

1 | 2014

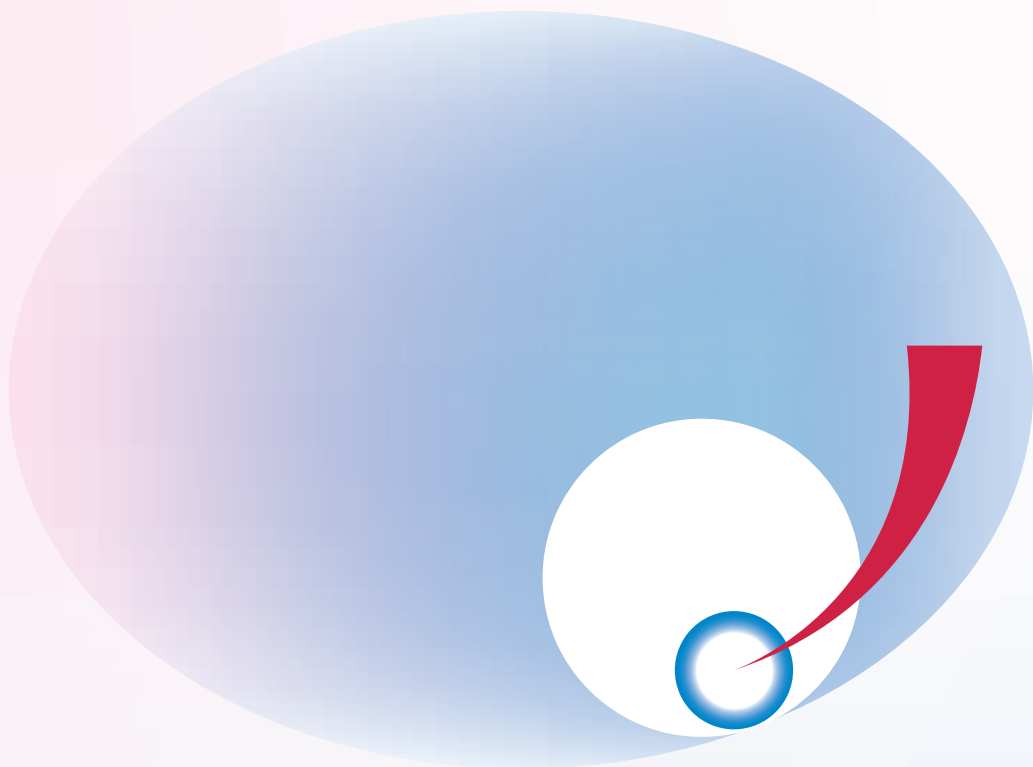
# FORUM

FORUM ZA ETNIČKE ODNOSI | FORUM FOR ETHNIC RELATIONS

*Policy Paper*

## **Manjinska politika i integracija u Srbiji**

Analize i preporuke za unapređenje manjinske politike  
i procesa integracije u Republici Srbiji





# Manjinska politika i integracija u Srbiji

Analize i preporuke za unapređenje  
manjinske politike i procesa integracije  
u Republici Srbiji



Beograd, 2014

# Manjinska politika i integracija u Srbiji

Analize i preporuke za unapređenje manjinske politike  
i procesa integracije u Republici Srbiji

Beograd, maj 2014. godine



FORUM ZA ETNIČKE ODNOSI  
FORUM FOR ETHNIC RELATIONS

Kraljice Natalije 45/VII  
11000 Beograd, Srbija  
+381 11 36 20 804  
forumbgd@gmail.com • www.fer.org.rs

**Publikacija je nastala kao rezultat aktivnosti na projektu „Minority policy in Serbia – Fostering integration”, koji je realizovan od avgusta 2013. do marta 2014. godine. Projekat su podržale: ambasade Velike Britanije i Holandije, Kancelarija visokog komesara za nacionalne manjine i Misija OEBS-a u Srbiji.**

**Stavovi izneti u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora i nužno ne izražavaju stavove ambasada Velike Britanije i Holandije, Kancelarije visokog komesara za nacionalne manjine i Misije OEBS-a u Srbiji.**

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Народна библиотека Србије, Београд

323.1

FORUM / glavni urednik Nenad Đurđević. -  
God. 3, br. 2 (2013)- . - Beograd : Forum  
za etničke odnose, 2013- (Beograd : Dosije  
studio). - 30 cm

Povremeno. - Preuzima numeraciju engl. izd.  
- Ima izdanje na drugom jeziku: Forum - Forum  
for Ethnic Relations = ISSN 1451-6357  
ISSN 2335-0490 = Forum (Forum za etničke  
odnose)  
COBISS.SR-ID 207523340

## FORUM

Godina 4, broj 1

*Izdavač*

Forum za etničke odnose, Beograd

*Glavni urednik*

Nenad Đurđević

*Lektura*

Štrikla

*Prelom*

Atelje, Beograd

*Štampa*

Dosije studio d.o.o., Beograd

Izlazi periodično

# Sadržaj

Uvodna reč.....	5
1. Uvod.....	7
2. Strukturni principi integracije.....	11
2.1. Suverena i funkcionalna država.....	11
2.2. Dobro i demokratsko upravljanje .....	12
2.3. Nediskriminacija i delotvorna ravnopravnost.....	13
2.4. Poštovanje i zaštita ljudskih i manjinskih prava.....	14
3. Načela integracije.....	17
3.1. Priznanje raznolikosti i višestrukih identiteta .....	17
3.2. Primat dobrovoljne samoidentifikacije.....	18
3.3. Neizolacionistički pristup manjinskim pitanjima...	19
3.4. Zajedničke javne institucije, osećaj pripadnosti i uzajamno prilagođavanje.....	20
3.5. Integracija (inkluzija) i delotvorno učešće.....	21
3.6. Prava i dužnosti .....	21
3.7. Odnosi između nacionalnih zajednica .....	22
3.8. Politike koje su namenjene i većini i manjini.....	22

<b>4. Elementi okvira integracione politike .....</b>	<b>23</b>
4.1. Formulisanje delotvorne politike .....	23
4.2. Zakonodavstvo i institucije .....	24
4.3. Učesnici i uloge .....	32
<b>5. Ključne oblastisektorske politike.....</b>	<b>35</b>
5.1. Antidiskriminacija u potpunosti i delotvornoj ravnopravnosti .....	35
5.2. Državljanstvo.....	36
5.3. Delotvorno učešće .....	36
5.3.1. <i>Učešće u javnim poslovima</i> .....	37
5.3.2. <i>Socijalno i ekonomsko učešće</i> .....	38
5.3.3. <i>Učešće u kulturnom i verskom životu</i> .....	39
5.4. Jezik .....	40
5.5. Obrazovanje.....	42
5.6. Bezbednost i policija.....	43
5.7. Pristup pravdi .....	44
5.8. Mediji.....	45
5.9. Raznovrsnost simbola i njihovo korišćenje u javnom domenu .....	46
<b>Preporuke za unapređenje manjinske politike i procesa integracije u Republici Srbiji .....</b>	<b>49</b>

# Uvodna reč

Studija „Analize i preporuke za unapređenje manjinske politike i procesa integracije u Republici Srbiji” rezultat je osmomesječnog istraživačkog rada tima Forum za etničke odnose na projektu „Manjinska politika u Srbiji – u korak s integracijom”. Cilj projekta jeste analiza dosadašnje manjinske politike u Srbiji, uticaj politike na proces integracije manjinskih zajednica i davanje predloga za njeno unapređenje. Pomenuti projekat sproveden je uz podršku ambasada Velike Britanije i Holandije u Srbiji, Kancelarije visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a i Misije OEBS-a u Srbiji.

