

ПРАВНИ СТАТУС РУМУНСКЕ НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ У СРБИЈИ

*др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ*¹

Сажетак: С почетка 21. века Србија је усвојила нов Устав, а потом је кроз низ аката употпунила свој раније успостављени правни оквир о заштити слобода и права националних мањина. Конституционални оквир и законодавни акти претежно су усклађени са прихваћеним обавезама из међународних конвенција донетих под окриљем Савета Европе, као што су Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода из 1950. године, Европска повеља о регионалним и мањинским језицима из 1992. године и Оквирна конвенција за заштиту националних мањина из 1995. године. Но, и поред веома широких јемстава датих за остварење права и слобода националних мањина, чини се да је на интерном плану изостала свеобухватна заштита свих мањинских заједница интегрисаних у српско друштво. Овакав закључак односи се и на румунску мањину у Србији у погледу које би ваљало појачати државне активности у циљу даљег унапређења њеног правног положаја и то, пре свега, на плану остваривања права на одлучивање у јавном животу, права на употребу језика, права на образовање и информисање, као и права на слободу вероисповести. У вези свих других питања која се могу поставити у односима Србије и Румуније, као што је то примера ради „влашко питање“, сматрамо да иста не би требало међусобно повезивати. Тим пре, јер одговор на ово питање не би био могућ без претходно јасно утврђених идентитетских критеријума и слободне примене принципа самоидентификације. С обзиром на то да питање мањинског идентитета условљава генерално и доследну примену мањинских права, повезивање овог питања са питањем статуса румунске националне мањине није у складу са обавезама које је Србија преузела на међународном правном плану.

Кључне речи: Србија, румунска национална мањина, права и слободе, правни статус.

¹ Научни саветник у Институту за међународну политику и привреду, Београд, dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs

Рад је настао у оквиру пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2020. године“, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2020. године.

Увод

Сагледавајући социјалну динамику и актуелна политичка кретања која постоје у Србији, сматрамо да би данас било рационално поставити питање питање усклађености постојећег правног оквира са европским и међународним правним стандардима у области заштите људских и мањинских права. Ово питање нарочито је важно ако се узме у обзир да Србија као мултиетничка, мултиконфесионална и мултикултурна заједница тежи бржој интеграцији у Европску унију и укључењу у међународне интегративне токове. Унапређење постојећег институционалног оквира у области заштите људских и мањинских права намеће се отуд као природна нужност и битна претпоставка за реализацију наведених стратешких циљева. У том смислу и усвајање Акционог плана за остваривање права националних мањина у оквиру Поглавља 23 (правосуђе и основна права), у преговорима са Европском унијом, одређује правце даљих напора Србије на овом веома важном државном плану.² У студији која следи пажња се најпре посвећује анализи најважнијих правних аката Савета Европе о заштити права мањина које је Србија највећим делом и у приличној мери инкорпорирала у свој правни поредак. Потом се пажња посвећује и анализи правних решења прописаних у унутрашњем законодавству Србије. У завршном делу студије, позорност је усмерена на разматрање актуелних српско-румунских односа у вези заштите права мањина. Студија је заснована на упоредноправној методологији којом се на егзегетски, дескриптиван и синтетички начин дају прикази међународноправног, конституционалног и законодавног оквира од

² Полазећи од решења предвиђених у Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина, у Европској повељи о регионалним и мањинским језицима, као и од налаза садржаних у Извештају Експертске мисије Европске комисије за националне мањине, Влада Републике Србије је на седници од 3. марта 2016. године усвојила Акциони план за остваривање права националних мањина. Акциони план представља средњорочни програмски документ који садржи стратешке циљеве постављене у складу са препорукама Саветодавног комитета Оквирне конвенције Савета Европе, а чија реализација је неопходна за отклањање уочених недостатака у спровођењу права и слобода националних мањина у Републици Србији. Савету за националне мањине поверено је праћење реализације активности из Акционог плана у циљу остваривања пуне инклузивности националних мањина у процесу мониторинга и пуне координације рада државних органа. Видети: „Акциони план за остваривање права националних мањина“, Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије, <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793> 13.08.2019.

значаја за системско сагледавање правног статуса румунске националне мањине у Републици Србији.

Међународноправни оквир о заштити националних мањина у Републици Србији

С обзиром на више него видљиво одсуство правно обавезујућих аката о заштити права мањина на универзалном нивоу, определили смо се да нашу студију започемо са анализом најзначајнијих међународних аката који обухватају европске државе.³ Предметна студија стога полази од крајње партикуларног приступа и регионално ограниченог нормативног важења *Оквирне конвенције за заштиту националних мањина*, која представља најзначајнији правни инструмент Савета Европе, чији је Србија члан од 2003. године, и чије прокламоване циљеве у вези заштите људских права, плуралистичке демократије и владавине права Србија тежи да оствари.⁴

³ Лоше искуство у вези заштите мањина у оквиру система Друштва народа, понукало је творце Повеље Уједињених нација да изоставе ову проблематику из њеног текста. У студији Генералног секретара Уједињених нација поводом питања даљег важења предратног система мањинске заштите, изнета је теза да целокупан систем заштите мањинских права између два светска рата није преживео промењене околности (*rebus sic stantibus*), у периоду од 1939. до 1947. године, због чега више није на снази. Видети: Момир Милојевић, „Уједињене нације и заштита мањина“, у: Милош Мацура, Војислав Становчић (уред.), *Положај мањина у Савезној Републици Југославији*, Српска академија наука и уметности, Београд 1996, стр. 503. Ипак, ваља уочити да у прокламованим циљевима Повеље, заштита људских права и забрана дискриминације заузимају значајно место. Ова чињеница, није била без значаја за изградњу система мањинске заштите унутар система Уједињених нација. (нпр. са Усвајањем Универзалне декларације о правима човека из 1948. године, Међународног пакта о грађанским и политичким правима из 1966. године и Декларације о људским правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина из 1992. године). Иако је наведеним актима направљен значајан прогрес у нормативном регулисању заштите мањинских права на универзалном нивоу, остало је неспорно да је послератни развој ове гране међународног права ишао двоструким колосеком и то, више политичким неголи хуманитарним и правним *stricto sensu*. Видети: Миодраг Митић, *Националне мањине – права припадника мањина и заштита територијалног интегритета држава*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998, стр. 17-19.

⁴ Од самог почетка свог деловања 1949. године, Савет Европе бави се питањем свеобухватне заштите људских и мањинских права. Под његовим окриљем донете су многобројне мултилатералне конвенције од значаја за кодификацију и прогресивни развој међународног права. Међу најважнијим је свакако Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода из 1950. године, са 14 додатних Протокола. Иако не садржи нити једну

Оквирна конвенција Савета Европе усвојена је на састанку Комитета министара 10. новембра 1994. године, а ступила је на снагу 1998. године. Савезна Република Југославија самоиницијативно је, 3. децембра 1998. године, ратификовала Оквирну конвенцију, сматрајући да тим чином показује чврсту опредељеност у погледу поштовања права националних мањина. Међутим, та ратификација није прихваћена од стране Савета Европе јер прописана процедура, која подразумева претходни позив Комитета министара држави која није чланица ове европске организације, није била испоштована. Југославија је коначно приступила Оквирној конвенцији 1. септембра 2001. године.⁵ Србија је, као држава сукцесор Југославије, а потом и државне заједнице Србија и Црна Гора, наследила обавезе из Оквирне конвенције, укључујући и обавезу подношења извештаја о примени Конвенције у унутрашњем правном поретку.⁶ Значај овог правног инструмента за кодификацију и прогресивни развој међународног права заиста је велики, будући да је то вишестрани правно обавезујући уговор закључен на регионалном нивоу који на свеобухватан начин штити права и слободе националних мањина.⁷

Иако не садржи конкретну дефиницију националних мањина, Оквирна конвенција под националним мањинама, подразумева све мањине које се по својим особеностима (најпре етничким), разликују од већинског становништва. Приступајући са великом нормативно-техничком флексибилношћу у регулисању мањинске материје, Оквирна конвенција је изоставила да

одредбу о заштити припадника мањина, Конвенција има општи значај за заштиту њихових људских права и основних слобода. Члан 14 садржи генералну забрану дискриминације у погледу уживања права и слобода предвиђених у овој Конвенцији, а члан 1 Протокола 12 уз Конвенцију из 2000. године, директно формулише да свако право које закон предвиђа оствариваће се без дискриминације по било којем основу. Државна заједница Србија и Црна Гора је приступила овој Конвенцији 2003. године. Видети: *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005; *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015; “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, *European Treaty Series*, No. 5.

⁵ *Службени лист СР Југославије – Међународни уговори*, бр. 6/1998; “Framework Convention for the Protection of National Minorities”, *European Treaty Series*, No. 157.

⁶ Надзор над применом Оквирне конвенције спроводи Комитет Савета Европе уз асистенцију Комитета експерата. Видети: Родољуб Етински, Сања Ђајић, *Међународно јавно право*, Правни факултет, Нови Сад, 2014. стр. 464.

⁷ Борис Кривокапић, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, Службени лист СЦГ, Београд, 2004, том 3, стр. 55.

формулише појам заштитног објекта, чиме је у одређеном смислу направила намеран пропуст остављајући државама уговорницама могућност да саме на унутрашњем правном плану регулишу ово питање.⁸ Међутим, ваља уочити да Оквирна конвенција поставља одређене границе државама уговорницама, а које произилазе из одредбе члана 1 којом се потврђује да је заштита мањина саставни део међународне заштите људских права и основних слобода, и да као таква не припада тзв. унутрашњој надлежности држава (*domaine réservé*), већ широј области међународне сарадње. Њене одредбе се стога могу примењивати само у доброј намери, у духу разумевања и толеранције и у складу с принципима добросуседства, пријатељских односа и сарадње међу државама (члан 2). Одредбе се не могу интерпретирати на рестриктиван начин да се истима ограничавају или укидају било која загарантована људска права или основне слободе, односно достигнути стандарди мањинске заштите осигурани законима било које стране уговорнице или било којим другим обавезујућим споразумима (члан 22).⁹

Оквирна конвенција принципијелно предвиђа остваривање индивидуалних, али не и колективних права националних мањина. У одредби члана 3 Оквирна конвенција потврђује да припадници националних мањина могу да врше и остварују права и слободе које произилазе из начела садржаних у њој и то, индивидуално или у заједници са другима.

