корисницима јавних средстава, о запосленим, изабраним, именованим, постављеним и ангажованим лицима код корисника јавних средстава, као и података о примањима тих лица. Он се успоставља с циљем праћења броја запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава и њихових личних примања. Међу подацима које он обухвата наведена је и националност (чл. 4, т. 2), уз писмену сагласност запослених, изабраних,

²⁵² Конвенција Савета Европе о заштити лица у односу на аутоматску обраду личних података (чл. 6) предвиђа да се лични подаци у вези с расним пореклом могу аутоматски обрађивати само у случају да домаће законодавство за то предвиђа одговарајуће гаранције. Устав РС забрањује употребу података о личности изван сврхе за коју су прикупљени, у складу са законом и јемчи право сваког лица да буде обавештено о прикупљеним подацима о својој личности, као и право на судску заштиту због злоупотребе таквих података (члан 42. Закон о заштити права и слобода националних мањина забрањује сваку регистрацију припадника националних мањина која их противно њиховој вољи обавезује да се изјасне о својој националној припадности (члан 5. став 2).

именованих, постављених и ангажованих лица, без обавезе изјашњавања.. На прикупљање и обраду личних података који су садржани у Регистру примењују се прописи којима се уређује заштита података о личности и ти подаци не могу се ставити на увид, нити на било који други начин учинити доступним неовлашћеним лицима. Ипак, Закон предвиђа ограничену употребу података. Поред министарства надлежног за послове финансија, министарство надлежно за послове државне управе је корисник података из Регистра, али је Закон одредио и функцију коришћења „ради обављања послова који се односе на систем радних односа и плата и других послова у оквиру законом утврђеног делокруга и контролише тачност тих података.“ Стога би поменути одредбу требало проширити како би се изричито омогућило да се ти подаци користе за потребе планирања, предузимања мера и других радњи које се односе на обезбеђење одговарајуће националне заступљености приликом запошљавања.

3.1. Изборни систем

У вези са заступљеношћу националних мањина у представничким органима, на основу упоредних решења, може се навести шест могућих модела: 1) повољнији услови регистрације и кандидовања мањинских листи; 2) смањење или укидање цензуса за мањинске листе; 3) одређивање граница изборних јединица, тамо где су оне географски компактно концентрисане; 4) обавезна заступљеност мањина на изборним листама; 5) резервисана места у представничким органима; 6) преференцијално гласање – појединачно гласање за кандидате уз гласање за листе, паширано, тј. гласање за кандидате са различитих листа и појединачно преносиво гласање.²⁵³

Иако у Србији не постоји кодификовано изборно законодавство, на различитим нивоима власти постоје исти типови решења, а ту спада и питање положаја националних мањина. Република Србија, АП Војводина и јединице локалне самоуправе представљају јединствене изборне јединице. Имајући у виду територијалну дисперзију националних мањина, непостојање компактних и национално хомогених територијалних целина, то решење више погодује представљању националних мањина. Д“Онтов систем је метод расподеле мандата међу листама које су прешле законски цензус, на свим нивоима. Овај метод је заступљен у различитим европским државама и садржи бројне предности.²⁵⁴ У Србији, он већ посједује дужу традицију примене, још од увођења пропорционалног система.²⁵⁵ На локалном нивоу он је нешто новијег датума, од избора 2008. године, а на покрајинском од 2014. године.²⁵⁶

²⁵³ Орловић, С. (2011). Политичко представљање националних мањина – Србија у компаративној перспективи. *Миграцијске и етничке теме*, 27(3), 393–417.

²⁵⁴ Пајванчић, М. (2008). *Изборно право*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду, стр. 215–218.

²⁵⁵ Јовановић, М. (2006). Изборна јединица, изборни праг и страначки статус. *Српска политичка мисао*, 13(1–2), 41–59.

²⁵⁶ Голић, Д., Теодоровић, В. (2016). Изборни систем у Србији: изборна геометрија и изборна математика. *Култура полиса*, 13(29), 351–367.

Имајући у виду пропорционални изборни систем, процентуалну заступљеност и дисперзију националних мањина и потребу да изборни систем не буде сувише компликован,²⁵⁷ решење представљености је пронађено у изборној математици. За политичке субјекте националних мањина (политичке странке и коалиције странака националних мањина, али не и групе грађана) уместо законски прописаног цензуса од три посто, примењује се природни изборни праг.