Projektom je bilo predviđeno da se u pripremnom periodu posete institucije koje su od značaja za kreiranje i sprovođenje manjinske politike na lokalnom i nacionalnom nivou, tako da smo posetili predstavnike nacionalnih saveta, lokalne samouprave, saveta za međunacionalne odnose i razgovarali s političkim partijama i pojedincima koji nisu uključeni u rad nacionalnog saveta ali čija aktivnost daje važan doprinos životu manjinske zajednice i celokupnoj kulturi Srbije.

Prilikom organizovanja i sprovođenja projektnih aktivnosti opredelili smo se za regionalni pristup, s namerom da istraživanje obuhvati sve specifičnosti i karakteristike manjinskih zajednica i društvenih sredina u kojima žive, kao i da omogućiti sagledavanje manjinsko-većinskih odnosa pre svega u lokalnoj sredini. Konsultacije i okrugli stolovi organizovani su u pet regiona u Srbiji – istočna Srbija s pripadnicima vlaške i bugarske nacionalne zajednice, južna Srbija s pripadnicima albanske zajednice, jugozapadna Srbija s Bošnjacima i Vojvodina, gde su organizovana dva okrugla stola – jedan s pripadnicima mađarske zajednice, a drugi sa ostalim zajednicama koje žive u Vojvodini.

Nakon pripremnih konsultacija, organizovano je pet okruglih stolova u pomenutim regionima. Završni skup na kome su učestvovali predstavnici svih

manjinskih zajednica i na kome je predstavljena studija „Analiza manjinske politike u Srbiji i preporuke za unapređenje procesa integracije” organizovan je u Beogradu.

Na svakom okruglom stolu predstavljen je dokumenat visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a pod nazivom „Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava”, koji je služio kao osnov za diskusiju i okvir za pripremu studije. „Ljubljanske smernice” pružaju spisak mera upućenih državi i manjinskim zajednicama koje mogu poboljšati manjinsko-većinske odnose, doprineti integraciji manjinskih zajednica i stvoriti preduslove za stvaranje funkcionalne države i društva. Treba naglasiti da pod integracijom u šire društvene i političke tokove nikako ne podrazumevamo asimilaciju manjinskih zajednica, već ravnopravan položaj svih građana Srbije, uz nužno očuvanje i razvijanje posebnosti manjinskih nacionalnih zajednica.

Ova studija je nastala kao rezultat konsultacija i zaključaka s pomenutih okruglih stolova tokom kojih su svi učesnici bili u prilici da komentarišu i daju predloge na nacrt teksta. U studiji smo analizirali pravni okvir manjinske zaštite u Srbiji, praksu primene zakona i sprovođenje politika koje bi trebalo da unaprede položaj manjinskih zajednica. Međutim, nedvosmislen zaključak konsultacija i studije jeste da u Srbiji ne postoji sveobuhvatna manjinska politika koja bi vodila stvaranju preduslova za integraciju kao važnog dela funkcionalnog društva.

Studija i predlog preporuka vode unapređenju položaja nacionalnih manjina u Srbiji i sigurni smo da će poslužiti svima koji se bave manjinsko-većinskim odnosima, a naročito Vladi Republike Srbije nadležnoj za formulisanje i sprovođenje (manjinske) politike.

Na kraju želim da zahvalim autorskom timu koji je učestvovao u izradi studije ili je svojim učešćem na okruglim stolovima i komentarima doprineo njenom kvalitetu: dr Ljubici Đorđević, docentkinji na Fakultetu za evropske pravno-političke studije, koja je izradila prvu verziju teksta i tako nas usmerila u daljem radu; dr Dušanu Janjiću, naučnom savetniku Instituta društvenih nauka; dr Francescu Palermu s Instituta za studije federalizma i regionalizma, Bolcano; predstavnicima Kancelarije visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a Alexanderu Hagu i Shaunu McGreeveyu; Danijeli Nenadić, direktorki Službe Koordinacionog tela za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa; Kseniji Marković i Neveni Milićević, saradnicama Forumu za etničke odnose.

U Beogradu, 11. maja 2014. godine

Nenad Đurđević, koordinator  
Forum za etničke odnose



# 1. Uvod

Od 2000. godine Republika Srbija nalazi se u procesu demokratske transformacije čiji je cilj uspostavljanje demokratskog društva i vladavine prava, a temelj u poštovanju ljudskih i manjinskih prava. Aktivno uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u ovaj proces i definisanje i sprovođenje državne manjinske politike imaju veliki značaj za uspeh procesa demokratizacije.

Period posle 2000. godine obeležio je značajan napredak u postavljanju ustavnog i zakonodavnog okvira, kao i ključnih institucija za zaštitu prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika u Republici Srbiji. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji je temeljan zakon u ovoj oblasti, donet je 2002. Ratifikovani su međunarodni dokumenti za zaštitu prava nacionalnih manjina (pre svega Okvirna konvencija i Evropska povelja). Kasnije, 2006, usvojen je Ustav, koji, pored principa nove manjinske politike, preuzima i obiman katalog prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika koja su ranije određena zakonom. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina usvojen je 2009. Pored toga, u brojne zakone koji regulišu oblasti od značaja za ostvarivanje garantovanih prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika (na primer, obrazovanje, kultura, upotreba jezika i sl.) unete su relevantne odredbe. Usvajanjem koncepta garantovanja individualnih i kolektivnih prava, naročito garantovanjem prava na nacionalnu samoupravu, i uvodeći nacionalne savete nacionalnih manjina kao instituciju samoadministriranja kolektivnim pravima, Srbija je iskoračila u red vodećih evropskih zemalja kada je reč o rešavanju pitanja statusa nacionalnih manjina. Ipak, ne može se tvrditi da u Srbiji postoji potpuno razvijen, usklađen i efikasan **pravni i institucionalni sistem** manjinske zaštite.