⁸ У образложењу нацрта Оквирне конвенције објашњава се да је дефиниција изостављена из прагматских разлога и немогућности да се усвоји формулација која би била заједнички прихваћена од стране држава уговорница. Видети: "Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report", Council of Europe, Strasbourg 1995, p. 13. Међутим, поменуто објашњење не значи да дефиниција мањина није потребна на универзалном правном плану. Ово тим пре, јер њен недостатак у пракси отвара могућност за арбитражно поступање у погледу обавезне примене усвојених правила и онемогућава делотворну заштиту припадника мањина. За досадашње покушаје утврђивања дефиниције мањина видети: Владимир Лепосавић, „Међународноправна заштита мањина с посебним освртом на положај Срба у земљама бивше СФРЈ“, дисертација, Правни факултет, Београд, 2016, стр. 96-160.

⁹ У том смислу је утврђена и обавеза за државе уговорнице садржана у члану 19 Оквирне конвенције, према којој: „Стране уговорнице се обавезују да ће поштовати и примењивати принципе уграђене у постојећу Оквирну конвенцију намећући, тамо где је то потребно, само она ограничења, рестрикције или одступања која су предвиђена међународним правним инструментима, посебно Конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода у мери у којој су она релевантна за права и слободе које проистичу из поменутих принципа“.

Права и слободе које произлазе из начела уграђених у Оквирну конвенцију могу бити уједно и предмет других међународних конвенција и споразума. Тако, на пример, уколико су права и слободе предмет одговарајућих одредаба из Конвенције за заштиту људских права и основних слобода или неког од њених протокола, сматраће се да су иста сагласна са њиховим одредбама (члан 23).

Оквирна конвенција у општим одредбама Другог дела предвиђа одговарајућа јемства припадницима националних мањина. Конкретно, у члану 4 Оквирна конвенција гарантује равноправност пред законом и једнаку законску заштиту припадницима националних мањина, уз забрану дискриминације. Уједно, Оквирна конвенција прописије и обавезу усвајања одговарајућих мера за унапређење пуне и ефективне равноправности између припадника националних мањина и већинског народа у областима економског, социјалног, политичког и културног живота.

У односу на обавезе држава уговорница, Оквирна конвенција прописује читаву палету дужности које се односе на:

- Стварање потребних услова како би припадници националних мањина очували и развијали своју културу и сачували неопходне елементе свог идентитета (религију, језик, традицију и културно наслеђе);
- Уздржавање од политике или праксе које имају за циљ асимилацију припадника националних мањина против њихове воље (члан 5);
- Подстицање толеранције и међукултурног дијалога и предузимање одговарајућих мера за унапређење узајамног поштовања и разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њиховој територији, без обзира на етнички, културни, језички или верски идентитет тих лица, а посебно у области образовања, културе и масовног информисања;
- Предузимање одговарајућих мера ради заштите лица која могу бити подвргнута претњама и дискриминацији, насиљу и непријатељствима због свог етничког, културног, верског и језичког идентитета (члан 6);
- Обезбеђење слободе мирног окупљања, удруживања, слободе изражавања и слободе мисли, уверења и вероисповести (члан 7);
- Обезбеђење права изражавања религије, установљавања верских институција, организација и удружења (члан 8);
- Обезбеђење слободе мишљења, и примања и преношења информација и идеја на језику мањине без мешања јавних органа и без обзира на границе;

- Осигурање да припадници националних мањина не буду дискриминисани у свом приступу средствима јавног информисања, у емитовању радијских и телевизијских програма, у стварању и коришћењу сопствених средстава јавног информисања, а у циљу повећања толеранције и медијског плурализма (члан 9);
- Осигурање да припадници националних мањина користе свој језик и писмо, приватно и јавно, писмено и усмено (члан 10);
- Осигурање да припадници националних мањина користе своје име и презиме на језику мањине уз званично признавање;
- Осигурање на истицање традиционалних локалних назива, имена улица и других топографских назнака на језицима мањина (члан 11);
- Обезбеђење мера једанаког приступа припадницима националних мањина у областима образовања и истраживања, уз одговарајућу обуку наставног кадра, доступност научних учила, олакшање конекција између наставника и ученика различитих заједница (члан 12);
- Обезбеђење организовања сопствених приватних установа за образовање и обуку (члан 13);
- Признавање права учења на мањинским језицима, без штете за образовање на званичним језицима (члан 14);
- Обезбеђење услова за ефикасно учешће припадника националних мањина у културном, социјалном и економском животу и јавним пословима који се на њих односе (члан 15);
- Уздржавање од мера које мењају односе између становништва у подручјима насељеним припадницима мањина (члан 16);
- Уздржавање од ометања права мањина да одржавају слободне и мирољубиве прекограничне контакте и да учествују у раду националних и међународних невладиних организација (члан 17);
- Омогућавање закључења међународних уговора са другим државама, посебно суседним у сврху осигурања заштите националних мањина и предузимање адекватних мера за прекограничну сарадњу (члан 18).

Уз поменути палету правних обавеза, Оквирна конвенција прописује још и две заштитне клаузуле према којима:

- У вршењу права и слобода које из ње произилазе, сваки припадник националне мањине дужан је да поштује национално законодавство и права припадника других мањина, као и права припадника већинске заједнице (члан 20);

– Ништа у Оквирној конвенцији не може бити протумачено тако да значи право на предузимање делатности или вршење дела супротних основним принципима међународног права, а посебно сувереној једнакости, територијалној целокупности и политичкој равноправности држава (члан. 21).¹⁰

Конечно, иако је палета мањинских права и слобода свеобухватно наведена у Оквирној конвенцији (уз навођење дужности које у вези са тим правима и слободама имају државе уговорнице), јасно је да и та палета није довољна узимајући у обзир социјалне околности и политичку динамику у којој националне мањине обитавају.¹¹ Стога би било важно уочити да је Оквирна конвенција била добра подлога за усвајање системских прописа у Републици Србији у којима су принципи мањинске заштите инкорпорирани *de lege lata*, и то пре свега у Закону о заштити права и слобода националних мањина, па потом и у самом Уставу.

Други значајан међународноправни акт о заштити права и слобода националних мањина, који је обухваћен предметном анализом, односи се на *Европску повељу о регионалним или мањинским језицима*, коју је усвојио Савет Европе 5. новембра 1992. године и која је ступила на снагу 1. марта 1998. године. Државна заједница Србија и Црна Гора потписала је Европску повељу 22. марта 2005. године, да би Скупштина, на седници 21. децембра 2005. године, исту ратификовала.¹² Сукцесијом државне заједнице, Србија је преузела обавезе по основу Европске повеље почев од 1. јуна 2006. године.

¹⁰ Наведене клаузуле свде се на посебне услове под којима се имају уживати зајамчена права. Ти услови подразумевају да вршење права повлачи и одређене дужности припадника националних мањина. Прва дужност односи се на лојалност према домицилној држави (државу где припадници националних мањина живе и чије држављанство имају), а друга дужност односи се према читавој међународној заједници (у односу на поштовање општег међународног права). Видети: Милан Пауновић, Борис Кривокапић, Ивана Крстић, *Основи међународних људских права*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007, стр. 325-328.

¹¹ Ниједна листа мањинских права није потпуна јер, како то правилно констатује проф. Кривокапић, „како време пролази та листа се стално допуњује, а посебно имајући у виду да разни документи (међународни и унутрашњи, правни и политички), излажу та права различитим и не увек у свему доследним редом“. Видети: Борис Кривокапић, *Актуелни проблеми међународног права*, Службени гласник, Београд, 2011, стр. 333.

¹² *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 18/2005; “European Charter for Regional or Minority Languages”, *European Treaty Series*, No. 148.

Европска повеља садржи Преамбулу и пет делова: Део I – у којем су садржане опште одредбе; Део II – који обухвата циљеве и начела која се односе на све државе уговорнице и на све регионалне или мањинске језике; Део III – у којем су садржане специфичне и практичне обавезе држава, већ у зависности од земље до земље; Део IV – који се односи на примену Повеље,¹³ и Део V – који обухвата њене завршне одредбе.

У Преамбули Европске повеље о регионалним или мањинским језицима истиче се да заштита историјских регионалних и мањинских језика у Европи доприноси одржању и развоју културног богатства и традиција Европе. Како се Европском повељом гарантује очување интеркултурализма и мултилингвизма применом мера за унапређење и једнаку употребу мањинских и регионалних језика као неотуђивог права сагласног начелима Међународног пакта о грађанским и политичким правима,¹⁴ и Европске конвенције о људским правима и основним слободама, као и политичким

¹³ Према члану 15 Европске повеље, државе чланице периодично достављају генералном секретару Савета Европе, у облику који одреди Комитет министара, извештај о политици коју предузимају у сагласности са другим делом ове Повеље и о мерама које су предузете у примени одредаба трећег дела Повеље на које су се обавезали. Први извештај треба да буде достављен у току прве године након ступања Повеље на снагу у односу на државу у питању, док остали извештаји треба да следе у трогодишњим интервалима после првог извештаја. Извештаје према члану 16 испитује посебно тело – Комитет експерата. Србија је до сада поднела четири извештаја о примени Европске повеље. Видети: „Периодични извештаји о примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима у Републици Србији“, Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије <https://ljudskaprava.gov.rs/sr/node/129>, 15.08.2019.

¹⁴ Општом одредбом из члана 27 Међународног пакта о грађанским и политичким правима гарантују се језичка права мањина. Гаранција је лимитирана на „државе где постоје етничке, верске и језичке мањине. Само припадници ових мањина имају право да уживају заједно са другим члановима своје групе своју културу, да исповедају своју веру и да се служе својим језиком. У тумачењу наведене одредбе, сматра се да појам „етничке мањине“ покрива и појам расних и националних мањина. Међутим, због различитих приступа у односу на признање статуса мањина у законодавствима држава, могуће су извесне недоследности идући од државе до државе, што отвара простор за дискриминацију у односу на мањине које реално и фактички постоје, а чији статус није правно признат и прихваћен. Видети: Francesco Capotorti, „Minorities“, in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Elsevier, Amsterdam, 1997, vol. III, pp. 414-416; *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 1979. За текст Пакта видети: *Службени лист СФР Југославије*, бр. 7/1971; „International Covenant on Civil and Political Rights“, *United Nations, Treaty Series*, 1976, Vol. 999, I-14668.

