Originalni naučni rad

Primljen 30.03.2017.

Odobren 26.07.2017.

USTAVNA ISTORIJA ZAŠTITE NACIONALNIH MANJINA

Republika Srbija ima veoma bogatu ustavnu tradiciju. U različitim istorijskim periodima, oblicima političkog sistema i vladavine, menjali su se i različiti ustavni akti, koji su se često po sadržini razlikovali, ali, u biti obuhvatali istu ustavnu materiju i štitili najviše ljudske vrednosti. U takvoj genezi ustavnosti, i nacionalne manjine našle su svoje mesto. Iako pojedini ustavi kroz istoriju Srbije nisu poznavali posebne sisteme zaštite manjina, najveći deo ustava jemčio je posebna manjinska prava. Shodno tome, ustavna zaštita nacionalnih manjina u pravnom sistemu Republike Srbije ima tradicionalni karakter, što je podstaklo autora da u ovom radu izvrši analizu ustavne istorije zaštite manjina u Republici Srbiji i da poseban osvrt na zaštitu predviđenu aktuelnim Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine.

Ključne reči: nacionalne manjine, manjinska prava, ustavna zaštita, istorija

* Departman za pravne nauke, Univerzitet u Novom Pazaru, Srbija.
E-mail: r.kurtovic@uninp.edu.rs

1. Uvod

Nacionalne manjine su istorijska kategorija nastala sa pojavom nacija, kao posledica složene etničke izmešanosti stanovništva, ratova, ali i zbog demografsko-migracionih procesa tokom istorije. U prošlosti se sa manjinama postupalo na različite nehumane načine, gde im nisu garantovana posebna manjinska prava i naročiti sistemi zaštite. Danas, u savremenim uslovima života, nacionalnim manjinama se teži obezbediti posebna manjinska zaštita, kako na međunarodnom, tako i na unutrašnjem nivou. Gledano sa aspekta unutrašnje zaštite, najvažnija zaštita je predviđena ustavom. Naime, ovaj oblik zaštite pokazuje spremnost jedne države da dugoročno štiti prava nacionalnih manjina na svojoj teritoriji, jer obično je procedura za promenu ustava teža i složenija od procedure promene zakona i drugih akata. Takođe, ustavne norme koje garantuju manjinska prava, stoje na vrhu hijerarhije pravnih normi, pa svi dugi akti kojima se detaljnije uređuje zaštita nacionalnih manjina, moraju biti u skladu sa ustavnim normama. Republika Srbija je tradicionalno multietnička država u kojoj su živele i žive različite nacionalne manjine, što je uslovalo da se pitanju zaštite nacionalnih manjina priđe temeljno, sistemski i sveobuhvatno. Poštujući međunarodne standarde koje je ratifikovala i prihvatila kao obavezne, Republika Srbija je norme o zaštiti nacionalnih manjina uzdigla na najviši ustavni nivo, i na taj način nacionalnim manjinama obezbedila međunarodne standarde zaštite, ali i nastavila dobru tradiciju zaštite manjina na ovim prostorima. Posebnu zaštitu nacionalnih manjina, nije proklamovao samo Ustav Republike Srbije iz 2006. godine, takvu praksu imali su i prethodni ustavi savremene srpske države. Sa aspekta pozitivnog prava, možemo govoriti o visokom stepenu manjinske zaštite u Republici Srbiji, čiji su temelji postavljeni ustavima koji su doneti pre Ustava iz 2006. godine. Sistem zaštite nacionalnih manjina ne možemo posmatrati samo sa aspekta pozitivnog prava, potrebno je podrobnije ispitati vremenski trenutak nastanka takve zaštite, ali i procese kako se ta zaštita razvijala u različitim oblicima političkog sistema kroz koje je Srbija kao država prolazila tokom istorije. Samo takvom analizom dobijamo potpunu i pravu sliku o zaštiti nacionalnih manjina u Srbiji. Tokom moderne istorije, od 1835. godine do danas, Srbija je promenila trinaest ustava, tri kao vazalna država, četiri kao nezavisna država, dva u vreme Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca i Kraljevine Jugoslavije i četiri kao članica Federativne Narodne Republike Jugoslavije, Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, Savezne Republike Jugoslavije i Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Trenutno je na snazi Ustav Republike Srbije iz 2006. godine. Ovako bogata ustavna tradicija daje nam naučnu argumentaciju, da uz primenu kvalitativne metode analize sadržaja ustava iz različitih perioda razvoja Srbije i drugih pravnih metoda, tehnika i postupaka, izvršimo detaljnu analizu ustava Srbije i utvrdimo stepene zaštite manjina u njima.