Kreiranje ovog ustavnopravnog i institucionalnog okvira manjinske politike nije bilo rezultat ostvarenog političkog konsenzusa oko promišljene strategije za unapređenje položaja manjina, već rezultat *ad hoc* odgovora na zahteve međunarodne zajednice i zadovoljavanje političkih interesa vođstva nacionalnih manjina sa značajnim političkim kapacitetom i ulogom u promeni vlasti 2000. Pored toga, do 2006. i razdvajanja Državne zajednice Srbija i Crna Gora, regulativa prava nacionalnih manjina bila je u nadležnosti federacije, a nije je pratila odgovarajuća regulativa na nivou republike. Kada je 2002. Skupština SRJ usvojila Zakon o manjinama, nakon aktivnih konsultacija s predstavnicima međunarodne zajednice, manjinskim zajednicama i organizacijama građana, pravni okvir za primenu ovog zakona bio je neodgovarajući. U pravnom sistemu Republike Srbije su sve do 2006. važili „miloševićevski” akti: Ustav SRJ (proglašen 27. aprila 1992)<sup>1</sup>, Ustav Republike Srbije (proglašen 28. septembra 1990) i Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine (proglašen 29. juna 1991), kao i savezni i republički zakoni i drugi propisi koji su doneti u skladu s tim neadekvatnim ustavnim okvirom. Kada je usvojen 2006, Ustav Srbije preuzeo je formulacije Povelje o ljudskim i manjinskim pravima, i sadrži širok katalog ljudskih i manjinskih prava (može se reći preobiman i s previše detalja, što je ustavu nesvojstveno). Ustav Srbije suočava se sa ozbiljnim nedostatkom legitimiteta i nema snagu da postavi pravni okvir za političke procese u zemlji. To potvrđuje i činjenica da mnogi zakoni nisu usaglašeni sa Ustavom, iako je rok za usaglašavanje, propisan u Ustavnom zakonu, odavno istekao. Ako tome dodamo povremene intervencije Ustavnog suda koje ne prati odgovarajuća reakcija zakonodavnog organa, haotičnost pravnog „poretka” još je upečatljivija.

U praksi je ostvarivanje manjinske politike obeleženo nizom problema, počevši od neusklađenosti procedura, nejasne podele nadležnosti među institucijama, pa sve do snažne tendencije etnonacionalističkog zatvaranja nacionalnih zajednica, uz narastanje unutrašnjih sukoba, zbog čega su pripadnici nacionalnih zajednica prinuđeni da se bave sami sobom i da zavise od spoljne arbitraže, nekad centralnih vlasti, a često i spoljnih vlasti, bilo takozvane matične države bilo međunarodnih organizacija. Uz to, dolazi i do sukobljavanja većinske i manjinskih zajednica i stvaranja uslova za život u paralelnim društvima. Snažna je i politizacija društva, te i nacionalnih manjina, što se ogleda u uspostavljanju monopola političkih stranaka nad predstavljanjem zajednice, kao i u pretvaranju nacionalnih saveta u paradržavne organe (što omogućuju pojedina zakonska rešenja). Sve navedeno dovodi do dodatne političke instrumentalizacije manjinske politike kako u okvirima samih nacionalnih manjina, čime se slabe unutarmanjinske veze, tako i u međunacionalnoj saradnji i komunikaciji.

<sup>1</sup> S prestankom postojanja SRJ i uspostavljanjem Državne zajednice Srbija i Crna Gora usvaja se Ustavna povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, kojom su, u osnovi, preuzete garancije manjinskih prava utvrđene saveznim zakonom.

Za unapređenje manjinske politike potrebni su i novi instrumenti promovisanja različitosti, nediskriminacije, prihvatanja drugačijeg i višejezičnosti. Neophodno je obratiti veću pažnju na vrednosti, procedure i institucije integracije.

Za manjinsku politiku koja je uspostavljena 2000. značajna pozitivna karakteristika jeste otvaranje prema spoljnom svetu: prihvatanje međunarodnih standarda, naročito evropskih konvencija, ali i unapređenje saradnje sa susednim zemljama, koje predstavljaju takozvane matične države pojedinih nacionalnih manjina. Time je uvažen i pojačan značaj manjinske politike za regionalnu saradnju i stabilnost. Takođe, time je manjinska politika Republike Srbije uvažila i činjenicu da je poštovanje prava nacionalnih manjina uslov za članstvo Srbije u Evropskoj uniji. Prava nacionalnih manjina su deo tzv. političkih kriterijuma i prate se od sticanja statusa kandidata, pa sve do kraja pristupnih pregovora u okviru poglavlja 23. To važi za poštovanje novih nacionalnih manjina kada su u pitanju odnosi Srbije sa državama bivše Jugoslavije (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija), ali i sa susednim državama koje su, kao i Hrvatska, članice EU (Bugarska, Mađarska, Rumunija). Kroz poštovanje prava nacionalnih manjina ogleda se sposobnost države Srbije da primenjuje pravo koje je usvojila, čime se meri njen državni kapacitet, a konačno i njena sposobnost da bude pravna država. Takođe, to je važno i u smislu prihvatanja činjenice da je Srbija višenacionalna država, sa svim regionalnim različitostima.

U EU ne postoji „jedan obrazac” za poštovanje prava nacionalnih manjina, te je za Srbiju posebno važno da pregovore za članstvo iskoristi kako bi definisala manjinsku politiku i stvorila uslove za integraciju svih zajednica u državi. To zahteva korišćenje širokog spektra bilateralne saradnje kako bi bili otklonjeni uočeni problemi koji postoje u praksi ostvarivanja prava i sloboda pripadnika pojedinih nacionalnih manjina (na primer, predstavljanje Hrvata u zakonodavnim i drugim javnim institucijama; predstavljenost Mađara, Rumuna, Vlaha i Bugara u javnom životu, poštovanje i razvoj njihovog identiteta, posebno kulture i jezika). Poseban izazov za manjinsku politiku predstavlja pitanje normalizacije odnosa Kosova i Srbije – koje je i poglavljem 35 povezano s pregovorima o pristupanju Srbije EU – s rešavanjem problema u odnosima albanske zajednice i vlasti, ali i srpske zajednice na jugu Srbije. Uz to, Srbija se opredelila za aktivnu politiku saradnje i podrške delovima srpske zajednice koja živi na Kosovu i u drugim bivšim jugoslovenskim državama, ali i u susednim zemljama, kao i u dijaspori. Zbog toga je neophodno stalno unapređenje manjinske politike i njeno definisanje kao sveobuhvatne politike poštovanja različitosti i jačanja društvene integracije. Sveobuhvatna politika integracije Srbiju približava EU, obezbeđuje unutrašnji konsenzus o manjinskim pitanjima i unapređuje odnose sa susednim zemljama.

Za definisanje sveobuhvatne manjinske politike u Srbiji značajne su „Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava”, u kojima su analizirane moguće mere koje države s etnički raznolikim stanovništvom mogu primenivati radi unutar društvene integracije.