обавезама преузетим у оквиру Конференције о европској безбедности и сарадњи (данас ОЕБС),¹⁵ Србија је приступањем Повељи изразила спремност да у доброј вери и заједно са осталим чланицама штити и унапређује мањинске језике, и да тиме да свој допринос изградњи Европе као заједнице засноване на начелима демократије и културне разноврсности унутар оквира националног суверенитета и територијалног интегритета.

У члану 1 Дела I Европске повеље, који садржи опште одредбе, даје се дефиниција појма „регионални или мањински језици“. У том смислу, појам обухвата језике 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“. Из наведене формулације јасно је да се Европска повеља одређује према језицима који имају територијалну основу, тј. који имају географско подручје примене које не обухвата целокупну државну територију. Из категорије регионалних или мањинских језика изостављени су тзв. нетериторијални језици који немају територијалну основу. Њих Европска повеља дефинише као „језике које користе држављани државе чланице који се разликују од језика који су у употреби код осталог становништва државе али који, иако се традиционално користе на територији те државе, не могу да буду поистовећени са неком њеном конкретном територијом“. С обзиром на то да се на одређеним деловима државне територије може говорити више регионалних или језика мањина, Европска повеља прави јасну дистинкцију између ових језика у односу према званичном језику.¹⁶ Међутим, она не регулише ситуације у којима поједине језичке форме постају засебни језици. Те ситуације остале су у домену унутрашњег законодавства држава уговорница.

¹⁵ Политичке гаранције о заштити права и слобода националних мањина садржане су у VII начелу Завршног акта КЕБС-а из Хелсинкија из 1975. године, да би потом исте биле проширене на конференцији о хуманитарној димензији одржаним 1990. и 1991. године. Почев од 1989. ова организација је увела контролне механизме за праћење стања људских и мањинских права. У току самита посвећеног новим изазовима и променама у Хелсинкију 1992. године, уведена је функција Високог комесара за националне мањине.

¹⁶ Приликом депоновања ратификационог инструмента, Србија и Црна Гора нису ставиле резерву на Европску повељу, али су дале следећу изјаву: „У вези са чланом 1.6 Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, Србија и Црна Гора изјављује да ће се термин ‘територија у којој су регионални или мањински језици у употреби’ односити на подручја у којима су регионални или мањински језици у службеној употреби у складу са националним законодавством“.

У одредби члана 2 Европска повеља регулише обавезу држава уговорница да примене све њене одредбе из Дела II које се односе на циљеве и начела везана за заштиту регионалних или мањинских језика. Веома битна је одредба садржана у ставу 2 члана 2, којом се „по питању сваког од језика који је прецизиран у време ратификације, прихватања или одобравања у складу са чланом 3, све државе уговорнице обавезују да примене најмање 35 ставова и подставова одабраних међу одредбама Дела III Повеље, укључујући најмање три који треба да буду одабрани у члановима 8 и 12 и по један из чланова 9, 18, 11 и 13. Тумачењем одредбе наведеног члана произилази да је њена сврха да се одређене одредбе из Дела II преведу у обавезна правила у Делу III Повеље, како би иста било могуће применити у различитим ситуацијама. Иако државе при томе задржавају могућност да слободно одреде језике за које су сагласне да се на њих примењује Део II, односно да прихвате примену Дела III, њихова улога у избору различитих опција састоји се у флексибилном прилагођавању одредаба Повеље различитим социјалним условима сваког регионалног језика или језика мањина. У том смислу државе уговорнице имају потпуну диспозицију.¹⁷

У одредби члана 3 Европске повеље регулише се питање практичних аранжмана на начин да свака држава уговорница у инструменту

¹⁷ Република Србија је у поступку ратификације, приликом прецизирања језика и обавеза из Дела III била руковођена намером да свим језицима које ће прецизирати обезбеди једнак ниво заштите, односно да за њих преузме истоветне ставове и подставове. Таква намера резултирала је прецизирањем језика за које се у пракси, према националном законодавству, обезбеђује заштита и унапређење у складу са најмање 35 ставова и подставова из Дела III Повеље. Полазећи од изложене намере, приликом предаје ратификационог инструмента, Србија и Црна Гора је дала следећу изјаву, у погледу Републике Србије: „У складу са чланом 2. став 2. Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, Србија и Црна Гора прихвата да се у Републици Србији за албански, босански, бугарски, мађарски, ромски, румунски, русински, словачки, украјински и хрватски језик примењују члан 8. став 1. а (III), б (IV), ц (IV), д (IV), е (II), ф (III), г; члан 9. став 1. а (II), а (III), б (II), ц (II), д, став 2. а, б, ц, став 3; члан 10. став 1. а (IV), а (V), ц, став 2. б, ц, д, г, став 3. ц, став 4. ц, став 5; члан 11. став 1. а (III), б (II), ц (II), д, е (I), ф (II), став 2. став 3; члан 12. став 1. а, б, ц, ф, став 2; члан 13. став 1. ц, члан 14. а, б“. У случају да је Република Србија прецизирала још неки мањински језик не би могла да примени најмање 35 ставова и подставова из Дела III Повеље, а да обезбеди једнаку заштиту за све језике, односно да примени једнаке мере за све прецизиране језике. Видети: „Први периодични извештај о примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима, Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије, <https://ljudskaprava.gov.rs/sr/node/131>, 13.08.2019.

ратификације, прихватања или одобравања Повеље прецизира сваки од регионалних или мањинских језика или званични језик који је мање у употреби на оној територији или њеном делу за које жели да обезбеди примену Повеље у складу са ставом 2 члана 2. У том погледу државе могу у било којем тренутку дати на знање да прихватају обавезе које проистичу из одредаба било ког параграфа Повеље који већ нису одабрани у њеном инструменту ратификације, прихватања или одобравања, или да ће применити став 1 овог члана на остале регионалне или мањинске језике или на остале званичне језике који се мање употребљавају на њеној територији или на једном делу.¹⁸

Члан 4 Европске повеље уређује питање постојећег режима заштите. У том смислу, прописује се да „ништа у овој Повељи не треба разумети као ограничавање или дерогирање било којих права зајамчених Европском конвенцијом о људским правима, те да одредбе Повеље неће ни на који начин утицати на повољнији третман регионалних или мањинских језика или на правни режим особа које припадају мањинама који може да постоји у некој од држава чланица или који је обезбеђен одговарајућим двостраним или вишестраним споразумом“.

Примена Европске повеље повлачи одговарајуће међународне обавезе у погледу поштовања општег међународног права и правних начела. У том смислу, понављајући констатацију садржану у Преамбули, члан 5 Европске повеље формулише да ништа у њој садржано „не може се тумачити да подразумева право на упуштање у какву активност или на вршење какве радње који су у супротности са циљевима Повеље Уједињених нација или другим обавезама према међународном праву, укључујући ту и начела суверенитета и територијалног интегритета држава“. Да би примена Повеље била потпуно ефективна у пракси, одредба из члана 6 прописује обавезу за државе да испитају начине на који ће власт, организације и особе којих се тиче садржај ове Повеље бити информисане о својим правима и дужностима установљеним овом Повељом.

¹⁸ Занимљиво је да Србија сматра да је имплементација Европске повеље један процес који треба да обухвати све заинтересоване субјекте, нарочито представнике особа које говоре регионалним или мањинским језицима. У том смислу, она стоји на становишту да тај процес, према члану 3 став 2 Повеље, може да резултира, између осталог, и прецизирањем нових језика на које ће се применити преузети ставови и подставови.

У Делу II, Европска повеља садржи циљеве и начела који су неопходни за очување регионалних или мањинских језика. Овај оквир покрива члан 7, и то кроз:

- Признање регионалних језика и језика мањина као културног богатства (члан 7, став 1.а);
- Поштовање географског подручја на коме се користи регионални или језик мањина (члан 7, став 1.б);
- Потреба за одлучном акцијом како би се унапредили и сачували регионални или мањински језици (члан 7, став 1.ц);
- Обезбеђење услова за употребу регионалних или језика мањина у јавном и приватном животу (члан 7, став 1.д);
- Одржавање и развијање веза, у областима које покрива ова Повеља, између група које користе регионалне или мањинске језике и осталих група у држави које употребљавају језик у идентичној или сличној форми, као и успостављање културних односа са осталим групама у држави које користе различите језике (члан 7, став 1.е)
- Обезбеђивање правног оквира и средстава којима би се омогућило учење регионалних или језика мањина лицима која их не говоре а живе у областима где се они говоре (члан 7, став 1.ф, г);
- Унапређење проучавања и истраживања регионалних или мањинских језика на универзитетима или сличним установама (члан 7, став 1.х);
- Унапређење одговарајућих облика транснационалне размене, у оним областима о којима говори ова Повеља, за регионалне или мањинске језике који се користе у идентичном или сличном облику у две или више држава (члан 7, став 1.и).
- Забрана дискриминације која може бити усмерена на неоправдано угрожавање; искључивање, ограничавање или неповољан третман који би се односио на употребу регионалног или мањинског језика и који би имао циљ да обесхрабри или доведе у питање његово одржавање и развој (члан 7, став 2);
- Унапређење међусобног разумевања и трпељивости између језичких група унутар земље, нарочито у областима образовања и јавног информисања (члан 7, став 3);
- Охрабривање оснивања установа и консултативних тела за заступање интереса различитих језичких група (члан 7, став 4);

– Обезбеђење примене начела Европске повеље *mutatis mutandis*, и на нетериторијалне језике (члан 7, став 5).

Део III односи се на мере за унапређење употребе регионалних или мањинских језика у јавном животу у складу са обавезама садржаним у члану 2 став 2 Европске повеље. У одредби члана 8 регулишу се питања везана за усклађивање образовног система држава уговорница са обавезама из Повеље које обухватају предузимање мера на оној територији на којој су мањински језици у употреби, и то, без икаквих ометања учења званичног језика.¹⁹ Што се тиче образовања на територијама ван области у којима су регионални или мањински језици традиционално у употреби, стране преузимају обавезу, ако број оних који говоре те језике тако нешто оправдава (члан 8 став 2).