Из законске дефиниције политичке странке националне мањине произлази да је она, сходно уставној гаранцији слободе политичког организовања и начелу политичког плурализма, организација грађана, што значи да њени чланови нису нужно припадници мањинске заједнице, те да је њено деловање посебно усмерено на представљање и заступање интереса *једне* националне мањине (чл. 2 и 3 Закона о политичким странкама). Сходно мерама позитивне дискриминације, политичку странку националне мањине могу основати најмање 1.000 пунољетних и пословно способних држављана Србије, за разлику од других странака где је тај број 10.000. Својство политичке странке националне мањине се уписује у Регистар политичких странака.

У погледу кандидовања, законска решења не садрже привилегован третман мањинских субјеката приликом утврђивања изборних листа, него јединствена решења која се односе на неопходан број потписа изборне листе. Овим путем се не доводи у питање гаранција посебне заштите, јер у фази кандидовања, по процјени законодавца, таква заштита, иако могућа, није неопходна, што је потврдио и Уставни суд (Одлука ИУ број 42/2008 од 14. 04. 2011).

Својство мањинске политичке странке није једнозначно питање, у вези са њим постоје извесне дилеме. Заступање интереса националних мањина није довољан разлог за признавање посебног и привилегованог третмана, јер носи са собом опасност злоупотребе. По дефиницији, која није једини критеријум за стицање посебног третмана, политичким странкама националних мањина сматрају се све оне странке чији је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националних мањина, у складу са међународноправним стандардима.²⁵⁸ О томе да ли подносилац изборне листе има положај политичког субјекта националне мањине, одлучује изборна комисија, а на предлог подносиоца изборне листе при њеном подношењу (чл. 81 Закона о избору народних посланика). С тим у вези поставља се питање дискреционог овлашћења изборне комисије у утврђивању овог својства, да ли је она везана податком садржаним у Регистру, поднетим предлогом или неким објективним мерилима. Уколико би статус мањинске странке и сходно томе привилегован третман уживали сви они који се тако декларишу, то би се могло смарати једним од потенцијално најманипулативнијих елемената изборног

²⁵⁷ Сабо, К., Сцитовски, Р., Талер, П. (2012). Равномјерна расподела броја бирача по изборним јединицама темељем математичког модела. *Хрватска и компаративна јавна управа*, (1), 229–249.

²⁵⁸ Ђурић, 2017, *оп. цит.*

система, да би се избегао цензус. С тим у вези, пожељно утврдити објективнији метода за добијање статуса мањинске странке (нпр. број кандидата припадника мањине на једној листи). Према оцени Уставног суда, имајући у виду да је Закон о политичким странкама *lex specialis* у односу на Закон о избору народних посланика, решење изборне комисије о томе која странка има статус политичке странке националне мањине је декларативног карактера, јер се одлучивање своди на констатацију те чињенице само на основу увида у извод из Регистра политичких странака (Одлука ИУ број 42/2008 од 14.04.2011).

3.2. Запошљавање у јавној управи

Под јавном управом у организационом смислу подразумевају се органи државне управе, али и недржавни субјекти који врше управне послове или су им законом поверена поједина јавна овлашћења. У недржавну јавну управу спадају органи покрајинске и локалне управе (територијално децентрализована), као и имаоци јавних овлашћења (јавне службе и јавне агенције – функционално децентрализована).²⁵⁹

Уставне одредбе о националној заступљености приликом запошљавања у органима власти, јавним службама и јавним агенцијама, прецизније су уређене законима. У том погледу би се као основни могли навести: Закон о државним службеницима,²⁶⁰ Закон о запосленим у јавним службама,²⁶¹ Закон о јавним агенцијама,²⁶² те Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе.

²⁵⁹ О теоријском појму јавне управе више у: Кулић, М. (2017). *Управно право: општи део*. Нови Сад: Привредна академија, стр. 47–48; Томић Томић, З. (2016). *Опште управно право*. Београд: Правни факултет у Београду, стр. 180.