## 2. Strukturni principi integracije

### 2.1. Suverena i funkcionalna država

Uspeh integracione politike zavisi od funkcionalnosti države i njenog kapaciteta da sprovede svoj pravni poredak. Funkcionalnost države zasniva se na njenom legitimitetu (podrsci koju država i pravni poredak uživaju kod građana), kvalitetnom pravnom okviru, razvijenim demokratskim institucijama i poštovanju ljudskih prava (uključujući i posebna prava različitih tzv. ranjivih grupa).

U državama s etnički raznolikim stanovništvom funkcionalnost države u znatnoj meri zavisi od njene sposobnosti da na odgovarajući način upravlja različitošću, odnosno da stvara uslove u kojima ne dolazi do podvajanja i sukobljavanja etničke lojalnosti, tj. lojalnosti nacionalnoj zajednici, i građanske lojalnosti, tj. lojalnosti društvu i državi. Funkcionalnost države i uspešna integracija dva su međusobno povezana i međuzavisna procesa. Uključivanje pripadnika manjina u društvo i državu doprinosi jačanju njenog legitimiteta, poštovanje različitosti doprinosi demokratskom procesu koji se zasniva na otvorenom dijalogu, a poštovanje i zaštita ljudskih prava bitno doprinose jačanju demokratskih institucija.

Posle oktobarskih promena 2000, Srbija je ušla u proces demokratske transformacije čiji je cilj izgradnja funkcionalne demokratske države. Ovaj proces, u različitim fazama i u većoj ili manjoj meri, opterećuju balast ratne prošlosti, slabost institucija, ekonomsko siromaštvo i društvena i vrednosna

dezorijentisanost. Ipak, u odnosu na početak ovog procesa, napredak je nesumnjiv. Proces pristupanja EU trebalo bi da pomogne jačanju demokratskih institucija i uspostavljanju vladavine prava.

U Republici Srbiji brojni problemi nisu rešeni ni u normativnom okviru, a ni u praksi. U prilog toj tezi navodimo da je Srbija tek 2006. donela novi Ustav koji je trebalo da predstavlja diskontinuitet s prethodnim režimom. Usvajanje Ustava nije bilo niti rezultat opsežnije javne debate, niti odraz konsenzusa o osnovnim principima i vrednostima demokratskog društva. Ustav je bio izraz političke volje i „povoljnog” trenutka nastalog nakon odvajanja Crne Gore i osamostaljenja Srbije.

Ustav Republike Srbije (proglašen 8. novembra 2006)<sup>2</sup> utvrđuje takozvana supstancijalna – organska prava pripadnika nacionalnih manjina u okviru poglavlja o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama (II deo Ustava) u posebnom odeljku 3 toga poglavlja: *Prava pripadnika nacionalnih manjina* (čl. 75–81). Ove ustavne odredbe neposredno se primenjuju i predstavljaju glavni izraz manjinske politike Republike Srbije. Ustav predstavlja zadovoljavajući pravni okvir za položaj nacionalnih manjina i ispunjava standarde međunarodnog prava u ovoj oblasti.

## 2.2. Dobro i demokratsko upravljanje

Uspesna integraciona politika može se sprovesti jedino u uslovima poštovanja pravila i procedura za konstituisanje političke vlasti koja se zasniva na volji građana. Srbija ima slobodne izbore, slobodno delovanje opozicije i civilno društvo, ali još nije izgradila efikasne mehanizme za građansku kontrolu vlasti. U tome se sastoji demokratski deficit sadašnjeg poretka u Republici Srbiji.

Demokratski deficit utiče trojako na integracionu politiku. Najpre, pripadnici manjina kao građani Srbije takođe osećaju odvojenost od političkog vođstva. Političke partije nacionalnih manjina učestvuju u političkom životu Srbije, te i one dovode do ovakvog stanja. Pripadnici nacionalnih manjina gube poverenje i u svoje političke partije i „manjinske elite”. I konačno, opšta politizacija društva znatno ugrožava funkcionisanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Mogućnost da političke partije koje imaju veće kapacitete od drugih neorganizovanih pripadnika nacionalnih manjina kandiduju liste na izborima za nacionalne savete pretvara izbore u međupartijsku trku s poznatim ishodom – premoć određene političke stranke biće potvrđena i u nacionalnim savetima, a oni će postati kolateralno poprište sukoba u borbi za državnu vlast. To dodatno

2 Službeni glasnik Republike Srbije 83/2006.

dovodi do podela u okviru manjinskih zajednica, stvara osećaj isključenosti onih koji ne pripadaju pobedničkoj „struji” i opterećuje funkcionisanje nacionalnog saveta.

U osnovi svake integracije nalazi se uključivanje pojedinaca i određenih društvenih grupa u šire političke, ekonomske, društvene grupe i procese. Stoga je za jačanje demokratije u Srbiji neophodno jačanje instrumenata za aktivnije učešće građana u političkom procesu (bez obzira na nacionalnu pripadnost). U tom smislu je ključno usmeravanje političkog procesa u demokratske institucije i smanjivanje prekomernog uticaja političkih partija. Pored toga, za integraciju je važno i jačanje demokratskih kapaciteta političkih partija nacionalnih manjina i stvaranje uslova da se pripadnici nacionalnih manjina preko političkih partija manjina uključe u politički proces. Veoma je važno da se osnaži demokratski i nezavisni autonomni kapacitet nacionalnih saveta tako da pripadnici nacionalnih manjina u nacionalnom savetu vide instituciju koja štiti interese čitave zajednice (a ne interese određene grupe), obezbeđuje očuvanje nacionalnog identiteta i omogućava uključivanje zajednice u šire društvo. Zato je važno da pripadnici manjina imaju mogućnost da neposrednije utiču na izbor i rad nacionalnog saveta, kao i da se uspostave delotvorni instrumenti za kontrolu rada nacionalnog saveta.

## 2.3. Nediskriminacija i delotvorna ravnopravnost

Integracija počiva na jednakosti i prihvatanju različitosti pojedinaca i grupa koje žele da se integrišu u celovito društvo. Zabrana diskriminacije ne samo da predstavlja bitnu pretpostavku za ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava već je i osnovni preduslov za izgradnju otvorenog i tolerantnog društva. Diskriminacija može dovesti i do destabilizacije društva, koja proizlazi iz isključenosti čitave grupe iz društvenih procesa usled tzv. sistemske diskriminacije. Da bi se to sprečilo, nekada nije dovoljno da država reaguje na pojedinačne slučajeve diskriminacije, već da preuzima posebne mere (tzv. mere afirmativne akcije ili pozitivne diskriminacije), kako bi dodatno osnažila položaj tzv. ranjivih grupa i obezbedila njihovu faktičku jednakost sa ostalim delovima stanovništva koji nisu bili izloženi diskriminaciji.