Члан 9 Европске повеље регулише спровођење мера на подручјима које се налазе под јурисдикцијом одређених судова а којима се, с обзиром на број становника који користи регионалне или мањинске језике, спроводе одговарајуће мере. Према ставу 1 овог члана, мере се спроводе под условом да судија не сматра да употреба олакшица предвиђених овим чланом може да омете ваљано спровођење поступка у кривичном, грађанском и управним стварима. Конкретно, на захтев једне од страна, ови поступци се могу водити на регионалном или мањинском језику. У току тих поступака, странкама се гарантује право да употребљавају сопствени регионални или мањински

¹⁹ Прописане обавезе за државе уговорнице из става 1 члана 8 Повеље обухватају *inter alia*, омогућавање предшколског, основног, средњег, техничког и специјалистичког образовања. Овом одредбом гарантује се и могућност да државе омогуће и значајан део овог образовања на одговарајућем регионалном или мањинском језику. Уједно, одредба прописује да државе могу применити одговарајуће мере на полазнике ако они тако желе или ако је то применљиво, чије породице тако нешто желе, а чији се број сматра довољним. Образовање и учење начелно би требало да постане интегрални део наставног плана. У погледу и универзитетског или другог вишег образовања, државе су дужне да исто омогуће на одговарајућим регионалним или мањинским језицима. Дужности се простиру и на омогућавање услова за студирање ових језика као предмета на универзитетима или вишим школама или, уколико се према улози државе коју она има у односу на високообразовне институције не могу применити поменути подставови, да охрабре или дозволе могућност универзитетског или другог вишег образовања на регионалним или мањинским језицима, или да омогуће услове за проучавање ових језика на универзитетима или вишим школама. Поред наведеног, предметном одредбом установљава се и обавеза држава да предвиде образовање одраслих, да обезбеде учење мањинске историје и културе, да обезбеде оспособљавање наставног особља и да успоставе надзорна тела за надгледање мера које су преузете у вези употребе регионалних или мањинских језика.

језик. Захтеви и докази, без обзира да ли су у писаној или усменој форми, не могу да буду сматрани неприхватљивим само због тога што су формулисани на регионалном или мањинском језику, а документи који се тичу правног поступка издају се на одговарајућем регионалном или мањинском језику који не треба да допринесу додатним трошковима поступка. Ставом 2 члана 9 предвиђена је обавеза држава да не доводе у питање ваљаност правних документа само због тога што су донети на регионалном или мањинском језику. Дужност је држава да обезбеде да се они могу употребити против заинтересованих трећих лица, која иначе не користе ове језике, под условом да им је садржај ових докумената стављен на увид од стране особа које се на њега позивају. Такође, државе су обавезне да не поричу ваљаност правних докумената донетих између различитих страна, само због тога што су начињени на регионалном или мањинском језику. Ставом 3 члана 9 Европске повеље државе уговорнице су прихватиле обавезу да преведу законе и друге прописе на регионалне или мањинске језике, посебно оне који се односе на ову категорију лица. Изузетак се прави само у случају да су заинтересована лица дошла до тих превода на неки другачији начин (на пример, ако је текст закона преведен на идентичан или сличан језик суседне државе).

Сврха члана 10 Европске повеље своди се на гаранцију права на употребу регионалних или мањинских језика у административним подручјима (локалним или регионалним), где број мањинског становништва оправдава спровођење прописаних мера обезбеђења. Мере, између осталог, обухватају свакодневне контакте службеника са грађанством, подношење усмених и писмених поднесака, докумената и представки, употребу управних текстова и образаца на мањинским језицима или на званичном и језику мањина, израду нацрта докумената на регионалним или мањинским језицима, учешће у финансирању локалних и регионалних власти, употребу мањинских и регионалних језика у расправама у локалним парламентима, у локалним скупштинама, без занемаривања употребе званичног језика државе, употребу, ако је неопходно заједно са именом на званичном језику државе, традиционалних облика имена места на регионалним или мањинским језицима. Што се тиче јавних служби које обезбеђују управне власти или лица која делују у њихово име, државе чланице предузимају такође одговарајуће мере обезбеђења у оквиру територије на којој се регионални или мањински језици користе, у сагласности са ситуацијом сваког језика и колико је то разумно могуће.

Полазећи од специфичности савремених средстава јавног информисања, те уважавајући аутономност и независност медија, Европска повеља у члану

11 регулише обавезе држава уговорница да обезбеде отварање макар једне радио станице и једног телевизијског канала на регионалним или мањинским језицима. Повеља обавезује државе да омогуће одговарајуће одредбе захваљујући којим би приказивачи програма понудили садржаје на регионалним или мањинским језицима. Оне су дужне да подстичу редовно емитовање радио и телевизијског програма на регионалним или мањинским језицима. Такође, државе су дужне да охрабре производњу и дистрибуцију аудио или аудиовизуелних радова на регионалним или мањинским језицима. Обавезе су утврђене и у погледу стварања или очувања новина на регионалним или мањинским језицима или редовног објављивања новинских чланака на тим језицима. Државе према овој одредби Повеље имају дужност пружања финансијске помоћи средствима јавног информисања и обзоровања новинара и осталих запослених у средствима јавног информисања која користе регионалне или мањинске језике. Према ставу 2 члана 11 Повеље, државе преузимају обавезу да гарантују слободу директног пријема радио и телевизијског програма из суседних земаља на језику који је исти или сличан регионалном или мањинском језику, као и да се не супротстављају реемитовању радио и телевизијских програма из суседних земаља на овом језику. Оне се, поред тога, морају залагати да осигурају да се неће постављати никаква ограничења праву на слободу изражавања и слободну циркулацију информација у оквиру писане штампе на језику који је исти или сличан регионалном или мањинском језику. Уживање ових слобода, пошто собом носи одговарајуће дужности и одговорности, може да буде подвргнуто таквим формалностима, условљавањима, ограничавањима или казнама које су прописане законом и које су нужне у демократском друштву, у интересу националне безбедности, територијалног интегритета или јавне сигурности, ради спречавања нереда или злочина, ради заштите здравља и морала, ради заштите угледа или ради заштите информација које су примљене у поверењу, или за одржавање ауторитета и непристрасности судства. Према ставу 3 члана 11 државе имају обавезу још и да обезбеде да интереси корисника регионалних или мањинских језика буду представљени и узети у обзир тако што се могу оснивати одговарајућа тела која би била у складу са законом и одговорностима које постоје када се гарантује слобода и плурализам медија.

Одредбом члана 12 Повеље регулишу се културне активности и погодности. У овој области, као што је то био случај и са чланом 11, од држава уговорница се тражи да се обавезу у оној мери у којој државни органи имају надлежности које им омогућавају да предузимају ефикасне активности.

Међутим, с обзиром на то да јавне власти имају неоспоран утицај на услове у којима се културне погодности користе, од њих се тражи да обезбеде да регионални или језици мањина имају одговарајуће место у функционисању тих погодности.²⁰ Што се тиче територија различитих од оних на којима су регионални или мањински језици традиционално у употреби, државе у области културе предузимају одговарајуће мере и погодности, уколико број њихових корисника то оправдава. Коначно, државе су према овој одредби Европске повеље дужне да сачине одговарајуће одредбе приликом креирања сопствене културне политике ван граница у које би укључили регионалне или мањинске језике и културе који они одсликавају.

Одредба члана 13 Европске повеље посвећена је активностима државе у економској и социјалној сфери које треба да олакшају употребу мањинских или регионалних језика. У ставу 1 члана 13 прописан је принцип недискриминације (на пример у погледу употребе регионалних или мањинских језика у документима попут уговора о запошљавању или у техничким документима, у интерним правним актима компанија и у приватним документима). У ставу 2 члана 13 предвиђене су конкретне мере подршке регионалним или мањинским језицима у социјалној и економској сфери, а на подручјима на којима се ови језици користе (на пример, у јавном, комерцијалном и финансијском сектору, у сектору безбедности итд.).

²⁰ У сврху остваривања погодности у културној области Европска повеља предвиђа могућност да државе предузму мере којима подстичу разне видове изражавања и иницијатива специфичних за регионалне или мањинске језике и различита средства путем којих би дела сачињена на тим језицима постала доступна; унапређују приступ регионалних или мањинских језика радовима произведеним на другим језицима развојем превода, надсинхронизације и титлованих превода; обезбеђују да тела која су одговорна за организовање или пружање подршке различитим културним активностима омогуће одговарајуће доприносе за укључивање знања и употребе регионалних или мањинских језика и култура у све оне подухвате које они покрећу или за које обезбеђују финансијску подршку; унапређују рад тела одговорних за организовање и подршку културних активности; охрабрују директно учешће представника оних који користе одговарајуће регионалне или мањинске језике у обезбеђивању услова и планирању културних делатности; олакшавају стварање једног или више тела која би била одговорна за прикупљање и чување копија и представљање или објављивање радова произведених на регионалном или мањинском језику; стварају или унапређују активности које имају за циљ финансирање превода или истраживање различитих језичких термина, посебно имајући на уму одржавање и развој одговарајућих управних, комерцијалних, економских, друштвених, техничких или правних термина на сваком од регионалних или мањинских језика.

Одредбом члана 14 Европске повеље уређује се питање употребе мањинских или регионалних језика у прекограничној сарадњи. Државе су према овој одредби дужне, између осталог, да примене постојеће двостране или вишестране аранжмане који их везују са државама у којима се исти језик користи у идентичној или сличној форми, или, ако је неопходно, да траже да закључе такве споразуме на начин који би унапредио контакте између корисника истог језика у одређеној држави на пољу културе, образовања, информисања, оспособљавања и трајног образовања. Такође, у корист регионалних или мањинских језика државе уговорнице су у обавези да олакшају или унапреде сарадњу између две стране границе, а посебно између регионалних или локалних власти на чијим територијама се исти језик користи у идентичној или сличној форми.

Из наведене анализе Европске повеље произилази да она има посебан значај за заштиту регионалних или мањинских језика, а посредно и за остваривање оптималног правног статуса националних мањина. Правном инкорпорацијом одредаба Европске повеље у конституционални и законодавни оквир Републике Србије, на интерном плану доприноси се очувању и развоју језичке разноликости и националног идентитета као важних достигнућа у очувању европске, али и целокупне светске културне баштине.