2. Prilike u Srbiji pre donošenja ustava koji su predvideli posebnu zaštitu manjina

Ustav se u svom modernom obliku, kao pravni tekst koji se po značenju normi izdiže iznad svih drugih pravnih akata nije odmah pojavio. Od samog početka političke istorije društva, potčinjene klase i grupe vodile su borbu težeći da donesu izvestan zakonski tekst, da učvrste izvestan sistem pravila kojim bi se ograničilo samovlašće vladajućih elita.¹

Pisani ustavi i ustavi u formalnom smislu pojavljuju se tek krajem 18. veka, ali su ideje o ustavnosti postojale i mnogo ranije. Od ideje do realizacije pisanog ustava nije trebalo dugo čekati. Pisani ustavi pojavljuju se kao jedan od prvih ishoda buržoaskih revolucija i uzimaju maha s učvršćivanjem političke vlasti buržoazije. Pisani ustav nastao je iz potrebe da se izdignu i stave van domašaja bilo vlasti apsolutnog monarha (Evropa), bilo obične zakonodavne vlasti (Amerika) „prirodna i sveta“ prava čoveka na kojima je postavljen buržoaski poredak. Otuda se ustav svata kao „osnovno pravo“ i „osnovni zakon“ (*Fundamental Law*).²

Istorija srpske ustavnosti počinje donošenjem Sretenjskog ustava, koji je bio prvi ustav u istoriji Srbije, ali i jedan od prvih ustava donetih na Balkanu. Sretenjski ustav je izražavao potrebe srpskog društva koje se borilo za nacionalnu emancipaciju, razbijanje feudalnih ustanova i autokratske vladavine. U vremenu uspostavljanja ustavnog sistema i borbe za ustavnost, u Srbiji se nije moglo razmišljati o posebnim ili dodatnim manjinskim pravima, tako da Sretenjski ustav nije sadržavao posebne odredbe o manjinskim pravima. Isti slučaj bio je i sa ustavima koji su doneti neposredno posle Sretenjskog ustava, Turskim ustavom iz 1838 i Namesničkim ustavom iz 1869. godine.

Kada govorimo o Republici Srbiji kao modernoj državi, najdalje što možemo otići u analizi istorijskog razvoja legislativnog i institucionalnog okvira zaštite nacionalnih manjina je 1878. godina, kada su na osnovu klauzula Berlinskog ugovora Crna Gora, Srbija i Rumunija preuzele obaveze obezbeđivanja verskih sloboda i ravnopravnosti građana, bez obzira na nacionalnu pripadnost.

Posle Berlinskog kongresa kada je 1878. godine konačno međunarodno priznata srpska država, Srbija je donela još tri ustava i to: Radikalni ustav 1888, Oktroisani Aprilski ustav 1901, i Ustav kraljevine Srbije od 1903. godine. Međutim, i pored toga, 19. vek ne poznaje posebnu ustavnu zaštitu manjina u Srbiji. Određene mere zaštite nacionalnih manjina javljaju se tek nakon Prvog svetskog rata.

¹ Dorđević, J. (1972): *Ustavno pravo*. Savremena administracija, Beograd, 29.

² Marković, R. (2010): *Ustavno pravo*. Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 59.

3. Počeci ustavne zaštite nacionalnih manjina u Srbiji

Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca i kasnije Kraljevina Jugoslavija, kao članica Društva naroda, obavezala se na poštovanje osnovnih prava nacionalnih manjina.

Donošenjem Vidovdanskog ustava 28.06.1921. godine, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca opredelila se za novi odnos prema manjinama, gde je osnova takvog opredeljenja bila izneta u članu 12. Tako u navedenom članu Vidovdanskog ustava, jemči se sloboda vere i savesti, uz davanje garancija da su usvojene veroispovesti ravnopravne pred zakonom i da se vera javno može ispovedati. Takođe, istim članom predviđeno je da je uživanje građanskih i političkih prava nezavisno od ispovedanja vere. Usvajaju se one vere, koje su u bilo kom delu Kraljevine već dobile zakonsko priznanje. Druge vere mogle su biti priznate samo zakonom. Jedno od naprednih rešenja ovog ustava bilo je da usvojene i priznate vere samostalno uređuju svoje unutrašnje verske poslove i upravljaju svojim zakladama i fondovima u granicama zakona. Po Vidovdanskom ustavu, niko nije dužan da svoje versko osvedočenje javno ispoveda. Niko nije dužan da sudeluje u verozakonim aktama, svečanostima, obredima i vežbama, osim kod državnih praznika i svečanosti, i ukoliko to odredi zakon za osobe koje su podložne očinskoj, tutorskoj i vojnoj vlasti. Usvojene i priznate vere mogu održavati veze sa svojim vrhovnim verskim poglavarima i van granica države, ukoliko to traže duhovni propisi pojedinih veroispovesti. Ukoliko su u državnom budžetu predviđeni za verozakone svrhe izdaci, imaju se deliti među pojedinim usvojenim i priznatim veroispovestima, srazmerno broju njihovih vernika i stvarno dokazanoj potrebi. Verski predstavnici ne smeju upotrebljavati svoju duhovnu vlast u partijske svrhe. U više različitih članova Vidovdanskog ustava, izjednačavaju se po različitim osnovama svi građani Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.

Diktatura koju je kralj Aleksandar Karađorđević uveo 1929. godine formalno je završena donošenjem Oktroisanog ustava 3. septembra 1931. godine. Ovim ustavom, Kraljevina Jugoslavija postala je nasledna i ustavna monarhija. Pored ostalih normi koje standardno uređuju ustavnu materiju, Oktroisanim ustavom, članom 11, identično kao i Vidovdanskim ustavom, uređena su manjinska prava, oličena u verskim pravima. Ovakav korak u ustavnoj istoriji Srbije, predstavljao je dobru praksu u nastavku kontinuiteta manjinske zaštite, što je i kasnije trasiralo dobar put u kvalitetnoj zaštiti nacionalnih manjina na prostorima srpske države.