²⁶⁰ С обзиром на то да Закон државног службеника дефинише као лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, Државног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова, те да из те категорије искључује функционере (то нису народни посланици, председник Републике, судије Уставног суда, чланови Владе, судије, јавни тужиоци, заменици јавних тужилаца и друга лица која на функцију бира Народна скупштина или поставља Влада и лица која према посебним прописима имају положај функционера), јасно је да он обухвата већи опсег од државне управе, те је најважнији акт за питање запошљавања припадника националних мањина.

²⁶¹ Овим законом уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа запослених, односно права и обавезе по основу рада у јавним службама које је основала Република Србија, АП, општина, град или градска општина, осим у јавним предузећима и привредним друштвима основаним за обављање делатности у областима у којима се оснивају јавне службе, као и на запослене у организацијама обавезног социјалног осигурања и другим правним лицима које се оснивају или делују у складу са прописима о јавним службама.

²⁶² Битно је нагласити да се на запослене у јавним агенцијама примењују општи прописи о раду (чл. 7).

Сваки од ових закона наглашава да су под једнаким условима свима доступна сва радна места. Ипак, они прописују и да се при запошљавању води се рачуна о томе да национални састав одсликава у највећој могућој мери структуру становништва. На први поглед ове одредбе могу садржати извесну контрадикторност, нарочито у случају када их не прати одговарајућа регулатива овог питања, првенствено у погледу начина избора службеника, мерила и поступка селекције кандидата за одређено радно место. Имајући у виду да култура и стање друштвене свести у времену транзиције нису били имуни и на различите облике деформитета, није незамислива ситуација у којој би дискриминаторна намера могла бити одређујући фактор при селекцији, те је за једну такву програмску норму ипак потребно водити рачуна и о могућностима њене номинализације или злоупотребе. У том погледу, нужно је водити рачуна да афирмативне одредбе не постану средство дискриминације у конкретном случају.

Равноправност грађана као уставни принцип, претпоставка савременог концепта људских права и општеприхваћено правило међународног права, не подразумевају дискриминацију зарад обезбеђења одређених вредности. Мере афирмативне акције не укључују било какву могућност ускраћивања по основу поменутог својства, јер би у супротном оне представљале неприхватљиви облик привилеговања, које није својствено савременом друштву. Закон о државним службеницима као начело садржи забрану повлашћивања или ускраћивања државног службеника у његовим правима или дужностима, посебно због расне, верске, полне, националне или политичке припадности или због неког другог личног својства. У исто време, водећи рачуна о уставној инструкцији, у циљу обезбеђења одговарајуће заступљености припадника националних мањина у структури државних службеника, он прописује да руководилац органа приликом доношења одлуке о пријему кандидата на јавном конкурсима даје првенство једнако квалификованом кандидату припаднику националне мањине (чл. 57, ст. 3). Дакле, привилегован третман је могућ само у условима једнаког пласмана у поступку селекције (исто предвиђају и Закон о запосленима у јавним службама, чл. 10, као и Закон о запосленима у АП и јединицама ЛС, чл. 19).

У изборном поступку проверавају се компетенције кандидата према мерилима прописаним за избор, а која су у функцији обезбеђења одговарајућих резултата рада. Прописивање мерила, али и самих околности које се вреднују (услови, компетенције)²⁶³ не би смело да буде предмет арбитрерног тумачења, односно дискреционо овлашћење у њиховој квантификацији морало би да има објективизирани оквири. У наведеним законима се као један од могућих услова за пријем наводи познавање мањинског језика и писма. У случају да се попуњава радно место код кога је као посебан услов то предвиђено, у огласу о јавном

²⁶³ Закон дефинише компетенције (скуп знања, вештина, особина, ставова и способности), те прописује да се актом Владе, на предлог Службе за управљање кадровима, ближе се одређују понашајне и опште функционалне компетенције и показатељи њиховог испољавања, као и посебне функционалне компетенције у одређеној области рада, начин њиховог одређивања и области знања и вештина на које се односе (чл. 44г).