Конституционални оквир о заштити националних мањина у Републици Србији

Полазећи од међународноправног оквира који регулише права и слободе националних мањина, Србија је на свеобухватан начин усвојила одговарајућа решења у Уставу из 2006. године. Овај конституционални оквир пружио је солидну правну основу за заштиту људских права и права националних мањина.²¹

Тако, већ у одредби члана 1 Устава, Устав опередељује Србију као државу засновану на владавини права, социјалној правди, начелима грађанске демократије људским и мањинским правима и европским принципима и вредностима. Из наведеног следи да конституционални оквир придаје посебан значај људским и мањинским правима што је, признаћемо, добра полазна основа за даљу надоградњу читавог правног система, али и за евалуацију легитимитета актуелне политичке власти и њеног односа према

²¹ Службени гласник Републике Србије, бр. 98/2006.

мањинама уопште. Стога, ова два аспекта имају значај за реално сагледавање правне заштите мањина у Србији, као и за утврђивање њиховог правног статуса. Дефиниција Србије из члана 1 Устава у том смислу прави јасну диференцијацију када истиче да је Република Србија, „држава српског народа и свих грађана који у њој живе“. Овом широко постављеном формулацијом Устав у ствари операционализује два политички некохерента принципа: принцип националне и принцип грађанске државе. Усвајањем наведеног решења, Устав антиципира социјалну стварност која постоји у Србији као мултинационалној држави у којој, поред припадника српског народа живе још и припадници многобројних националних мањина.²² С обзиром да је владавина права „основна претпоставка“ Устава (члан 3), за веровати је да су и уставна јемства заштите људских права свих „грађана“ у Републици Србији један од основних уставних принципа на којем се темељи и сама држава. Да је то заиста тако, произилази из чињенице да Устав прописије да сувереност потиче од грађана, те да ниједан државни орган, политичка организација, група или појединац не могу присвојити ту сувереност од грађана, нити успоставити власт мимо слободне воље грађана (члан 2). Имајући у виду овакав приступ, јасно је зашто је заштита права и слободе националних мањина нашла место у Уставу као посебна вредност која одликује Србију као мултиетничку заједницу.

Уставна јемства права и слобода националних мањина садржана су најпре у уводном делу Устава који је посвећен уставним начелима, а потом и у оквиру начелних одредби Другог дела који се односи на људска и мањинска права и слободе (чл. 18-81).

²² Професор Уставног права Ратко Марковић, сматра да је наведеним приступом актуелни Устав Републике Србије „нашао упориште у историјским разлозима и примордијалним становиштима о заједници порекла, те у аргументацији да су се слична решења примењивала и од стране држава у окружењу које су свој суверенитет и идентитет учврстиле у националној држави. Међутим, професор тврди и да су „управо та решења и искуства могла да буду поука да национална држава није повољан амбијент за развој демократије у мултиетничким друштвима у којима постоје дубоки етнички анимозитети. Савремена либерална теорија не сматра да су интегративни друштвени принципи гарант друштвеног јединства, поготово у етнички диверзираним заједницама. Професор Марковић се, наиме, не слаже да је „стабилнија заједница у којој постоје више вертикалних друштвених вредносних образаца који се међусобно ретко или никада не преклапају“. Видети: Ратко Марковић, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд, 2006, стр. 602.

У одредби члана 14, Устав јемчи права националних мањина и обезбеђује њихову посебну заштиту која је неопходна ради остваривања пуне равноправности и очувања мањинског идентитета. У том циљу, мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Србија треба да подстиче разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана (члан 48), односно, Србија треба да подстиче дух толеранције и међукултурног дијалога и да предузима ефикасне мере за унапређење узајамног поштовања, разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њеној територији, без обзира на њихов етнички, културни, језички или верски идентитет (члан 81). Следствено наведеним одредбама, посебна уставна заштита мањинских права треба да доведе до очувања људског достојанства, слободе и једнакости (члан 19), које представљају фундаменталне вредности на којима почива демократија и владавина права.

Права националних мањина разрађена су у Другом делу у тачки 3 Устава који се односи на заштиту људских права и слобода (чл. 75-81). Њиме су употпуњена основна начела о људским и мањинским правима (чл. 18-74), која покривају права и слободе прве и друге генерације (грађанска, политичка, економска, социјална и културна права) и одређена права треће генерације (нпр. право на здраву животну средину), која се у пракси манифестују кроз идеје солидарности.

Одредбом члана 75, Устав поред основних људских права, гарантује припадницима мањина индивидуална и колективна права. Устав наглашава да без обзира да ли се ова права остварују појединачно или у заједници са другима, иста морају да се врше у складу са Уставом, законом и међународним уговорима. Наведна јемства покривају *in concreto*, следеће категорије људских и мањинских права, и то:

- Основна људска права и слободе (нпр. право на живот, право на неповредивост физичког и психичког интегритета, право на достојанство и слободан развој личности, право на слободу и безбедност, право на једнаку заштиту права и правно средство, право на правну личност, право на држављанство, право на слободу кретања, право на слободу мисли, савести и вероисповести, право на слободу мишљења и изражавања, право на слободу изражавања националне припадности, право на имовину, право на рад, право на здравствену и социјалну заштиту, право наслеђивања и др.);

- Права на учешће у политичком животу и одлучивању (нпр. право на учешће у јавним пословима, изборно право, право на слободу окупљања и удруживања, право на петицију и др.);
- Права у областима образовања, културе, информисања и службене употребе језика, тј. права чији је циљ подстицање и уважавање разлика укључујући и оне које се односе на етнички и национални идентитет грађана, и
- Права на самоуправу (у областима образовања, културе, информисања и службене употребе језика која подразумевају права да се директно или посредно преко изабраних представника одлучује о питањима која се односе на културну аутономију националних мањина, односно на мањинску самоуправу која се остварује посредством изабраних националних савета).

Као јединствену одредницу свих гаранција мањинских права Устав истиче општу забрану дискриминације, с обзиром на националну припадност (члан 21), која у случају припадника националних мањина подразумева равноправност пред законом и једнаку законску заштиту која се гарантује као посебно мањинско право (чл. 21 и 76).²³ У вези са овом забраном, јесте и забрана изазивања расне, националне и верске мржње и нетрпељивости на националној основи (члан 49), као и забрана од насилне асимилације и предузимања мера које би довеле до вештачког мењања састава становништва где припадници националних мањина традиционално живе у значајном броју (члан 78). Забрана изазивања расне, националне и верске мржње и нетрпељивости на националној основи уз слободу изражавања националне припадности (члан 47), спада у тзв. апсолутно заштићена права од којих није могуће одступити ни у изузетним ситуацијама као што је ратно или ванредно стање.

Поред наведених забрана, Устав пружа гаранције у погледу остваривања индивидуалних права припадника националних мањина да равноправно, као

²³ Устав у наведеној одредби прописује могућност предузимања афирмативних мера „позитивне акције“ ради постизања једнакости и превазилажења дискриминације. Та могућност односи се на случајеве када се донесу „посебни прописи и привремене мере у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају“. Видети: Дејан Миленковић, *Људска и мањинска права, слобода изражавања и улога медија у условима сукоба и напетости*, Ниш, 2010.

остали грађани учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције (члан 77), да чувају, негују, развијају и јавно изражавају националне, етничке, културне и верске посебности (члан 79),²⁴ да се удружују, односно да оснивају просветна и културна удружења и да сарађују са сународницима у сврху очувања националног идентитета (члан 80) и да развијају дух толеранције који треба да допринесе међукултурном дијалогу и унапређењу узајамног поштовања, разумевања и сарадње (члан 81). Све наведене уставне гаранције декларативно изражавају спремност Србије да подстиче уважавање и поштовање основних демократских вредности од значаја за очување права националних мањина.

Према одредби члана 18 Устава, остваривање свих наведених права подразумева њихову непосредну примену. У том смислу, Устав потврђује да се права припадника националних мањина остварују непосредно, али и преко представника који могу да учествују у одлучивању или да сами одлучују о појединим питањима везаним за мањинску културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма. Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати и своје националне савете. Законима се оставља да ближе прецизирају начине остваривања наведених права, при чему закони ни у ком случају не смеју да

²⁴ Уставне гаранције у погледу очувања права на посебности обухватају права од значаја за очување мањинског идентитета, то: Право на употребу својих симбола на јавним местима; Право на коришћење свог језика и писма; Право да у срединама где чине значајну популацију, државни органи, организације којима је поверено да обављају јавна овлашћења, органи аутономних покрајина као и органи јединица локалне самоуправе воде поступак и на језику националне мањине; Право на школовање на језику националне мањине у образовним установама које финансира држава или аутономна покрајина; Право припадника националних мањина да оснивају приватне образовне установе; Право да своје име и презиме користе на свом језику; Право да у срединама где чине значајну популацију, традиционални локални називи, имена улица, насеља и топографске ознаке буду исписане и на језику националне мањине; Право припадника националних мањина да буду потпуно, благовремено и непристрасно обавештавани на језику националне мањине, укључујући и право на изражавање, примање, слање и размену обавештења и идеја; Право припадника националних мањина да, у складу са законом, оснивају средстава јавног обавештавања; Право припадника националних мањина да оснивају просветна и културна удружења која добровољно финансирају (члан 80 став 1); Право припадника националних мањина да сарађују са својим сународницима изван Србије, са њима одржавају несметане везе (члан 80 став 3). Видети: Маријана Пајванчић, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009, стр. 101-102.

утичу на суштину зајемчених права. Поменуте конституционалне одредбе о мањинским правима треба да се тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18 став 3). Овакав приступ произилази из тумачења уставних одредби по којима се претпоставља доследна и непосредна примена општеприхваћених правила међународног права, потврђених међународних уговора и закона (члан 18 став 2).