Posle Drugog svetskog rata, Ujedinjene nacije su preuzele ulogu univerzalnog zaštitnika ljudskih i manjinskih prava, tako je Jugoslavija kao osnivač UN od 24. oktobra 1945. godine pristupila brojnim dokumentima kojim se garantuju ljudska i manjinska prava. Ustavi koji su na ovim prostorima doneti posle tog perioda, bili su u saglasnosti sa tada važećim standardima i davali određene slobode nacionalnim manjinama.

Ustavi koji su donošeni u periodu od 1945. do 1989. godine davali su čvrste garancije kolektivnih prava, ali je to bilo umanjeno nedostatkom poštovanja

individualnih prava, koje ustavi nisu poznavali. SFR Jugoslavija je u tom periodu imala drugačiji pristup pitanjima etniciteta i nacije, i slobodno možemo reći da je prednjačila u odnosu na druge socijalističke zemlje, tj. zemlje istočnog bloka.

U drugoj jugoslovenskoj državi (FRNJ, SFRJ) donesena su tri potpuna ustava i jedan ustavni zakon. Potpuni ustavi bili su doneti 1946, 1963. i 1974. godine.

Ustav FNRJ iz 1946. godine, već u prvom članu navodi da je Federativna Narodna Republika Jugoslavija zajednica ravnopravnih naroda, koji su na osnovu prava na samoopredeljenje, uključujući pravo na otcepljenje, izrazili svoju volju da žive zajedno u federativnoj državi. Dalje, u članu 13. Ustava FNRJ, navodi se, da nacionalne manjine u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji uživaju pravo i zaštitu svog kulturnog razvitka i slobode upotrebe svog jezika. U ovom ustavu, po prvi put se pominje termin nacionalne manjine, što predstavlja pozitivan iskorak u odnosu na prethodne ustave. Takođe, u članu 21. predviđeno je da su svi građani jednaki pred zakonom i ravnopravni bez obzira na narodnost, rasu i veroispovest. Članom 23. svim građanima se garantuje aktivno i pasivno biračko pravo bez obzira na narodnost, rasu i verosipovest. Ustavom se posebno garantuje pravo verskim zajednicama da su slobodne u svojim verskim poslovima i propovedanju vere. Istim članom 25. predviđa se i obaveza države da materijalno pomaže verske zajednice.

Novi Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije donet je 1963. godine. Već u osnovnim načelima ovog ustava, kao jedna od najviši vrednosti, navodi se nacionalna sloboda i nezavisnost. Član 33. Ustava navodi da su građani jednaki u pravima i dužnostima, bez obzira na razlike u nacionalnosti, rasi, veroispovesti, polu, jeziku, obrazovanju ili društvenom položaju. Dalje, član 41 predviđa da je građaninu zajemčena sloboda izražavanja svoje narodnosti i kulture, kao i sloboda upotrebe svog jezika. Građanin nije dužan da se izjašnjava kojoj narodnosti pripada, niti da se opredeljuje za jednu od narodnosti. Protivustavno i kažnjivo je svako propagiranje ili sprovođenje nacionalne neravnopravnosti, kao i svako raspirivanje nacionalne, rasne ili verske mržnje, ili netrpeljivosti. Ustav SFRJ iz 1963. godine, pravi poseban pristup u zaštiti nacionalnih manjina, uz jemstvo nekih novih i dodatnih prava, pa se tako, u članu 43. Kaže da radi ostvarivanja slobode građana na izražavanje svoje narodnosti i kulture, zajemčeno je i svakoj narodnosti — nacionalnoj manjini pravo da slobodno upotrebljava svoj jezik, razvija svoju kulturu i da radi toga osniva organizacije i uživa druga ustavom utvrđena prava. U školama za pripadnike pojedinih narodnosti nastava se vrši na jezicima tih narodnosti. Republičkim ustavom i zakonima utvrđuju se i druga prava pojedinih narodnosti na područjima na kojima žive. Posebnim članom 46. navode se i određena verska prava. Ispovedanje vere je slobodno i privatna je stvar čoveka. Verske zajednice odvojene su od države i slobodne su u vršenju verskih poslova i verskih obreda. Verske zajednice mogu osnivati verske škole za spremanje sveštenika. Protivustavna je zloupotreba vere i verske delatnosti u političke svrhe. Društvena zajednica može materijalno

pomagati verske zajednice. Verske zajednice mogu imati, u granicama koje određuje savezni zakon, pravo svojine na nepokretnosti.

Ustav iz 1974. godine, usvajajući Avnojske principe i koncept jugoslovenskog federalizma uobličenog Ustavom 1963. godine, i ustavnim amandmanima iz 1968 godine, otvorio je dalje pravce razvoja i usavršavanja manjinskih prava. Ustav polazi od toga da su narodi i narodnosti Jugoslavije stvorili Jugoslaviju kao zajednicu na osnovu slobodno izražene volje i zajedničke borbe u toku NOB-a i socijalističke revolucije. Ustavom se garantuje neotuđivo pravo svakog naroda i narodnosti na nacionalnu slobodu ostvarivanja svog ukupnog nacionalnog razvoja.