U pogledu zabrane diskriminacije u Republici Srbiji postoji zadovoljavajući pravni i institucionalni okvir (o ovome će posebno biti reči u delu 4.1). Međutim, uspeh borbe protiv diskriminacije ne zavisi samo od pravnih instrumenata već i od društvenih uslova u kojima se ti instrumenti primenjuju. U tom smislu trebalo bi jačati društvenu klimu tolerancije i poštovanja različitosti, povećati stepen prepoznavanja pojava i politika diskriminacije i suprotstavljanja njima, i jačati

građansku svest o neprihvatljivosti diskriminacije. Što se tiče mera afirmativne akcije, tu postoji potreba za još aktivnijim pristupom. Pre svega, neophodno je unaprediti pravni okvir. Ustav dopušta primenu posebnih mera i izuzima ih iz zabrane diskriminacije, mada u pogledu nacionalnih manjina sužava dejstvo tih mera. Cilj primene posebnih mera prema pripadnicima nacionalnih manjina jeste postizanje pune ravnopravnosti s većinskim stanovništvom, ali Ustav u tom smislu sadrži jednu važnu restrikciju jer primenu posebnih mera ograničava na uklanjanje *izrazito* nepovoljnih uslova života koji pripadnike nacionalnih manjina *posebno* pogađaju. Ustav tako ograničava mogućnost primene tih mera prema pripadnicima nacionalnih manjina. Pored toga, posebne mere nisu detaljnije regulisane nižim pravnim aktima (zakonima i podzakonskim aktima), što stvara nejasnoće u obimu i načinu primene takvih mera. Posledica je to što se posebne mere za unapređenje položaja nacionalnih manjina ne primenjuju, osim donekle za Rome. Primenu posebnih mera dodatno otežava nerazumevanje ideje afirmativne akcije, što dovodi do toga da je u društvu izraženo neodobravanje „posebnog tretmana” za pripadnike nacionalnih manjina, na šta ukazuju i problemi u primeni posebnih mera prema Romima.

## 2.4. Poštovanje i zaštita ljudskih i manjinskih prava

Integraciona politika se sprovodi u određenom pravnom okviru koji obezbeđuje poštovanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava. U svom pravnom delu, integraciona politika se u dobroj meri odnosi na adekvatno regulisanje manjinskih prava, uspostavljanje institucija za ostvarivanje ovih prava, kao i za instrumente kontrole i zaštite u slučaju njihovog kršenja.

Uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u društvo ostvaruje se efikasnom primenom ljudskih prava i posebnih prava koja su usmerena na očuvanje nacionalnog identiteta. Srbija sadrži obiman katalog prava koja uživaju pripadnici nacionalnih manjina. Taj katalog prava utemeljen je u Ustavu, ratifikovanim međunarodnim ugovorima (multilateralnim, od kojih su najznačajniji Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, kao i bilateralnim, zaključenim s Hrvatskom, Mađarskom, Makedonijom i Rumunijom), zakonima koji direktno regulišu prava nacionalnih manjina (Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina), kao i brojnim drugim zakonima koji regulišući različite oblasti sadrže odredbe koje su relevantne za ostvarivanje manjinskih prava (npr. zakoni u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, javnog informisanja, kulture, procesni zakoni i sl.). Ipak, i pored obimne regulative i širokog kataloga manjinskih prava, u praksi



ta prava nisu u potpunosti i dosledno primenjena. Navodimo nekoliko razloga u prilog ovoj tezi.

Prvo, za adekvatnu primenu prava nije dovoljan samo ustavni ili zakonski osnov već je potrebna i razrada podzakonskim aktima. U mnogim oblastima ti akti nedostaju, usled čega je primena prava otežana ili onemogućena. Na ovaj zaključak upućuje i primetna razlika koja postoji u stepenu ostvarivanja manjinskih prava u Vojvodini spram ostatka Srbije, a koja jednim delom proizlazi iz činjenice da na pokrajinskom nivou postoji čitav set podzakonskih akata koji doprinose ostvarenju manjinskih prava.<sup>3</sup>

Drugi razlog leži u tome što je katalog manjinskih prava možda predimenzioniran i u određenim segmentima ne odgovara ni kapacitetima države ni kapacitetima pojedinih manjinskih zajednica. Pravni sistem manjinske zaštite prilično je detaljan i kompleksan, a da nisu razvijeni mehanizmi koji mogu da obezbede primenu postavljenih standarda u praksi. Prilikom pravnog regulisanja, država se više vodila motivom da odgovori zahtevima međunarodne zajednice i da demonstrira svoju posvećenost ljudskim i manjinskim pravima kako bi sa sebe skinula teret autoritarne nacionalističke prošlosti nego što je zaista uzimala u obzir potrebe društva i manjinskih zajednica i usaglašavala pravni okvir s tim potrebama. S druge strane, ni sve manjinske zajednice nemaju kapacitet da ostvare prava koja im stoje na raspolaganju. Neke nacionalne manjine su brojučano male, neke su geografski disperzovane, neke su tzv. nove manjine i još se prilagođavaju tom svom novom položaju i tek izgrađuju manjinske institucije i tome slično. Takođe, pripadnici nacionalnih manjina nisu dovoljno upoznati s pravima koja imaju, pa ih zbog toga i ne ostvaruju. Istovremeno, nije retkost ni da organi javne vlasti nisu dovoljno senzibilisani za ljudska i manjinska prava, pa građani pripadnici manjina (slično kao i pripadnici većine) ne insistiraju na doslednoj primeni manjinskog prava samo da bi ostvarili neko svoje primarno pravo ili interes (npr. lice koje želi da brže okonča neki postupak pred sudom ili drugim državnim organom neće insistirati na upotrebi manjinskog jezika u tom postupku).

Konačno, primenu manjinskih prava otežavaju i problemi u njihovoj zaštiti. Za zaštitu nekih prava nedostaje delotvoran pravni lek (npr. ako skupština jedinice lokalne samouprave ne želi da promeni statut i uvede jezik manjine u službenu upotrebu), dok je zaštita nekih prava otežana zbog generalne tromosti pravosudnog sistema, usled čega ljudi ne žele da se upuštaju u skupu, dugu i neizvesnu borbu za zaštitu svojih prava.

3 Navodimo samo neke odluke: Pokrajinska skupštinska odluka o Savetu nacionalnih zajednica („Službeni list APV”, broj: 04/10), Odluka o dodeli budžetskih sredstava Pokrajinskog sekretarijata za propise, upravu i nacionalne manjine za dotacije etničkim zajednicama („Službeni list APV”, broj 5/2006), Pokrajinska skupštinska odluka o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji APV („Službeni list APV”, br. 08/03, 09/03), 18/09, „Sl. glasnik RS”, br. 69/2010 – Odluka US RS), Odluka o raspodeli budžetskih sredstava PS za propise, upravu i nacionalne manjine organima i organizacijama u čijem radu su u službenoj upotrebi jezici i pisma nacionalnih manjina („Službeni list APV”, broj 6/2008).



## 3. Načela integracije

Načela integracije predstavljaju važan segment za kreiranje uspješne integracione politike. Načelima integracije bave se i „Ljubljanske smernice”.