Заштита мањинских права зајемчена је одредбом члана 22 Устава. Право на заштиту обухвата обраћање домаћим и међународним правосудним инстанцама. Тако, на унутрашњем плану, свако коме је повређено или ускраћено право или слобода гарантовано Уставом има право на судску заштиту и право на отклањање последица које су повредом настале. Уједно, свакоме је зајемчено право на независан, непристрасан и законом установљен суд и право на правично суђење (члан 32), односно право на једнаку правну заштиту (члан 36). Притом, судови суде на основу Устава, закона и општих аката, а када је то предвиђено законом на основу општеприхваћених правила међународног права и потврђених међународних уговора (члан 142). Заштита права допуњује се судском контролом државне управе (члан 198) и непосредном супсидијарном заштитом људских и мањинских права пред Уставним судом (члан 166).²⁵

На међународном плану пак свако коме је повређено или ускаћено право или слобода гарантовано Уставом има право да се обрати међународним институцијама. Обраћање надлежним међународним институцијама ближе је дефинисано у међународним уговорима и правним актима које је Србија инкорпорирала у свој унутрашњи правни систем. У начелу, припадници мањина или представници мањинских група којима су права озбиљно повређена или ускраћена могли би се обратити међународним институцијама тек пошто исцрпу све правне лекове предвиђене у домаћем законодавству.

²⁵ Уставном одредбом из члана 170 уведен је у правну праксу институт уставне жалбе која се може изјавити, „против појединачних аката или радњи државних органа или организација којима су поверена јавна овлашћења, а којима се повређују или ускраћују људска или мањинска права и слободе зајамчене Уставом, ако су исцрпљена или нису предвиђена друга правна средства“.

У складу са напред изложеном анализом, произилази да актуелни конституционални оквир Републике Србије пружа солидне гаранције за остваривање права припадника националних мањина. Уставна политика наше земље добар је пример прихватања међународних обавеза на највишем нормативном нивоу. Међутим, одређени проблеми који произилазе из правне праксе последица су дејстава ванправних фактора који ометају остваривање стечених и Уставом зајемчених мањинских права. Различити интереси условили су фрагментацију одређених мањинских група (на пример Влаха за које до данас нису утврђени критеријуми за идентитетско одређење и остваривање права на самоидентификацију), што не доприноси изградњи савременог политичког система и не води бржој интеграцији националних мањина у мултикултурно и демократско друштво.

Законодавни оквир о заштити националних мањина у Републици Србији

Као што је претходно поменуто, Србија је у складу са уставним оквиром усвојила читав сет закона којима је регулисала област заштите права националних мањина. Најважнији законодавни акт којим се утврђују основи мањинске заштите свакако је Закон о заштити права и слобода националних мањина који је у доброј мери преузео решења присутна у правним актима Савета Европе, и то у Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода из 1950. године, Европској повељи о регионалним и мањинским језицима из 1992. године, и у Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина из 1995. године.²⁶ Потом, ту су још и поједини системски закони којима се регулишу посебна питања везана за лични статус, забрану дискриминације и различите социјалне области (од употребе језика и писма, културе и медија, слободе вероисповести, преко демократске партиципације, заступљености у јавним пословима и националним саветима до регулисања економског положаја припадника националних мањина). Од важнијих закона поменућемо: Закон о националним саветима националних мањина,²⁷ Закон о локалној самоуправи,²⁸ Закон о забрани

²⁶ Закон је измењен и допуњен у више наврата након усвајања Устава. Видети: *Службени лист СР Југославије*, бр. 11/2002, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/2003, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009 – др. закон, 97/2013 – Одлука УС бр. 47/2018.

²⁷ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС 55/2014 и 47/2018.

²⁸ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

дискриминације,²⁹ Закон о службеној употреби језика и писма,³⁰ Закон о основама система образовања и васпитања,³¹ Закон о уџбеницима и другим наставним средствима,³² Закон о култури,³³ Закон о црквама и верским заједницама,³⁴ Закон о држављанству,³⁵ Закон о заштитнику права грађана,³⁶ и др.

Због методолошких ограничења, у студији ћемо се задржати само на анализи решења присутних у Закону о заштити права и слобода националних мањина, који као основни закон у овој материји на декларативан начин регулише статус националних мањина и преузима кључна решења о заштити њихових права која су садржана у другим системским законима у циљу имплементације мера предвиђених Акционим планом који је Влада Републике Србије усвојила 2016. године, а који представља један од стратешких докумената у процесу приступања наше земље Европској унији.

Занимљиво је да се овим Законом уређују начини остваривања индивидуалних и колективних права која су Уставом Републике Србије и потврђеним међународним уговорима зајемчена припадницима националних мањина. Законом се припадници мањина штите од сваког облика дискриминације у остваривању индивидуалних права и слобода, и њиме се обезбеђује остваривање колективних права националних мањина на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма (члан 1). Права националних мањина остварују се и у складу са законом којим се уређује положај националних савета националних мањина, као и на основу других посебних републичких закона и покрајинских прописа којима се уређују поједине области друштвеног живота које су од значаја за националне мањине.³⁷

²⁹ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 22/2009.

³⁰ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон 30/2010, 47/2018 и 48/2018 – испр.

³¹ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закони и 10/2019.

³² *Службени гласник Републике Србије*, бр. 27/2018.

³³ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 13/2016 и 30/2016 – испр.

³⁴ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2006.

³⁵ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018.

³⁶ *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005 и 54/2007.

³⁷ Законом о политичким странкама предвиђена је могућност оснивања политичких странака националних мањина чије је деловање усмерено на представљање и заступање

Закон о заштити права и слобода националних мањина у одредби члана 2 садржи дефиницију националних мањина. Према ставу 1 овог члана, „национална мањина у смислу овог Закона јесте свака група држављана Републике Србије која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Републике Србије, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Републике 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“. Такође, у ставу 2 поменутог члана Закона, „националним мањинама у смислу овог Закона сматрају се све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1 овог члана“.³⁸

У другом делу Закона регулишу се основна начела на којима се темељи Закон. Ова начела обухватају:

- Обезбеђење пуне и ефективне равноправности између припадника националних мањина и грађана који припадају већини кроз доношење прописа, појединачних правних аката и мера;
- Обезбеђење слободе изражавања националне припадности;³⁹
- Забрану сваког облика дискриминације на националној, етничкој, расној, језичкој, верској и свакој другој основи, према националним мањинама и лицима која припадају националним мањинама;
- Забрану сваке радње или мере насилне асимилације;

интереса једне националне мањине, заштиту и унапређење права припадника те националне мањине које уживају посебна права од права на оснивање са мањим бројем потписа, преко права на коришћење назива на језику мањине, до права да учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Видети: „Закон о политичким странкама“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2009, 61/2005 – одлука УС.

³⁸ Из додаваше примене Закона произашао је закључак да постоји извесна недоследност у дефиницији националних мањина код утврђивања критеријума репрезентативности у односу на могућност оснивања националних савета националних мањина.

³⁹ Закон гарантује право припадника националних мањина да упишу у матичне књиге своју националну припадност. Видети: „Закон о матичним књигама“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 20/2009, 145/2014 и 47/2018.

- Забрану нарушавања уставног поретка, територијалне целокупности, кршење Уставом зајамчених људских и мањинских права и слобода и изазивање и подстицање расне, националне и верске мржње и нетрпељивости;
- Обезбеђење права на сарадњу са сународницима у земљи и иностранству;
- Обавезу поштовања начела међународног права, јавне безбедности, морала и здравља људи;
- Заштиту стечених права, односно заштиту достигнутог нивоа мањинских права зајемчених Уставом, општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима.

У трећем делу Закона регулишу се права на очување посебности као што су:

- Право на употребу матерњег језика;
- Право на школовање на матерњем језику;
- Право на службену употребу језика и писма;⁴⁰
- Право на објављивање закона на мањинским језицима;
- Право на употребу националних симбола, топонима за органе јавне власти, локалне самоуправе и насељена места, као и остваривање права на јавно обавештавање;
- Право на употребу личног имена,⁴¹ и
- Право на неговање културе и традиције.

⁴⁰ Одредбом члана 11 Закона о заштити права и слобода националних мањина прописује се службена употреба језика и писма „на територији јединице локалне самоуправе где традиционално живе припадници националних мањина“. Јединица локалне самоуправе има обавезу по овом Закону да статутом уведе равноправну службену употребу језик и писмо националне мањине уколико проценат припадника те националне мањине у укупном броју становника на њеној територији достиже 15% према резултатима последњег пописа становништва. Видети: „Закон о службеној употреби мањинских језика и писма“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон, 30/2010, 47/2018 и 48/2018 – испр.

⁴¹ Право на лично име представља индивидуално право којег не треба везивати са правом на службену употребу језика и писма националних мањина. У пракси је управо ово био и велики недостатак јер је право на лично име регулисано Законом о службеној употреби језика и писма, због чега су матичне службе повезивале ово право са језиком који је у службеној употреби на територији јединица локалних самоуправа, те су неретко одбијали такве захтеве ако мањински језик није био у службеној употреби на том подручју.

У четвртом делу Закона, регулишу се питања делотворног одлучивања у вези са остваривањем националних, етничких, верских, језичких и културних посебности припадника националних мањина. Закон тако прописује обавезу Владе Републике Србије да образује савете за националне мањине (члан 18 став 1). Према одредби члана 18 став 2 Закона, задаци савета састоје су у праћењу и разматрању стања остваривања права националних мањина и стања међунационалних односа у Републици Србији. Савет може да предлаже мере за унапређење пуне и делотворне равноправности припадника националних мањина, да прати остваривање сарадње националних мањина са државним органима, као и са органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, да разматра услове за рад националних савета националних мањина и да предлаже мере у тој области, потом да прати остваривање међународних обавеза Републике Србије у области остваривања права припадника националних мањина, да разматра међународне споразуме који се односе на положај националних мањина и заштиту њихових права у поступку њиховог закључивања, да разматра нацрте закона и других прописа од значаја за остваривање права националних мањина, те да о томе даје мишљење Влади, као што може да потврђује симболе, знамења и празнике националних мањина, на предлог националних савета националних мањина. Одредбом члана 19 Закона, прописује се колективно право националних мањина на самоуправу, тј. могућност да припадници националних мањина изаберу своје националне савете, а ради остваривања Уставом зајамченог права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма. На тај начин, националне мањине имају могућност да делотворно одлучују о питањима која се односе на њихову самоуправу која се остварује посредством изабраних националних савета.⁴² Национални савети бирају се

⁴² Чланове Националног савета бирају припадници националних мањина на републичком нивоу и њихов број може бити од 15 до 35, у зависности од броја припадника националних мањина које представља. У прописане надлежности савета спадају: „Самостално одлучивање у питањима која се тичу образовања, културе, јавног информисања и употребе језика и писма националне мањине; Учешће у доношењу општих и појединачних аката локалних, покрајинских и републичких органа које се тичу образовања, културе, јавног информисања и службене употребе језика и писама, као и учествовање у управљању образовних и културних установа у овим областима путем давања мишљења, предлога или сагласности; Преузимање, делимично или у целости, оснивачких права над установама у области образовања и културе од Републике Србије, АП Војводине или јединице локалне самоуправе“. Видети: „Закон о националним саветима националних мањина“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС 55/2014 и 47/2018.