Ustavom iz 1974. godine, definisani su položaj i kolektivna prava nacionalnih manjina. Čuvena je jugoslovenska institucija "ključa", koja je omogućavala zastupljenost manjina u političkom životu, uprkos tadašnjem jednopartijskom sistemu. Kroz "ključ" su proporcionalno bile predstavljene sve nacionalne grupe SFRJ na svim nivoima vlasti, u kojoj je bilo 6 konstitutivnih naroda (Srbi, Hrvati, Makedonci, Hrvati, Slovenci, Muslimani). Najviši stepen participacije bio je na lokalnom nivou. U okviru SFRJ pripadnici manjina imali su pravo na službenu upotrebu jezika, kulturnu autonomiju u smislu osnivanja različitih kulturnih udruženja i institucija kulture, kao i obrazovanje na svom maternjem jeziku. U to vreme najveći broj pripadnika manjinskih etno-kulturnih grupa živio je na teritoriji Republike Srbije. Ustavom SFRJ iz 1974. godine i tadašnjim ustavom Srbije, jasno je definisan položaj nacionalnih manjina čiji pripadnici su ostvarili pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, pravo na negovanje nacionalne kulture organizovani u svoje matice, pravo da osnivaju kulturna udruženja, pozorišta i dr. Pored navedenog, postojale su i brojne izdavačke kuće koje su na jezicima nacionalnih manjina objavljivale i druga izdanja. Na jezicima manjina emitovani su celodnevni ili viščasovni radijski i televizijski programi, a pripadnici nacionalnih manjina su u skladu sa uslovima koji su propisani zakonom, a koji su bili u vezi sa brojnošću i teritorijalnom disperzijom manjinskih zajednica, u službenoj komunikaciji upotrebljavali maternji jezik i svoja pisma.

4. Novi pristup u ustavnoj zaštiti nacionalnih manjina u Srbiji

Raspad Savezne Federativne Republike Jugoslavije doveo je do toga da se na teritoriji Srbije pojave nove manjine, koje su u okviru prethodne države bile konstitutivni narodi. Novim ustavom bilo je potrebno definisati status novih manjina, propisati garancije njihovih posebnih prava i pravno usaglasiti probleme i etničke netrpeljivosti između manjina i većinskog naroda.

Ustav Republike Srbije iz 1990³. godine, koji je uveo višestranački politički sistem i jednakost svih oblika svojine, obuhvativši amandmane koji su se odnosili na položaj autonomnih pokrajina, nastavio je tradiciju posebne zaštite naci-

³ „Sl. glasnik RS”, br.1/90.

onalnih manjina. Ovaj Ustav nije sadržavao odredbu koja je određivala pojam naroda i nacionalnih manjina, već se u njemu koristio termin "narodnosti". Na samom početku, u članu 1. navodi se, Republika Srbija je država svih građana koji u njoj žive, zasnovana na slobodama i pravima čoveka i građanina, na vladavini prava i na socijalnoj pravdi. Ustavom Srbije iz 1990. godine jemči se pravo na upotrebu jezika i pisma, jednakost građana u pravima i dužnostima, jednakost u zaštiti pred državnim i drugim organima bez obzira na rasu, pol, rođenje, jezik, nacionalnu pripadnost, veroispovest, političko ili drugo uverenje, obrazovanje, socijalno poreklo, imovno stanje ili koje lično svojstvo. Dalje, ovim dokumentom garantovano je i pravo na obrazovanje narodnosti na svom maternjem jeziku kao i sloboda ispovedanja vere. Građaninu se takođe jemči sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, kulture i sloboda upotrebe svog jezika i pisma. Građanin nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti.

Nakon raspada tzv. Druge Jugoslavije, Srbija i Crna Gora formirale su Saveznu Republiku Jugoslaviju, čiji je ustav donet 27. aprila 1992. godine. Ustavni sistem SR Jugoslavije je bio složen i priznavao je posebna prava nacionalnim manjinama. Ustav SRJ kao i ustavi republika, na nov način postavljaju i rešavaju pitanje položaja nacionalnih manjina, različito od Ustava 1974. godine i tada vladajućeg stanovišta da se manjinsko pitanje razrešava pretvaranjem nacionalnih manjina u narodnosti.⁴

Pre svega, treba ukazati na član 11. Ustava SRJ, koji svojom sadržinom u izvesnom smislu može da navede na zaključak da SRJ priznaje i kolektivna prava manjina. U navedenom članu kaže se: „Savezna Republika Jugoslavija priznaje i jemči prava nacionalnih manjina na očuvanje, razvoj i izražavanje njihove etničke, kulturne, jezičke i druge posebnosti, kao i na upotrebu nacionalnih simbola, u skladu sa međunarodnim pravom“.

U okviru odeljka o slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina (čl. 19 – 68) Ustav proklamuje da su građani jednaki bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, jezik, veru, političko ili drugo uverenje, obrazovanje, socijalno poreklo, imovno stanje ili drugo lično svojstvo, da su svi pred zakonom jednaki, kao i da je svako dužan da poštuje slobode i prava drugih i da odgovara za to. Osim toga, Ustav proklamuje da je zabranjeno delovanje političkih, sindikalnih i drugih organizacija koje je usmereno na izazivanje nacionalne, rasne, verske i druge netrpeljivosti ili mržnje (čl.42).