### 3.1. Priznanje raznolikosti i višestrukih identiteta

U raznolikom društvu ukrštaju se različiti identiteti, a cilj integracione politike jeste da stvori okvir u kome se oni, uz obostrano uvažavanje, mogu slobodno negovati, razvijati i menjati. Integraciona politika mora uvažavati karakteristične odlike grupa koje se vezuju za njen nacionalni, verski, jezički, kulturni ili sličan identitet, pri čemu mora uvažavati i različitosti koje postoje unutar same grupe.

Struktura stanovništva u Republici Srbiji, u kojoj znatan deo ukupnog stanovništva čine pripadnici nacionalnih manjina, upućuje na potrebu da se uvažava nacionalna raznolikost. U pravnom pogledu, priznavanje različitosti manifestuje se priznavanjem posebnih prava koja uživaju pripadnici nacionalnih manjina, koja su usmerena na očuvanje njihovog nacionalnog identiteta. Poseban problem u priznavanju različitosti predstavlja kruto poimanje identiteta i svrstavanje pojedinaca na osnovu nekih karakteristika u definitivne i isključive kategorije.

Fleksibilniji pristup identitetima i priznavanje različitosti nije zadatak koji se postavlja isključivo pred državu i većinsko stanovništvo već je bitan i za manjinsku zajednicu. Primetno je da nacionalne manjine (bolje reći manjinske „elite”) koje s pravom insistiraju na priznavanju i očuvanju svoje posebnosti,

nisu uvek blagonaklone prema priznavanju posebnosti drugih nacionalnih manjina ili pak uvažavanju različitosti u okviru svoje zajednice. U tom smislu posebno se ističu sporovi između bunjevačke i hrvatske zajednice, animoziteti između romske, egipatske i aškalijske zajednice, kao i sukobi unutar bošnjačke, odnosno vlaške nacionalne zajednice. Zbog toga se potreba za većim uvažavanjem različitosti ne sme ograničiti na priznavanje manjinskih identiteta od strane većine, već mora obuhvatiti i međusobno uvažavanje manjina, kao i prihvatanje različitosti unutar manjinskih zajednica.

### 3.2. Primat dobrovoljne samoidentifikacije

Za pripadnost manjinskoj grupi je, uz postojanje nekih objektivnih karakteristika, ključan subjektivni osećaj pripadnosti lica toj grupi. Pripadnost zajednici zasniva se na slobodnom izboru pojedinca i nije dopušteno da država na osnovu nekih objektivnih karakteristika licima bez njihove saglasnosti pripisuje pripadnost određenoj nacionalnoj manjini. Pravni poredak Srbije jemči slobodu prilikom izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti i u tom smislu uvažava princip slobodne samoidentifikacije kao ključni faktor za pripadnost pojedinca nacionalnoj manjini. Ipak, u praksi sloboda samoidentifikacije nije potpuno ostvarena.

Prvi problem odnosi se na teškoće u samoidentifikaciji Bunjevaca i Vlaha. U prvom slučaju identitetski konflikt proizlazi iz osporavanja osobenog bunjevačkog identiteta i percepcije da su Bunjevci u stvari Hrvati. U slučaju Vlaha reč je o sukobu unutar zajednice koji odslikava suprotstavljene težnje očuvanja posebnog vlašskog identiteta i insistiranja na rumunskom korenu ovog identiteta, na osnovu čega se teži svojevrsnoj „rumunizaciji” te zajednice. Problem u ovim primerima proizlazi iz ambivalentnog odnosa države prema tim sukobima. Odgovorno postupanje države mora da vodi u pravcu preduzimanja mera koje bi doprinele stvaranju povoljne klime da se problemi reše konstruktivnim dijalogom između dve zajednice (u slučaju Bunjevaca i Hrvata), odnosno unutar same zajednice (u slučaju Vlaha).

Drugi problem u ostvarivanju prava na samoidentifikaciju postoji u vezi sa slobodom izražavanja nacionalne pripadnosti prilikom popisa stanovništva. Uglavnom sve manjinske zajednice izražavaju sumnju u verodostojnost rezultata popisa uz pretpostavku da je broj pripadnika dotične manjine veći, ali da ljudi nisu ohrabreni da izraze svoju pripadnost nacionalnoj manjini. U tom kontekstu treba skrenuti pažnju da sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti ne postoji samo u odnosu na državu već i u odnosu na manjinsku zajednicu. Lice koje manjinska zajednica percipira kao svog pripadnika nije u obavezi da se tako i izjasni. Ipak, u postupku popisivanja stanovništva ima stvari koje treba poboljšati

kako bi se dodatno obezbedila sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti (kao i veroispovesti i jezika). U tom smislu veoma je važno da struktura popisivača odgovara etničkoj strukturi stanovništva u lokalnoj zajednici, kao i da se obezbedi da se popisivanje može vršiti i na jeziku nacionalne manjine.

Treći problem u vezi sa slobodom izražavanja nacionalne pripadnosti odnosi se na upis pripadnika nacionalnih manjina u poseban birački spisak. Instrukcijom o postupku upisa u posebni birački spisak dopuštena je mogućnost da uredno popunjene zahteve birača mogu predati i treća lica, i to bez posebnog ovlašćenja.<sup>4</sup> Ovo je u praksi dovelo do situacije da su podnošeni zahtevi za upis građana u poseban birački spisak bez znanja i protivno volji tih lica. Primeri u praksi pokazivali su da su podnošeni dupli zahtevi i nepotpisani zahtevi, da su se javljali građani koji su tražili brisanje iz posebnog biračkog spiska jedne manjine i upis u birački spisak druge manjine, ili samo brisanje iz posebnog spiska.

Konačno, problemi u samoidentifikaciji postoje i u „fingiranju” pripadnosti određenoj nacionalnoj manjini zarad uživanja nekih beneficija koje proizlaze iz mera afirmativne akcije. U tom kontekstu otvara se pitanje gde su granice samoidentifikacije, tj. da li se pripadnost određenoj nacionalnoj manjini može zasnivati isključivo na subjektivnom osećaju ili je samoidentifikacija ograničena objektivnim kriterijumima. Dva primera ilustruju ovaj problem. U prvom primeru reč je o izražavanju lica neromske nacionalnosti kao Roma zbog povlašćenog upisa na fakultet koji kao mera afirmativne akcije postoji za Rome. Drugi slučaj tiče se registrovanja političkih partija manjina kako bi se koristile olakšice u izbornom procesu koje postoje za te partije. U oba primera reč je o zloupotrebi prava, pa je neophodno da se u pravnom poretku stvore mehanizmi da se ona predupredi.