отуд ради остваривања права на културну аутономију националних мањина. Остваривање овог права имају националне мањине које учествују на посебно организованим изборима на којима се бирају национални савети. Савете чине избрани представници мањинских самоуправа и у њихове надлежности спада праћење стања у вези са положајем националних мањина и покретање иницијатива за доношење закона, одлука и мера.⁴³ Савети имају могућност да оснивају и установе у области културе, образовања, информисања и службене употребе језика и писма.⁴⁴

Билатерална сарадња Србије и Румуније и заштита Румунске националне мањине у Србији

Билатерална сарадња између Србије и Румуније традиционално се развија у духу пријатељства и добросуседских односа. Односи две земље су на узлазној путањи, а што доказује и јасан спољнополитички став Румуније да подржи Србију на њеном путу ка Европској унији и у очувању

⁴³ Члан 98 Закона о локалној самоуправи предвиђа да: „У национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива се савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина, у складу са овим законом и статутом. Национално мешовитим јединицама локалне самоуправе, у смислу овог закона, сматрају се јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији. Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе. Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, у складу са законом и статутом“. Видети: „Закон о локалној самоуправи“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.

⁴⁴ Одлуком из 2014. године, Уставни суд је неуставност одредбе из члана 10, тачка б Закона о националним саветима на основу којег је савет овлашћен да оснива установе, удружења, фондације, привредна друштва изван области образовања, културе, обавештавања и службене употребе језика и писма и у областима која су од значаја за очување идентитета националне мањине. Следствено је заузео и став према коме савети у поступку извршавања закона могу имати пре свега консултативна овлашћења, без моћности мериторног утицаја на одлуке које су непосредно у вези с очувањем идентитета. Видети: „Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010“, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014; Тамаш Кохерц, „Нетериторијална самоуправа националних мањина у Србији – правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2015, вол. 63, бр. 1, стр. 81.

територијалне целовитости у односу на Косово и Метохију. Спољнополитички приоритети Србије у односу на Румунију односе се на јачање политичке, економске и културне сарадње. У циљу остварења заједничких интереса обе стране настоје да партиципирају и дају свој позитиван допринос у раду регионалних организација, политичких форума и механизма сарадње (нпр. у Регионалном савету за сарадњу, Централноевропској иницијативи, Организацији за црноморску економску сарадњу, Процесу сарадње у југоисточној Европи, ЦЕФТА споразуму, Крајовској групи, Дунавској комисији, Савету подунавских градова и регија, и др.). Јачање међусобне сарадње одвија се кроз закључивање међународних уговора у различитим социјалним областима. Тако, један од важнијих билатералних споразума о сарадњи у области заштите мањинских права, из 2004. године, Србија је наследила сукцесијом Савезне Републике Југославије (потом и државне заједнице Србија и Црна Гора).⁴⁵ У уводним одредбама, Споразум наглашава решеност уговорних страна да на својим територијама осигурају делотворну заштиту културног, језичког и верског идентитета припадника националних мањина, у складу са међународним стандардима утврђеним претежно Оквирном конвенцијом о заштити националних мањина и Декларацијом Генералне скупштине Уједињених нација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина. Споразум афирмише примену раније закљученог Уговора о пријатељству, добросуседству и сарадњи између Савезне Републике Југославије и Румуније из 1996. године.⁴⁶ Његова правна интерпретација не може бити науштрб права које су уговорне стране признале припадницима националних мањина (члан 12), нити може бити супротна општим начелима међународног права о сувереној једнакости, територијалном интегритету, политичкој независности и добросуседству (члан 13). Извршење Споразума условљено је закључењем накнадних споразума и програма (члан 14).

У одредби члана 1 Споразума декларативно се утврђују критеријуми припадности румунске националне мањине на подручју СР Југославије (данас Србије), односно српске националне мањине на подручју Румуније. Тако, припадници националних мањина „чине лица под њиховом јурисдикцијом са заједничким етничким пореклом, језиком и традицијама

⁴⁵ „Закон о ратификацији Споразума између Савезне владе СРЈ и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина“, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 14/2004.

⁴⁶ *Службени лист Савезне Републике Југославије – Међународни уговори*, бр. 4/1996.

са већинским становништвом друге стране уговорнице“.⁴⁷ У члану 2 Споразума, гарантује се право слободног личног избора у погледу припадности националној мањини. Уједно се истим чланом забрањује било који облик дискриминације по том основу. Споразум у ставу 2 члана 9 такође забрањује и насилну асимилацију мањинског становништва.

У складу са прихваћеним међународним обавезама и националним законодавством, припадницима националних мањина гарантују се и право на употребу језика (члан 3), право на образовање (члан 4), право на оснивање културних и образовних удружења, организовање културних манифестација и очување културно-историјске баштине (члан 5), право на информисање (члан 6), право на одлучивање у јавном животу (члан 7), право на научна истраживања (члан 8), право на равноправно учешће у областима социјалног и економског живота (члан 9) и право на прекограничну сарадњу (члан 10).⁴⁸

Сходно члану 11 Споразума, стране уговорнице формирале су мешовиту комисију која је у три наврата разматрала питања у вези остваривања права националних мањина (2009, 2011. и 2015. године). У извештајима мешовитих комисија констатовани су одређени недостаци у вези положаја националних мањина. Недостаци који се тичу статуса румунске националне мањине у Србији, генерално се односе на остваривање права на одлучивање у јавном животу (права непосредног представљања на свим нивоима власти), права на употребу језика, права на образовање и информисање на румунском језику, као и права на слободу вероисповести. Сви наведени недостаци у погледу остваривања права и слобода румунске националне мањине у Србији имају конкретне видове који се испољавају у реалном животу (нпр. недостаци у односу на право на одлучивање у јавном животу манифестују се кроз одсуство непосредног представљања румунске мањине у локалном, покрајинском и републичком парламенту; недостаци у односу на право на употребу румунског језика манифестују се пред државним органима и

⁴⁷ Према резултатима пописа становништва из 2011. године, број припадника румунске мањине у Србији износи 29.332 (0,41% укупног становништва), што је за 15,17% мање у односу на резултате пописа из 2002. године. Већина живи у Војводини (25.410).

⁴⁸ Остваривање права на прекограничну сарадњу манифестује се у подручјима знатно насељеним националним мањинама (Севернобанатски, Средњобанатски, Јужнобанатски, Браничевски, Борски и Подунавски округ у Србији, жупаније Тимиш, Караш-Северин и Мехединци у Румунији). Видети: „Односи Србије и Румуније и положај српске и румунске заједнице“, у: Ненад Ђурђевић (ур.), *Изазови мањинске политике у билатералној регионалној сарадњи*, Форум за етничке односе, Београд, 2018, стр. 43.

администрацији; недостаци у погледу права на образовање манифестују се као мањак довољног броја наставног кадра, уџбеника на румунском језику, адекватних процедура за узајамну нострификацију диплома; недостаци у односу на право информисања манифестују се кроз немогућност емитовања телевизијских програма на румунском језику; недостаци у погледу остваривања верских слобода манифестују се кроз непризнавање Румунске православне цркве итд.

Отуд, иако Србија има завидан конституционални и законодавни оквир о заштити националних мањина, који је у највећој мери прихватио решења и стандарде из најважнијих међународних правних и политичких докумената, нека решења у области статуса и заштите националних мањина остала су недовољно имплементирана у пракси. Напредак Србије у процесу европских интеграција отуд ће захтевати даље усаглашавање нормативног оквира, као и стварања институционалних капацитета који ће бити у могућности да одговоре на све могуће изазове. На том путу, међутим, треба решавати и актуелне проблеме, попут питања Влашке мањине у источној Србији, за коју Румунија тврди да представља део њеног националног корпуса.⁴⁹ Овакви и слични случајеви имају дубљу политичку конотацију која *per se* представља својеврсно политичко условљавање у међудржавним билатералним односима. Нарочито је то видљиво у званичној изјави Румуније датој приликом отварања Поглавља 23 (правосуђе и основна права), у претприступним преговорима Србије са Европском унијом.⁵⁰ С обзиром на то да поводом питања етногенезе Влаха до данас није донета никаква мериторна одлука (осим што су представници Влашке националне мањине у Србији, дајући предлог о стандардизацији влашког језика 2012. године, одбацили став Румуније као својој матичној држави), сматрамо да би повезивање овог питања са питањем уочених недостатака у вези остваривања права и слобода румунске националне мањине било у крајњем случају политички нецелисходно у даљем развоју билатералних, српско-румунских односа. Повезивање ових питања било би и у супротности са

⁴⁹ Изменом одредби Закона о подршци Румунима ван граница из 2013. године, елиминисано је 25 етничких заједница које су до тада третиране од стране Румуније за посебне националне ентитете. На поменути начин, елиминисани су Власи за које Румунија сматра да представљају „особе са заједничким етничким пореклом“, другим речима да представљају део румунске националне заједнице.

⁵⁰ „Declaration of Romania to COREPER Minutes on Point II/9 (of agenda doc. 9642/1/16) – Enlargement/ Accession negotiations with Serbia”, 1 June 2016.