U okviru posebnih odredbi, u vezi sa nacionalnim manjinama, u članovima od 45 do 50, Ustav SRJ proklamuje slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, kulture i upotrebu maternjeg jezika i pisma, pravo na školovanje i javno obaveštavanje na svom jeziku, pravo na osnivanje prosvetnih i kulturnih organizacija i udruženja, pravo na uspostavljanje i održavanje nesmetanih međusobnih odnosa u SRJ, odnosno van njenih granica, pravo da učestvuju u međunarod-

⁴ Špajder, B. (1996): Politički sistem Jugoslavije i manjinsko pitanje, *Položaj nacionalnih manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, Srpska akademija nauka i umetnosti. 137.

nim nevladinim organizacijama, ali ne na štetu SRJ ili na štetu republika članica, kao i pravo da se u postupku pred sudom ili drugim državnim organom upotrebljava svoj jezik. Osim toga, Ustav proklamuje pravo da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti i da je protivpravno i kažnjivo svako izazivanje, podsticanje i raspirivanje mržnje i netrpeljivosti.

Od 2001. godine, preduzete su neophodne mere kako bi se SRJ pridružila Ujedinjenim nacijama, Savetu Evrope i ostalim međunarodnim organizacijama, kao i obaveze u vezi sa međunarodnim standardima zaštite nacionalnih manjina. To znači da se država obavezala da razvija demokratske institucije i procedure i donosi posebne mere usmerene ka zaštiti nacionalnih manjina, kao i da na taj način sprovodi politiku multikulturalnosti preporučenu kroz dokumenta OEBS-a, Saveta Evrope, Evropske komisije i dr. Među najvažnijim dokumentima su: Okvirna konvencija za zaštitu prava nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima. Ovim dokumentima definiše se minimum zaštite garantovan manjinskim grupama.

Predstavnici republika i savezne države (uz prisustvo funkcionera EU), 2002. godine, potpisali su Beogradski sporazum, kojim je stvorena državna zajednica Srbija i Crna Gora (po svom karakteru realna unija). Savezni Ustav iz 1992. godine zamenila je Ustavna povelja državne zajednice SCG⁵ doneta 2003. godine.

U okviru Ustavne povelje doneta je i posebna Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama. Ovom Poveljom posebno se uređuju prava pripadnika nacionalnih manjina od člana 47. do člana 57. Članom 47. predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina imaju individualna i kolektivna prava, prava koja ostvaruju pojedinačno ili u zajednici sa drugima, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima. Kolektivna prava podrazumevaju da pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih izabраних predstavnika, učestvuju u procesu odlučivanja, ili odlučuju o pojedinim pitanjima koja su vezana za njihovu kulturu, obrazovanje, informisanje i upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma, pripadnicima nacionalnih manjina daje se pravo da mogu izabrati svoje nacionalne savete. Pored navedenog, Ustavnom poveljom garantovana su i druga prava: sloboda izražavanja nacionalnog identiteta, zabrana diskriminacije, zabrana nasilne asimilacije, zabrana izazivanja rasne, verske i nacionalne mržnje, pravo na čuvanje posebnosti, pravo na udruživanje, pravo na saradnju sa sunarodnicima, pravo na unapređivanje uslova života, pravo na razvijanje duha tolerancije i jemstvo stečenih prava.

⁵ „Službeni list SCG”, br. 1/2003.

5. Savremeni sistem ustavne zaštite nacionalnih manjina u Republici Srbiji

Raspadom državne zajednice SCG, nakon održanog referenduma u Crnoj Gori 21. maja 2006. godine, Srbija je kao samostalna država donela novi Ustav⁶. Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine, koji je i trenutno na snazi, neposredno su proklamovana posebna prava nacionalnih manjina, u odeljku koji reguliše prava pripadnika nacionalnih manjina. Međutim, određene garancije manjinskih prava mogu se naći i van odeljka koji se odnosi na posebna manjinska prava.

Tako se na primer, u članu 1 navodi: „Republika Srbija je država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima”. Ovde se na samom početku pokazuje spremnost države da najvišim pravnim aktom vrši zaštitu nacionalnih manjina, odnosno, da celokupan ustavno-pravni poredak počiva, između ostalog, i na manjinskim pravima i slobodama. Posebno je značajno što se manjinska prava stavljaju u kontekst jednog od najviših dobara, čime se pokazuje važnost ove pravne kategorije.⁷

Dalje, Ustav u članu 14, među svojim osnovnim odredbama obavezuje državu da štiti posebna prava nacionalnih manjina radi ostvarivanja pune ravnopravnosti i očuvanja identiteta. Ovde se jasno precizira opredeljenost i dužnost države da jemči zaštitu nacionalnih manjina, kako se to ne bi utvrđivalo na osnovu posebnih tumačenja i određenih zaključaka. Da bi obezbedila ovakvu političku i pravnu orijentaciju, Republika Srbija „merama u obrazovanju, kulturi i javnom informisanju, podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana” (član 48). Ovakvo opredeljenje Ustav potvrđuje i u članu 81, koji u oblastima obrazovanja, kulture i informisanja podstiče duh tolerancije i međukulturalnog dijaloga, uz preduzimanje efikasnih mera za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje sa svim ljudima koji žive ne njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet. Ustavom se predviđaju i efikasne mere za unapređenje odnosa između stanovništva, čime se želi ublažiti jaz, odnosno određeni stepen razlike između nacionalnih manjina i većinskog naroda i pripadnika nacionalnih manjina između sebe. Obrazovanje, kultura i informisanje su oblasti koje Ustav izdvaja kao posebno značajne za očuvanje nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Poželjan socijalni kontekst za očuvanje nacionalnog identiteta pretpostavlja da se prvenstveno u ovim oblastima razvija tolerancija, međukulturni dijalog, uzajamno poštovanje, razumevanje i saradnja svih građana i građanki bez obzira na njihov etnički,

⁶ „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006.