конкурсу се тај услов посебно наводи, као и евентуална писана провера његове испуњености. Имајући у виду да је на нивоу локалне самоуправе, као и АП одговарајућа национална заступљеност посебно деликатна, Закон о запосленим у АП и јединицама ЛС (чл. 47) прописује да ће Влада ближе уредити критеријуме за разврставање радних места и мерила за опис радних места службеника, при чему ће водити рачуна о познавању језика и писама националних мањина, као посебног услова за обављање послова на оним радним местима која су од значаја за остваривање права грађана на службену употребу језика и писама националних мањина, те да ће при утврђивању мерила Влада посебно водити рачуна о одговарајућој заступљености припадника националних мањина ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини. Влада ближе уређује и спровођење интерног или екстерног конкурса за попуњавање радних места службеника, којом се утврђују и мерила за избор кандидата по принципу првенства у случају једнаке квалификованости (чл. 101).

Поводом различитих тумачења формулације „одговарајуће“ или „недовољне“ заступљености, Закон о јавним агенцијама садржи нешто шири опис ове ситуације. Предност једнако квалификованом кандидату даје се у случају недовољне заступљености припадника националне мањине. Заступљеност припадника одређене националне мањине међу запосленима је недовољна, уколико није сразмерна проценту њиховог учешћа у становништву на територији јединице локалне самоуправе, у којој јавна агенција или њена подручна унутрашња јединица има седиште или на којој је организован њен рад, у складу са резултатима последњег пописа становништва, под условом да се о својој националној припадности изјаснило најмање 30% запослених у седишту јавне агенције, односно подручној унутрашњој јединици јавне агенције, према подацима из Регистра запослених у јавној управи у складу са законом. Ова одредба сама по себи садржи извесну дилему. Наиме, слобода (никако обавеза) националног изјашњавања, али и заштита података о личности, као уставом гарантоване слободе, донекле релативизује домаћај ове одредбе. Стога се ово питање мора потпуније, системски уредити, првенствено у погледу прикупљања и обраде података о националној припадности као посебно осетљивих података о личности.

У том погледу Закон о државним службеницима (чл. 160) прописује да подаци који се уписују у Централну кадровску евиденцију,²⁶⁴ коју води Служба за управљање кадровима, обухватају и националност, уколико се државни службеник, односно намештеник добровољно изјасни о њој. Подаци уписани у Централну кадровску евиденцију доступни су руководиоцима и другим лицима која одлучују о правима и дужностима државних службеника и управним инспекторима. Они се користе за потребе управљања кадровима у органима државне управе и службама Владе, а Министарство правде за потребе управљања

²⁶⁴ Уз Централну постоје и посебне евиденције, при одређеним органима (МУП, БИА итд) у погледу којих постоје посебна правила.

кадровима у судовима, јавним тужилаштвима и Државном правобранилаштву. Иако наводи да се у Евиденцију уписују и посебна знања и др. подаци о стручности ових лица, није изричито предвиђено да се у њу уписује познавање језика и писма националне мањине. Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе уређује и кадровску евиденцију, као обавезну (од раније постоји на нивоу АПВ), која служи управљању кадровима и другим потребама у области радних односа, а која садржи и податак о националној припадности службеника и намештеника у складу са прописом којим се уређује регистар запослених у јавној управи у Републици, као и податак о матерњем језику. Податак о националности уписује се уз писану сагласност запосленог, без обавезе изјашњавања запосленог (чл. 190).²⁶⁵

3.3. Заступљеност у правосудју

Избор судија је уређен Уставом. Судије као носиоце судске власти бира Народна скупштина на предлог Високог савета судства приликом првог избора, односно ВСС приликом избора на сталну функцију. Иако се положај судија, карактер судијске функције (независност, сталност, стручност, непристрасност, одговорност) и сам начин избора не могу посматрати на идентичан начин као положај лица која су запослена у државним органима, уставна одредба свој домаћај остварује и у погледу њиховог избора. Закон о судијама у том погледу понавља уставну одредбу да се при предлагању и избору судија води рачуна о националном саставу становништва, одговарајућој заступљености припадника националних мањина, уз додатак који се тиче познавања стручне правне терминологије на језику националне мањине који је у службеној употреби у суду (чл. 46, ст. 2), према његовој месној надлежности. Имајући у виду да се у лични лист судије не уписује национална припадност, поставља се питање на основу којих мерила се процењује „одговарајућа заступљеност националних мањина“, а на основу постојећих (недовршених) решења, закључује се да се процена заснива на субјективном осећају Високог савета судства.²⁶⁶ Иста дилема, чак и у озбиљнијем облику, се намеће и у вези са познавањем стручне правне терминологије на мањинском језику с обзиром на то да нису утврђени начини на који кандидат доказује њено познавање. Стога би било неопходно да се језик и