### 3.3. Neizolacionistički pristup manjinskim pitanjima

Uspešna manjinska politika trebalo bi da uvaži da je za društvo ključno da uspostavi adekvatan balans između potreba da se očuva posebnost manjinske zajednice i da se ona uključi u šire društvo. Uspešna manjinska politika mora očuvati nacionalni identitet date nacionalne zajednice, ali i uspostaviti i ojačati veze između različitih nacionalnih zajednica i osnažiti društvo kao celinu. Važno je da uživanje prava koja doprinose očuvanju posebnosti nacionalne zajednice ne

<sup>4</sup> Nacrtom Zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, u članu 47 stav 3 predviđeno je: „Pripadnik nacionalne manjine upisuje se u poseban birački spisak isključivo na lični zahtev, čime se otklanja mogućnost da popunjeni zahtev preda treće lice u ime pripadnika nacionalne manjine. Nacrt zakona još nije ušao u skupštinsku proceduru.

dovede do njene samodovoljnosti i izolacije od šireg društva. Da bi se to postiglo, unapređenje položaja nacionalnih manjina ne može se tretirati kao posebna sektorska politika koja nema dodirnih tačaka s drugim politikama države. Unapređenje položaja manjina jeste rezultat prožimajućih sektorskih politika.

Pravni okvir manjinske zaštite u Srbiji prevashodno je usmeren na očuvanje posebnosti manjinskih zajednica; malo se bavi jačanjem veza između različitih zajednica, a skoro da se uopšte ne bavi odnosima većine i manjina. Dakle, u fokusu manjinske politike nije međunacionalna i interkulturalna komunikacija i saradnja. Manjinska politika u Republici Srbiji ima segregatorna dejstva, na šta ukazuje činjenica da većinska i manjinske zajednice najčešće vode paralelne živote. Za takvu situaciju u prvoj meri odgovorna je država, koja ima ključnu, ali ne i aktivnu ulogu u kreiranju integracione manjinske politike. Delovanje države je uglavnom reaktivno, i to na zahteve međunarodne zajednice i na zahteve onih nacionalnih manjina koje imaju znatan politički uticaj. Uz to, manjinska politika je usmerena skoro u potpunosti prema manjinskom stanovništvu i uopšte se ne bavi većinskim stanovništvom i njegovim odnosom prema različitosti. Međutim, za ovakvu situaciju deo odgovornosti snose i etnonacionalističke manjinske elite koje utiču na zatvaranje manjinskih zajednica da bi očuvale i jačale svoje pozicije moći.

### 3.4. Zajedničke javne institucije, osećaj pripadnosti i uzajamno prilagođavanje

Za uspešnu integraciju nužno je da pripadnici nacionalnih manjina doživljavaju državu u kojoj žive kao svoju i da imaju poverenja u zajedničke institucije. S druge strane, uspešna integraciona politika pretpostavlja da država tretira pripadnike nacionalnih manjina kao svoje građane i bez ikakve diskriminacije pruža im sva prava koja proizlaze kako iz statusa građanstva tako i iz pripadnosti nacionalnoj manjini. Brojne su prepreke koje je na putu integracione politike postavila nedavna prošlost kako u vidu povećanja etničke distance i nepoverenja tako i zbog ratnih oružanih sukoba po linijama nacionalne pripadnosti. Ovo se posebno uočava u srpsko-albanskim i srpsko-hrvatskim odnosima, ili u odnosu pripadnika ovih manjina prema policiji i drugim „aparatura državne sile”.

Za razliku od ideala etnonacionalne države, gde se državljanstvo vezuje za etnicitet, sveobuhvatna integraciona politika zasniva se na tome da vođstva većinskog stanovništva prihvataju društva različitosti, kao i na spremnosti većinskog stanovništva da se prilagodi životu u raznolikom društvu. Zbog

toga je za uspeh integracione politike veoma važna promena postojećih vrednosnih i kulturnih obrazaca, kao i izgradnja međusobnog poverenja i jačanje osećaja zajedništva.

### 3.5. Integracija (inkluzija) i delotvorno učešće

Delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina od ključnog je značaja za uspeh integracione politike, pa će o tome biti reči u posebnom delu ovog teksta. Ako pripadnici nacionalnih manjina nisu uključeni u državne poslove i imaju osećaj da se odluke donose bez mogućnosti da oni utiču na njih, to će dodatno uticati na slabljenje njihovog poverenja u državu i društvo i dovesti do zatvaranja manjinskih zajednica u okvire sopstvene zajednice. Zato uspešna integraciona politika mora da se bavi uključivanjem pripadnika nacionalnih manjina u javne poslove, ali i njihovim učešćem u raspodeli ekonomskih i socijalnih dobara. Uspešna integraciona politika podrazumeva da pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u formulisanju i primeni integracione politike, da u okvirima svoje uloge preuzmu odgovornost (*ownership*) za tu politiku i da doprinesu sopstvenom uključivanju u društvene procese.

### 3.6. Prava i dužnosti

Integracija nije jednosmeran odnos u kome se pred državu postavljaju obaveze da integriše sve članove društva, pri čemu oni nemaju nikakvu aktivnu ulogu u tom procesu. Proces integracije ne nameće svakoj strani samo prava ili samo obaveze. U tom smislu, možemo govoriti o odgovornosti nacionalnih manjina za integraciju, a manje o njihovim obavezama u tom procesu. Veoma je važno da i nacionalne manjine u Srbiji imaju aktivniji odnos prema unapređenju sopstvenog položaja i prema integracionom procesu uopšte. U Republici Srbiji je potrebna svojevrsna emancipacija nacionalnih manjina (odnosno njihovih institucija), njihovo oslobađanje od tutorstva države, ali i od tutorstva izolacionističkih elita i politika, jačanje kapaciteta za ostvarivanje manjinskih prava i preuzimanje dela odgovornosti za integracioni proces. To naročito važi za nacionalne savete nacionalnih manjina na koje država nije prenela samo prava već i obaveze u ostvarivanju i zaštiti manjinskih prava, zbog toga što neki pravni zahtevi titulara manjinskih prava više nisu usmereni prema državi već prema nacionalnim savetima. Pored obaveza u ostvarivanju i zaštiti manjinskih prava,

nacionalni saveti imaju i obavezu da doprinose integracionim procesima u zemlji. Štiteći i promovišući nacionalni identitet manjinske zajednice, nacionalni saveti moraju doprinositi uspostavljanju interkulturalnih veza u širem društvu.

### 3.7. Odnosi između nacionalnih zajednica

Sušтина integracione politike jeste uspostavljanje interakcije između različitih zajednica, te promovisanje i uvažavanje različitosti. U tu svrhu akteri integracione politike mogu primenjivati različite mere kako bi podsticali interakciju i uzajamno razumevanje između različitih nacionalnih zajednica. O konkretnim merama biće reči u odeljku 5.