⁷ Kurtović, R. (2016): Nacionalne manjine u Srbiji i sistem njihove zaštite, *Godišnjak fakulteta bezbednosti*, Beograd, Fakultet Bezbednosti Univerziteta u Beogradu, 359-378.

kulturni, jezički ili verski identitet. Ova deklaratorna odredba Ustava izražava spremnost države da podstiče uvažavanje i poštovanje demokratskih vrednosti značajnih za očuvanje nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina.⁸

Ustavom se u članu 20. jemči, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Takođe, istim članom se predviđa da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje. Neposredna primena ustavnih odredbi o ljudskim i manjinskim pravima znači da zakon nije nužan posrednik između ustavne norme i njene praktične primene.

Sud i svaki drugi organ koji primenjuje pravo, može se pozvati neposredno na ustavnu normu, i može neposredno primeniti ustavno pravilo na konkretan slučaj. Na sadržaj ustavnih garancija ljudskih prava upućuje deklaratorna odredba (st.2), koja dopušta interpretaciju da ustavne garancije ne obuhvataju samo prava koja su garantovana samim Ustavom, već uključuju i prava garantovana međunarodnim izvorima (opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava i potvrđeni međunarodni ugovori), pa čak i prava koja garantuju zakoni. U ovom kontekstu, Ustav upućuje i na neposrednu primenu, ali nejasno je da li se neposredno primenjuju međunarodni izvori ljudskih i manjinskih prava, ili je uslov za neposrednu primenu da prava garantovana međunarodnim dokumentima budu pozitivirana u Ustavu.

Članom 47. Ustava Republike Srbije jemči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti, i da niko nije dužan da se izjasni o svojoj nacionalnoj pripadnosti. U vezi sa članom 47. je i član 49. Ustava Republike Srbije, u kome se navodi da je zabranjeno i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti i netrpeljivosti. Ovu ustavnu odredbu treba posmatrati u kontekstu drugih ustavnih normi sa kojima je tesno povezana. Među njima su, na primer, ustavna zabrana diskriminacije (čl.21), ustavom propisani razlozi iz kojih se mogu ograničiti sloboda veroispovesti (čl.43 st.4), delovanje verskih zajednica (čl. 44 st.3), sloboda mišljenja i izražavanja (čl.46 st.1), sloboda medija (čl.50 st.3), sloboda udruživanja (čl.55 st.4). Od zabrane izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje nije dopušteno odstupanje ni u vreme vanrednog stanja ili rata (čl.202 st.4). Ova zabrana je u režimu apsolutno zaštićenih prava. Apsolutna zaštita ovog prava ne ostavlja mesta određenim zloupotrebama u vreme vanrednog stanja, koje su se u minulim periodima dešavale i izazivale razne negativne konotacije, pa čak i mržnju prema manjinama.

Deo Ustava koji je posvećen ljudskim i manjinskim pravima, izuzev člana 81, preuzet je iz Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama. U

⁸ Pajvančić, M. (2009): *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 103.

članu 75. pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče se dodatna, individualna ili kolektivna prava. Individualna prava ostvaruju se pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima. Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom. U odnosu na prethodne ustave Republike Srbije, Ustav od 2006. godine jemči novo pravo, pravo na izbor, tj. pravo na osnivanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Pored opšte zabrane diskriminacije koja je predviđena članom 21. Ustava Republike Srbije, u odeljku trećem, koji nosi naziv Prava pripadnika nacionalnih manjina, u članu 76. posebno se jemči zabrana diskriminacije nacionalnih manjina. Iako je u članu 21. navedena zabrana diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti, članom 76. se još jednom podvlači zabrana diskriminacije nacionalnih manjina, čime ustavotvorac pokazuje spremnost da se ovaj vid diskriminacije u praksi ne dešava. Pored ovih garancija, Ustav propisuje mogućnost preduzimanja posebnih mera (čl. 76 st 2) ili donošenje posebnih propisa radi otklanjanja faktičke neravnopravnosti i postizanja ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu. Ustav izričito utvrđuje nediskriminatorni karakter posebnih propisa i mera koje se preduzimaju u cilju stvaranja jednakih mogućnosti i obezbeđivanja ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina. U kontekstu prava pripadnika nacionalnih manjina, Ustav je uslove za usvajanje i primenu posebnih propisa i mera (čl. 76 st. 2) odredio uže nego što je to učinjeno u opštim odredbama koje zabranjuju diskriminaciju i definišu posebne mere u cilju njenog otklanjanja (čl. 21 st. 4). U opštim odredbama o zabrani diskriminacije svrha posebnih mera je postizanje pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koji su suštinski u nejednakom položaju (čl. 21 st. 4). Posebne mere u kontekstu prava nacionalnih manjina preduzimaju se radi postizanja njihove pune ravnopravnosti sa građanima koji pripadaju većini, ali uslov za preduzimanje ovih mera postavljen je restriktivno. Ustav ga eksplicitno vezuje samo za uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji pogađaju nacionalne manjine (čl. 76 st. 2).