²⁶⁵ Између евиденција различитих нивоа је успостављена одређена функционална повезаност. Органи аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе користе централну кадровску евиденцију државних органа као информациони систем за вођење кадрове евиденције својих запослених у складу са законом. Служба за управљање кадровима државних органа, на захтев министарства надлежног за послове локалне самоуправе, може вршити обраду података уписаних у кадрове евиденције јединица локалних самоуправа у сврху извршавања послова из надлежности министарства и у складу са законом који уређује заштиту података о личности.

²⁶⁶ Ђорђевић, Љ., Лончар, Ј., Миљковић, Н., Башић, Г. (2018). *Учеће националних мањина у друштвеном и политичком животу Србије*. Београд: Центар за истраживање етничитета, стр. 133.

писмо мањине као једно од мерила и начин његове провере унесу у акте Високог савета судства, који утврђује критеријуме и мерила за предлагање и избор судија.

Описана ситуација стоји и у вези са јавним тужиоцима и заменицима јавних тужилаца. Закон о јавном тужилаштву (чл. 82, ст. 4) садржи исту формулацију као и поменути Закон о судијама у погледу заступљености националних мањина. Такође, ни овде нису уређена мерила и критеријуми путем којих би се утврђивала одговарајућа заступљеност јер се ни у лични лист јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца не уписује податак о националној припадности, а податак о познавању језика националне мањине се једино евентуално може подвести под податак о знању страног језика и другим посебним знањима (члан 38.). Поред тога, Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције, као и Правилник о критеријумима и мерилима вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца не вреднују познавање језика националне мањине.

У погледу јавних бележника и јавних извршитеља закони садрже исте формулације о мањинској заступљености и познавању стручне терминологије као у случају судија и јавних тужилаца (Закон о јавном бележништву чл. 29 и Закон о извршењу и обезбеђењу чл. 316). Закон о јавном бележништву исту обавезу прописује и у вези са избором јавнобележничких приправника (члан 34). Непостојање евиденција о националној припадности, као ни других мерила провере онемогућава било какву квантификацију заступљености или проверу знања стручне терминологије на мањинском језику, те се решење овог питања, у недостатку одговарајућег решења, заснива на субјективном „осећају“ министарства или коморе.

Завршна разматрања

Стабилност и нормално функционисање демократског поретка једне државе подразумева одсуство већих друштвених конфликта и обезбеђење пуне интеграције различитих друштвених група у целину једне државне структуре. У том погледу се питање положаја националних мањина, нарочито имајући у виду искуства из прошлости, јавља као вечито актуелна тема, чијој афирмацији доприноси опредељење сваког демократског друштва да мимо свих политичких разлика који унутар њега постоје, обезбеди пуну равноправност свих његових чланова. Колективна права припадника националних мањина се, поред свих предности која са собом носе, а састоје се превасходно у заштити и афирмацији њиховог идентитета, везују за различита историјска искуства, нарочито у ситуацијама када су се на одређеном простору мењали различити државни облици, неретко са трауматичним искуствима.

У погледу колективних права на међународном нивоу постоје извесни стандарди, као правила већег степена општости, неподобна да буду непосредно примењена, али уподобљива различитим националним амбијентима, као оријентир у ком правцу би мултиетничка друштва могла да обезбеде пуну

унутрашњу интеграцију. Поред универзалних гаранција о једнакости грађана и једнакој заштити права, они се односе на учешће припадника националних мањина у одлучивању о питањима од посебног интереса за те групе, употребу језика и писма, заступеност у органима власти.