конституционалним оквиром Србије и обавезама које је Србија прихватила на међународном правном плану.⁵¹ С тим у вези, подсећамо да је Србија поводом овог питања, а позивајући се на одредбу члана 47 Устава, изразила своје становиште пред мешовитом комисијом за спровођење билатералног Споразума о заштити националних мањина. У истом се наводи да Устав Србије гарантује свим грађанима право на слободан избор етничког самоидентитета и да се држава Србија строго придржава овог принципа. Ово уставно начело Србија поштује у случају влашке и румунске мањине. Отуд, Србија не жели да арбитрира, нити жели да наметне национални идентитет за било коју од заједница. Тим пре, уколико постоји консензус на нивоу влашке заједнице да је нужно нормирати влашки језик, као и остале области од значаја за утврђивање њеног идентитета, Србија као матична држава, чије држављанство имају припадници ове заједнице, има обавезу да предузме све мере како би се овај процес довео до краја. Притом, Србија не негира своје међународне обавезе, већ напротив истиче да ће се истих придржавати и то, посебно обавезе која произилази из начела слободне самоидентификације. Својевремено је и Саветодавни комитет Савета Европе подржао Србију у настојању да се придржава овог начела садржаног у члану 3 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина.⁵² Такву препоруку поновио је и Комитет експерата Оквирне конвенције 2015. године, препоручивши Србији да питања влашке и румунске мањине решава кроз дијалог свих заинтересованих страна.⁵³

⁵¹ У том смислу добро је подсетити се проницљивог коментара професора Војина Димитријевића, који је добро уочио да ниједна држава нема посебно право да штити сродне странце у већој мери од права које свака држава има да се занима за поштовање било чијих људских права у другим земљама. Она то прави има само у односу на сопствене држављане који живе или се нађу у иностранству. Видети: Војин Димитријевић et. al., *Основи међународног јавног права*, Београдски центар за људска права, Београд, 2005, стр. 183.

⁵² У члану 3 Оквирне конвенције наводи се да припадник мањине има право да слободно бира да буде третиран као такав или не, и због тога не сме трпити никакве негативне последице, односно не сме доћи у неповољан положај због таквог опредељења или вршења права везаних за то опредељење.

⁵³ Јелена Перковић, „Анализа спровођења билатералног споразума о заштити права националних мањина Србија – Румунија“, у: Јелена Перковић (ур.), *Анализа спровођења билатералних споразума о заштити права националних мањина Србије са Хрватском, Мађарском, Румунијом и Македонијом*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2016, стр. 42.

Закључна разматрања

Из предметне студије произилази да је Србија у претходном периоду уложила велики напор да кроз свој унутрашњи правни оквир, који је већим делом хармонизован са европским и међународним правним стандардима, гарантује права и основне слободе припадницима националних мањина. Иако су та права и слободе засноване на међусобној равноправности и недискриминацији, чини се да је у неким сегментима ипак изостала доследна примена прихваћених правних обавеза. Тиме је и мањинска политика остала ускраћена у делу који се односи на чвршћу интеграцију свих мањинских заједница у српско друштво. Овакав закључак односи се *inter alia* и на румунску националну мањину у Србији. Кроз анализу међународног, конституционалног и законодавног оквира у Републици Србији дошли смо до спознаје да држава мора да усредсреди своје активности у погледу даљег унапређења правног положаја румунске националне мањине и то, пре свега, на плану остваривања права на одлучивање у јавном животу (права непосредног представљања на свим нивоима власти), права на употребу језика, права на образовање и информисање као и права на слободу вероисповести. У вези свих других питања која би се евентуално могла поставити у српско-румунским односима као што је, примера ради „влашко питање“, сматрамо да ово и слична питања не би требало повезивати са уоченим недостацима који се односе на статус румунске националне мањине у Србији. Ово тим пре, јер одговор на „влашко питање“ не би био могућ без претходно јасно утврђених идентитетских критеријума и слободне примене принципа самоидентификације. С обзиром на то да је питање утврђивања мањинског идентитета у вези са доследном применом загарантованих мањинских права, повезивање тог питања са питањем статуса румунске националне мањине не би било у складу са обавезама које је Србија преузела на међународном правном плану.

Литература

- „Акциони план за остваривање права националних мањина“, Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије, <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21793> 13.08.2019.
- Capotorti, Francesco, "Minorities", in: R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Elsevier, Amsterdam, 1997, vol. III.

- Capotorti, Francesco, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN Doc. E/CN 4/Sub. 2/384/Rev. 1, 1979.
- “Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms”, *Europen Treaty Series*, No. 5.
- „Declaration of Romania to COREPER Minutes on Point II/9 (of agenda doc. 9642/1/16) – Enlargement / Accession negotiations with Serbia”, 1 June 2016.
- „Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода“, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 9/2003, 5/2005, 7/2005; *Службени гласник Републике Србије – Међународни уговори*, бр. 12/2010 и 10/2015.
- „Европска повеља о регионалним или мањинским језицима“, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 18/2005.
- Етински, Родољуб, Ђајић, Сања, *Међународно јавно право*, Правни факултет, Нови Сад, 2014.
- “European Charter for Regional or Minority Languages”, *European Treaty Series*, No. 148.
- “Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Europen Treaty Series*, No. 157.
- “Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report”, Council of Europe, Strasbourg 1995.
- “International Covenant on Civil and Political Rights”, *United Nations, Treaty Series*, 1976, Vol. 999, I-14668.
- Кохерц, Тамаш, „Нетериторијална самоуправа националних мањина у Србији – правни оквир и њене недоречености у светлу одлуке Уставног суда Србије“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2015, вол. 63, бр. 1.
- Кривокапић, Борис, *Актуелни проблеми међународног права*, Службени гласник, Београд, 2011.
- Кривокапић, Борис, *Заштита мањина у међународном и упоредном праву*, Службени лист СЦГ, Београд, 2004.
- Марковић, Ратко, *Уставно право и политичке институције*, ИПД Јустинијан, Београд, 2006.
- Лепосавић, Владимир, „Међународноправна заштита мањина с посебним освртом на положај Срба у земљама бивше СФРЈ“, дисертација, Правни факултет, Београд, 2016.

- Миленковић, Дејан, *Људска и мањинска права, слобода изражавања и улога медија у условима сукоба и напетости*, Ниш, 2010.
- Милојевић, Момир, „Уједињене нације и заштита мањина“, у: Милош Мацура, Војислав Становчић (уред.), *Положај мањина у Савезној Републици Југославији*, Српска академија наука и уметности, Београд 1996.
- Митић, Миодраг, *Националне мањине – права припадника мањина и заштита територијалног интегритета држава*, Службени лист СРЈ, Београд, 1998.
- „Одлука Уставног суда Републике Србије број ИУз-882/2010“, *Службени гласник РС*, бр. 20/2014.
- „Односи Србије и Румуније и положај српске и румунске заједнице“, у: Ненад Ђурђевић (ур.), *Изазови мањинске политике у билатералној регионалној сарадњи*, Форум за етничке односе, Београд, 2018.
- „Оквирна конвенција за заштиту националних мањина“, *Службени лист СР Југославије – Међународни уговори*, бр. 6/1998.
- Пајванчић, Маријана, *Коментар Устава Републике Србије*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2009.
- Пауновић, Милан, Кривокапић, Борис, Крстић, Ивана, *Основи међународних људских права*, Мегатренд универзитет, Београд, 2007.
- Перковић, Јелена, „Анализа спровођења билатералног споразума о заштити права националних мањина Србија – Румунија“, у: Јелена Перковић (ур.), *Анализа спровођења билатералних споразума о заштити права националних мањина Србије са Хрватском, Мађарском, Румунијом и Македонијом*, Центар за регионализам, Нови Сад, 2016.
- „Периодични извештаји о примени Европске повеље о регионалним или мањинским језицима у Републици Србији“, Канцеларија за људска и мањинска права Владе Републике Србије <https://ljudskaprava.gov.rs/sr/node/129>
- Уговор о пријатељству, добросуседству и сарадњи између Савезне Републике Југославије и Румуније“, *Службени лист Савезне Републике Југославије – Међународни уговори*, бр. 4/1996.
- „Устав Републике Србије“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.
- „Закон о основама система образовања и васпитања“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 88/2017, 27/2018 – др. закони и 10/2019.

- „Закон о забрани дискриминације“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 22/2009.
- „Закон о заштитнику права грађана“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 79/2005 и 54/2007.
- „Закон о култури“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 13/2016 и 30/2016 – испр.
- „Закон о локалној самоуправи“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон и 47/2018.
- „Закон о националним саветима националних мањина“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 20/2014 – одлука УС 55/2014 и 47/2018.
- „Закон о службеној употреби језика и писма“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 – др. закон 30/2010, 47/2018 и 48/2018 – испр.
- „Закон о уџбеницима и другим наставним средствима“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 27/2018.
- „Закон о црквама и верским заједницама“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2006.
- „Закон о држављанству“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 135/2004, 90/2007 и 24/2018.
- „Закон о заштити права и слобода националних мањина“, *Службени лист СР Југославије*, бр. 11/2002, *Службени лист Србије и Црне Горе*, бр. 1/2003, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009 – др. закон, 97/2013 – Одлука УС бр. 47/2018.
- „Закон о матичним књигама“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 20/2009, 145/2014 и 47/2018.
- „Закон о политичким странкама“, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 36/2009, 61/2005 – одлука УС.
- „Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима“, *Службени лист СФР Југославије*, бр. 7/1971.
- Закон о ратификацији Споразума између Савезне владе СРЈ и Владе Румуније о сарадњи у области заштите националних мањина, *Службени лист Србије и Црне Горе – Међународни уговори*, бр. 14/2004.

LEGAL STATUS OF ROMANIAN NATIONAL MINORITY IN SERBIA

SUMMARY

Since the beginning of the 21st century, Serbia has adopted a new Constitution, and then through a series of acts has completed its previously established legal framework on the protection of the freedoms and rights of national minorities. The constitutional framework and legislative acts are largely in line with the commitments made under international conventions adopted under the auspices of the Council of Europe, such as the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950, the European Charter for Regional and Minority Languages of 1992 and the Framework Convention on the Protection of National Minorities of 1995. However, despite the very broad guarantees given for the exercise of the rights and freedoms of national minorities, it seems that the internal plan lacked comprehensive protection for all minority communities integrated into Serbian society. This conclusion also applies to the Romanian minority in Serbia in terms of which it would be necessary to intensify state activities in order to further improve its legal position, notably in the area of exercising the right to decide in public life, the right to use language, the right to education and information, as well as the right to freedom of religion. With regard to all other issues that may be raised in relations between Serbia and Romania, such as the “Vlach issue“, the author believes that they should not be interconnected. This is more so because the answer to this question would not be possible without previously clearly defined identity criteria and the free application of the principle of self-identification. Given that the issue of minority identity requires a general and consistent exercise of minority rights, linking this issue to the issue of the status of the Romanian national minority is not in line with the obligations undertaken by Serbia in the international legal field.

Key words: Serbia, Romanian national minority, rights and freedoms, legal status.