Jedan od posebno važnih članova, koji predstavlja novinu predviđenu Ustavom iz 2006. godine, jeste član 77, koji se odnosi na ravnopravnost javnih poslova. Naime, ovim članom se predviđa da „Pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije”. Pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovaraju-

ćoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Posebno značajno je ustavno pravilo koje uvažavajući međunarodne standarde u ovoj oblasti, nalaže da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomnih pokrajina, gradova i opština, u sredinama u kojima žive nacionalne manjine, vodi računa o odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina. Sankcije za kršenje ove obaveze kao i način njenog ostvarivanja Ustav nije neposredno regulisao, niti je u ovom kontekstu predvideo mogućnost da se ova pitanja regulišu zakonom. U ovom slučaju moglo bi se primeniti opšte pravilo prema kojem zakon može regulisati način ostvarivanja određenog prava, pod uslovima, u granicama i okviru koje propisuje Ustav (čl. 18 st. 2). Sledeći član iz odeljka prava pripadnika nacionalnih manjina, jeste član koji se odnosi na zabranu asimilacije. U članu 78. predviđena je zabrana nasilne asimilacije nacionalnih manjina. U istom članu se predviđa da se zaštita pripadnika nacionalnih manjina od svake radnje usmerene ka njihovoj nasilnoj asimilaciji uređuje zakonom.

U članu 79 Ustava Republike Srbije jemči se posebno pravo na očuvanje posebnosti, gde se navodi da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na: „izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; na upotrebu svojih simbola na javnim mestima; na korišćenje svog jezika i pisma; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja u topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja u skladu sa zakonom“. Samim jemstvom ovog seta prava, nacionalnim manjinama se Ustavom daje pravo na kulturnu autonomiju.

Međutim, ovim članom se ne crpi set manjinskih prava, već Ustav u stavu 2. člana 79. ostavlja mogućnost ustanovljavanja dodatnih prava u skladu sa Ustavom, na osnovu zakona i pokrajinskih propisa. Ovde je dat prostor zakonodavcu da ustanovi i da određena prava koja nisu obuhvaćena samim Ustavom i koja nužno ne proizilaze iz Ustava, ali moraju biti u skladu sa njim.

Pripadnicima nacionalnih manjina se u članu 80. Ustava jemči mogućnost osnivanja kulturnih i prosvetnih udruženja koja samostalno finansiraju i tim udruženjima država priznaje posebnu ulogu u ostvarivanju prava nacionalnih manjina.

Radi održavanja nesmetane veze nacionalnih manjina sa sunarodnicima, Ustav u istom članu jemči pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike. Ovo pravo je izuzetno važno, njima se omogućava da

pripadnici nacionalnih manjina svoje kontakte i saradnju održavaju sa matičnom državom, ali i sa svojim sunarodnicima ma gde god oni bili. U tom smislu, direktno iz Ustava proizilazi da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo i na osnivanje određenih prekograničnih udruženja u cilju zaštite i afirmacije nacionalnog identiteta.

Ustavne garancije manjinskih prava se ne završavaju poglavljem o posebnim manjinskim pravima. U članu 100. Ustava, Narodna skupština se obavezuje da obezbedi zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u skladu sa zakonom. Izuzetno je važno što se na nivou ustavne norme predviđa zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u narodnom predstavništvu, jer u tom smislu, izborna zakonodavstvo nužno mora biti liberalnije i dozvoliti pripadnicima nacionalnih manjina da na lakši način uđu u parlament. I član 180. koji se odnosi na skupštinu autnomne pokrajine i skupštine lokalnih samouprava predviđa da „u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje se srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom“.

Kao veoma dobro rešenje u Ustavu, navodi se odredba koja propisuje da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati, što donosi visok nivo pravne sigurnosti.

Iz izloženog se može zaključiti da je Ustav Republike Srbije iz 2006. godine uveo određene novine u zaštiti manjinskih prava i sloboda. U Ustavu su pruženi određeni međunarodni standardi zaštite nacionalnih manjina, koji su proklamovani međunarodnim dokumentima. Samo ustavno opredeljenje da se uredi pitanje nacionalnih manjina nesumnjivo predstavlja bitan preduslov za jačanje multikulturalnosti.

Relativno veliki broj članova Ustava, koji se direktno ili indirektno odnosi na posebna manjinska prava, ukazuje nam da je ustavotvorac shvatio realnost postojanja manjina na teritoriji Republike Srbije i da je na ovaj način pokazana spremnost države da poštuje i njihova posebna manjinska prava u skladu sa najvišim međunarodnim standardima manjinske zaštite.

Manjinska prava i slobode u ustavnom sistemu Republike Srbije stoje “rame uz rame” sa ljudskim pravima, kao univerzalnom pravnom kategorijom koja se odnosi na sve ljude. Time se otklanjaju određene nedoumice i oduzima manevarski prostor za moguće prikrivene zloupotrebe i nepoštovanje ovih prava.