Република Србија је у свој устав унела бројне гаранције мањинских права, укључујући и колективна. Она су у функцији обезбеђења пуне равноправности националних мањина и очувању њиховог идентитета. Њихов број и карактер превазилазе поменуте међународне стандарде, првенствено у погледу мањинске самоуправе, али и изборног система. Ипак, нормативни оквир у овом осетљивом и сложеном питању није увек потпун, нити је коначан. Потреба сталног преиспитивања се темељи на прокламованим уставним вредностима, али и избегавању могућности дезинтеграције и изоловања припадника мањинских заједница. У том погледу, нормативни оквир захтева одговарајуће допуне, првенствено у погледу запошљавања у органима власти и јавним службама, где се у недостатку одговарајућих регистара могу јавити бројни практични проблеми. С друге стране, постојање таквих регистара мора бити подвргнуто строгој контроли тајности и заштите.

Darko Golić, PhD, Associate Professor
Faculty of Law for Commerce and Judiciary
University Business Academy in Novi Sad

Mirko Kulić, PhD, Full Professor
Faculty of Law for Commerce and Judiciary
University Business Academy in Novi Sad

COLLECTIVE RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES IN SERBIA

Abstract:

The Republic of Serbia is an example of a multiethnic state, characterized by a large number of national communities living on its territory. In addition to guaranteeing full equality and prohibiting violent assimilation, the Constitution of the Republic of Serbia contains a large number of special individual and collective rights of members of national minorities, which are functions of integration, preservation and protection of their identity. The constitutional concept implies the incorporation of the highest international standards in this area. A special quality is represented by collective rights, primarily the right to minority self-government in certain areas, as well as guarantees of their representation in government bodies at all levels. This paper primarily deals with issues related to minority self-government, official use of language and representation in government.

Key words: *national minorities, minority self-government, official use of language and script, employment*

ЛИТЕРАТУРА

1. Аврамов, С., Крећа, М. (2003). *Међународно јавно право*. Београд: Савремена администрација.
2. Голић, Д., Теодоровић, В. (2016). Изборни систем у Србији: изборна геометрија и изборна математика. *Култура полиса*, 13(29), 351–367.
3. Ђорђевић, Љ., Лончар, Ј., Миљковић, Н., Башић, Г. (2018). *Учешће националних мањина у друштвеном и политичком животу Србије*. Београд: Центар за истраживање етничитета.
4. Ђурић, В. (2008). *Инструменти заштите мањина у новом Уставу Републике Србије*. Доступно на: http://www.kczr.org/download/okrugli_stolovi/04_djuric.pdf
5. Ђурић, В. (2012). Избори и делотворно учешће националних мањина у јавним пословима. У О. Николић и В. Ђурић (ур.), *Избори у домаћем и страном праву* (стр. 133–161). Београд: Институт за упоредно право.
6. Ђурић, В. (2017). Припадност националној мањини и бирачко право за избор мањинских тела и представника. *Страни правни живот*, 61(3), 97–113.
7. *Закон о државним службеницима*. „Сл. гласник РС“, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008, 104/2009, 99/2014, 94/2017 и 95/2018.
8. *Закон о запосленим у јавним службама*. „Сл. гласник РС“, бр. 113/2017, 95/2018 и 86/2019.
9. *Закон о запосленима у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе*. „Сл. гласник РС“, бр. 21/2016, 113/2017, 95/2018 и 113/2017 – др. закон.
10. *Закон о заштити података о личности*. „Сл. гласник РС“, бр. 87/2018.
11. *Закон о заштити права и слобода националних мањина*. „Сл. лист СРЈ“, бр. 11/2002, „Сл. лист СЦГ“, бр. 1/2003 – Уставна повеља и „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009 – др. закон и 97/2013 – одлука УС.
12. *Закон о избору народних посланика*. "Сл. гласник РС", бр. 35/2000, 57/2003 - одлука УСРС, 72/2003 - др. закон, 75/2003 - испр. др. закона, 18/2004, 101/2005 - др. закон, 85/2005 - др. закон, 28/2011 - одлука УС, 36/2011, 104/2009 - др. закон, 12/2020 и 68/2020).
13. *Закон о извршењу и обезбеђењу*. „Сл. гласник РС“, бр. 106/2015, 106/2016 – аутентично тумачење, 113/2017 – аутентично тумачење и 54/2019.
14. *Закон о јавним агенцијама*. „Сл. гласник РС“, бр. 18/2005, 81/2005 – испр. и 47/2018.
15. *Закон о јавном бележничтву*. „Сл. гласник РС“, бр. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 – др. закон, 93/2014 – др. закон, 121/2014, 6/2015 и 106/2015.
16. *Закон о јавном тужилаштву*. „Сл. гласник РС“, бр. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – др. закон, 101/2011, 38/2012 – одлука УС, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – одлука УС, 117/2014, 106/2015 и 63/2016 – одлука УС.
17. *Закон о Регистру запослених, изабраних, именованих, постављених и ангажованих лица код корисника јавних средстава*. „Сл. гласник РС", бр. 68 од 4. августа 2015, 79 од 14. септембра 2015 – исправка.