6. Zaključak

Republika Srbija je tradicionalno multinacionalna država, čiji znatan deo stanovništva čine pripadnici nacionalnih manjina. O tome najbolje svedoče mnogobrojne istorijske činjenice, podaci iz popisa stanovništva, kao i drugi relevantni podaci. U našim posleratnim popisima stanovništva (1948-2002) često je korišćena različita terminologija za definisanje nacionalnih manjina. U popisima 1948. godine, 1953. i 1961. godine korišćen je termin "narodnost", godine 1971. upotrebljen je izraz „narodnost ili etnička pripadnost”, 1981. godine „narod, narodnost, ili etnička grupa”, 1991. godine „nacionalna pripadnost”, i u popisu 2002. i 2011. godine korišćen je termin "nacionalna pripadnost". Broj nacionalnih manjina varirao je od popisa do popisa. Sve te varijacije i promene u etničkoj strukturi, odnosno odnosu prema nacionalnim manjinama trebalo je podvesti pod određeni ustavni okvir, i na najvećem nivou predvideti adekvatne sisteme zaštite. Kao što se iz priloženog moglo zaključiti, u najvećem delu ustavne istorije Srbije postojale su određene garancije manjinskih prava, što je dovelo do opstanka manjina na ovim prostorima, ali i njihove dalje integracije i afirmacije. Ustavna istorija Srbije predstavljala je dobar zamajac za zaštitu nacionalnih manjina u kontinuitetu, i dobro pozicioniranje istih u pozitivnom ustavno-pravnom sistemu Republike Srbije. Ustavna istorija Srbije trasirala je put poštovanja različitosti, suživota, tolerancije i opstanka različitih nacionalnih zajednica. Bez obzira na sukobe koji su se u prošlosti dešavali, a koji su najčešće bili "nacionalno obojeni", ustavnost Srbije nije stagnirala, nije došlo do umanjena ili ukidanja manjinskih prava. Naprotiv, svaki novi ustavni tekst predstavljao je novi i bolji sistem zaštite nacionalnih manjina. Zahvaljujući takvom pristupu, danas je na snazi Ustav koji stoji rame uz rame sa ustavima savremenih demokratih država koje se u oblasti zaštite nacionalnih manjina nalaze na samom vrhu. Trenutno važeći Ustav Republike Srbije dobar je naslednik prethodnih ustava, ali i vrstan inovator, naročito u smislu priznavanja novog seta manjinskih prava. Ustav iz 2006. godine plod je dugogodišnje evolucije i razrade pojedinih manjinskih prava, kao i demokratizacije srpskog društva, koje teži da postane deo velike evropske porodice i ozbiljan svetski činilac. Ovakvim pristupom, položaj nacionalnih manjina u Republici Srbiji znatno je bolji nego nekada, nacionalne manjine zastupljene su u svim oblastima javnog života, gde Republiku Srbiju doživljavaju kao svoju državu, poštuju njene osobenosti i vrednosti, uz zalaganje da svoja manjinska prava podignu na što veći nivo. Kako nekada, tako i sada, ne možemo reći da su manjinska prava i manjinska zaštita na idealnom nivou, ali slobodno možemo reći da kroz istoriju, do današnjih dana, manjinska prava nalaze se u usponu, i iz godine u godinu postoji trend rasta manjinskih prava. Zbog toga, nikada ne smemo zanemariti ustavnu tradiciju Republike Srbije zahvaljujući kojoj danas imao manjinska prava na ovom nivou.

Literatura

- Bartulović, Ž., Randelović N., (2012): *Osnovi ustavne istorije jugoslovenskih naroda*, Niš.
- Dorđević, J. (1972): *Ustavno pravo*. Savremena administracija, Beograd, 29.
- Krkljuš, Lj. (2013) *Pravna istorija srpskog naroda*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
- Kurtović, R. (2016): Nacionalne manjine u Srbiji i sistem njihove zaštite, *Godišnjak fakulteta bezbednosti*, Beograd, Fakultet Bezbednosti Univerziteta u Beogradu, 359-378.
- Marković, R. (2010). *Ustavno pravo*: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 59.
- Milosavljević, B. (2009): *Ustavno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta Union Beograd. Beograd, 83.
- Pajvančić, M. (2009): *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 103.
- Raduški, N.N (2016). *Etnički procesi i nacionalne manjine u Srbiji po popisu 2011. godine*, *Nova srpska politička misao*, preuzeto sa: <http://www.nspm.rs/kuda-ide-srbija/etnicki-procesi-i-nacionalnemanjine-u-srbiji-po-popisu-2011.-godine.html?alphabet=l>
- Slavnić, Lj. (2008): *Istorija pravnih instiucija*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad.
- Špajder, B. (1996): Politički sistem Jugoslavije i manjinsko pitanje, *Položaj nacionalnih manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, Srpska akademija nauka i umetnosti. 137.

Original scientific paper

Received 30.03.2017.

Approved 26.07.2017.

CONSTITUTIONAL HISTORY OF PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES

The Republic of Serbia has a rich constitutional tradition. During historical epochs, there have been changes in different constitutional acts as well as in the forms of the political system and rule which have often differed in content, but in fact included the same constitutional matter and protected the highest human values. In such a genesis of constitutionality the national minorities have found their place as well. Although some constitutions through the history of Serbia did not contain the specific systems of minorities' protection, most previous Serbian constitutions guaranteed special minority rights. Consequently, the constitutional protection of national minorities in the legal system of the Republic of Serbia has a traditional character, which prompted the authors in this paper to make an analysis of the constitutional history of the protection of minorities in Serbia and make a special review of the current Constitution of 2006.

Keywords: national minorities, minority rights, constitutional-round protection, history