18. Јовановић, М. (2006). Изборна јединица, изборни праг и страначки статус. *Српска политичка мисао*, 13(1–2), 41–59.
19. Кулић, М. (2017). *Управно право: општи део*. Нови Сад: Привредна академија.
20. Кутлешкић, В., Голић, Д. (2017). *Уставно право*. Нови Сад: Привредна академија.
21. *Мишљење о Уставу Србије, 2007, усвојено од стране Комисије на 70. пленарној седници (Венеција, 17–18. март 2007.)* (2007). Европска комисија за демократију путем права (Венецијанска комисија). Доступно на: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)004-srb](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)004-srb)
22. *Надлежности националних савета националних мањина – приручник за националне савете националних мањина*. (с.а.). Министарство за људска и мањинска права, државну управу и локалну самоуправу, Амбасада Савезне Републике Немачке, Мисија ОЕБС. Доступно на: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/c/90358.pdf>
23. Орловић, С. (2011). Политичко представљање националних мањина – Србија у компаративној перспективи. *Миграцијске и етничке теме*, 27(3), 393–417.
24. Пајванчић, М. (2008). *Изборно право*. Нови Сад: Правни факултет у Новом Саду.
25. Пајванчић, М. (2009). *Коментар Устава Републике Србије*. Београд: Фондација Конрад Аденауер.
26. Попис становништва, домаћинства и станова 2011. у Републици Србији – Национална припадност. (2012). Београд: Републички завод за статистику.
27. Правилник о критеријумима и мерилима вредновања рада јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца. „Сл. гласник РС“, бр. 58/2014.
28. Правилник о критеријумима и мерилима за оцену стручности, оспособљености и достојности кандидата у поступку предлагања и избора носилаца јавнотужилачке функције. „Сл. гласник РС“, бр. 43/2015-31, 80/2016-81.
29. Sabo, K., Scitovski, R., Taler, P. (2012). Ravnomjerna raspodjela broja birača po izbornim jedinicama temeljem matematičkog modela. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, (1), 229–249.
30. Становчић, В. (1996). Владавина права и суживот етничких група. У М. Мацура и В. Становчић (ур.), *Положај мањина у Савезној Републици Југославији*, 49 – 70.
31. Становчић, В. (2008). Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права. *Годишњак Факултета политичких наука*, 2(2), 479–503.
32. Томић, З. (2016). *Опште управно право*. Београд: Правни факултет у Београду.
33. *Устав Републике Србије*. „Сл. гласник РС“, бр. 98/06.

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотеке Матице српске, Нови Сад

34"20"(082)

340.12"20"(082)

МЕЂУНАРОДНИ научни скуп Правнички дани проф. др Славко Царић (17 ; 2020 ; Нови Сад)

Улога државе и права у XXI веку : [зборник радова са XVII Међународног научног скупа "Правнички дани проф. др Славко Царић", 25. септембар 2020. године у Новом Саду] = "The role of the state and law in the 21st century" : [Proceedings of XVII International Scientific Conference Legal days - "Prof. Slavko Carić, PhD" "The role of the state and law in the 21st century" September 25th 2020. in Novi Sad] / уредник Мирко Кулић. - Нови Сад : Универзитет Привредна академија : Правни факултет за привреду и правосуђе, 2020 (Нови Сад : Мала књига). - 560 стр. ; 24 cm

Тираж 200. - Библиографија уз сваки рад.

ISBN 978-86-6019-104-7

а) Право -- 21. в. -- Зборници б) Држава -- Правна заштита -- 21. в. -- Зборници

COBISS.SR-ID 20099849