### 3.8. Politike koje su namenjene i većini i manjini

Integracija je proces koji uključuje sve članove društva, kako većinu tako i manjine. Uspesna integracija dovodi i do prilagođavanja većinskog stanovništva manjinama. Dosadašnja iskustva primene manjinske politike u Srbiji pokazuju tendencije da se integracija shvata kao intergacija manjina u šire društvo i skoro da nema instrumenata integracione politike koji su usmereni na većinsko stanovništvo. Obrazovni planovi i programi za nastavu na srpskom jeziku ne sadrže informacije o manjinama i njihovom doprinosu kulturi i istoriji zemlje; tzv. većinski mediji ne nude sadržaje o etničkoj, kulturnoj i jezičkoj raznolikosti društva u svojim programima; a ista situacija je s kulturnim institucijama i manifestacijama.



## 4. Elementi okvira integracione politike

### 4.1. Formulisanje delotvorne politike

Uspešna integraciona politika polazi od uspostavljenog političkog kompromisa oko vizije razvoja Srbije i delotvorne strategije, s kratkoročnim i srednjoročnim akcionim planovima razvoja, primerenim pravnom i institucionalnom okviru. Za ovu politiku je važno i da postoje merila za procenjivanje uspeha kao jasne procedure kontinuiranog praćenja efekata primenjenih mera.

U Republici Srbiji postoje brojni posebni strateški dokumenti koji se, na primer, tiču politike za borbu protiv diskriminacije i politike integracije Roma. Međutim, nema sveobuhvatne strategije na kojoj će se temeljiti koherentna manjinska i integraciona politika. Pored države, odgovornost za odsustvo koherentne manjinske i integracione politike snose i manjinske elite (reprezentovane u nacionalnim savetima i manjinskim političkim partijama), koje nisu preuzele aktivnu ulogu u procesu upravljanja različitostima. Čak i kada postoje, strategije nacionalnih saveta usmerene su isključivo na poboljšanje položaja dotične nacionalne manjine, a ne na integracioni proces u celini. Kao posledica nepostojanja sveobuhvatne strategije, manjinska i integraciona politika u Srbiji oslanjaju se prevashodno na pravnu regulativu, i to podzakonskog ranga – uredbi, pravilnicima, poslovnici i slično, kojom se uređuje ostvarivanje i zaštita prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, a da se pri tome, često,

ne poštuju ustavna i zakonska rešenja. Pripadnici nacionalnih manjina često ukazuju na ovu pojavu kada je u pitanju primena prava na službenu upotrebu jezika, na obrazovanje na jeziku nacionalne manjine, a naročito na udžbenike za nastavu na jeziku nacionalne manjine.

Poseban nedostatak manjinske politike predstavlja nepostojanje adekvatnog praćenja ostvarivanja prava nacionalnih manjina, zbog čega je i teško procenjivati dejstva manjinske politike. U tom pogledu poseban problem predstavlja nedostatak pravne regulative kojom se detaljnije uređuje obrada podataka o nacionalnoj pripadnosti.

## 4.2. Zakonodavstvo i institucije

Prava pripadnika nacionalnih manjina utemeljena su u Srbiji u različitim domaćim i međunarodnim pravnim aktima. Pravni okvir zaštite u tom smislu čine Ustav Srbije, ratifikovani međunarodni ugovori, zakoni koji regulišu pitanje manjinskih prava, kao i pravni akti doneti na nivou Autonomne Pokrajine Vojvodine i na nivou jedinica lokalne samouprave.

Ustav Srbije uzima u obzir etničku heterogenost stanovništva i konstituise poredak koji kombinuje elemente liberalno-građanske demokratije s elementima multikulturalnosti. Građanski karakter političkog poretka ogleda se u privrženosti načelima građanske demokratije (član 1 Ustava) i opredeljenju za suverenost građana (a ne etničkih kolektiviteta; treći stav preambule, član 2, stav 1 Ustava), koji prožimaju celokupan tekst Ustava. Ipak, određene proklamacije, kao i normativna rešenja, ukazuju na to da Ustav ne uspostavlja čist liberalno-građanski poredak. U preambuli Ustava ističu se državna tradicija srpskog naroda i ravnopravnost svih građana i etničkih zajednica u Srbiji, što se u određenoj varijaciji ponavlja i u članu 1, koji ukazuje da je Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive. Iako ovakva „etnička” definicija države ne bi trebalo da proizvodi pravne posledice,<sup>5</sup> ona je kritikovana kao moguća prepreka razvoju integrativnog multikulturalizma u Srbiji. Međutim, za procenu pravnog položaja nacionalnih manjina mnogo su važnije ustavne garancije različitih prava i sloboda, kako onih koje se vezuju za građanski status pripadnika nacionalnih manjina tako i onih koje proizlaze iz potrebe da se očuva njihov identitet.

Na normativnom nivou Ustav odstupa od čistog liberalno-građanskog modela, koji postoji u Zakonu o slobodama i pravima nacionalnih manjina, na

<sup>5</sup> Upor. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Opinion on the Constitution of Serbia, Opinion no. 405/2006, CDL-AD(2007)004, Strasbourg, 19 March 2007, s. 4.

taj način što pre naglašava zaštitu prava nacionalnih manjina, a pripadnicima nacionalnih manjina jemči i dodatna prava (član 14, član 21, članovi 47–49 i treće poglavlje drugog dela Ustava, članovi 75–81). To što Ustav prava pripadnika nacionalnih manjina reguliše u zasebnom poglavlju ne znači da postoje „opšta” prava koja pripadaju većini i „posebna” prava koja uživa manjina. Naprotiv, opšte garancije ljudskih prava odnose se na sve građane nezavisno od njihove nacionalne ili etničke pripadnosti, a zabrana diskriminacije predstavlja srž demokratskog poretka i preduslov zaštite nacionalnih manjina.<sup>6</sup> Po sadržini, najveći broj prava nacionalnih manjina nisu posebna prava. To su prava zajamčena svim građanima, ali su manjinama data posebna jemstva, naročito onih prava koja su od značaja za očuvanje i razvoj nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina. U tom smislu je značajan član 79 Ustava, kojim se pripadnicima nacionalnih manjina garantuje pravo na negovanje i razvijanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti, privatnu i javnu upotrebu maternjeg jezika, školovanje na maternjem jeziku, informisanje na maternjem jeziku, ispisivanje topografskih oznaka na maternjem jeziku i upotrebu svojih simbola na javnim mestima. U ostvarenju tih prava Ustav predviđa autonomiju nacionalnih manjina i omogućava pripadnicima nacionalnih manjina da biraju svoje nacionalne savete (član 75, stavovi 2 i 3).

Ustavno opredeljenje da se uredi pitanje položaja nacionalnih manjina nesumnjivo predstavlja bitan preduslov za jačanje multikulturalnosti. Pritom se ideja multikulturalnosti ne svodi više samo na miran suživot pripadnika različitih nacionalnih zajednica (većine i manjina) već prerasta u interkulturalnu komunikaciju i uspostavljanje stabilnijih veza između ovih zajednica. O ovom pitanju Ustav nije u potpunosti dosledan jer prema članu 48 Republika Srbija podstiče „razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika” (segregativni multikulturalizam), dok u članu 81 podstiče „duh tolerancije i međukulturalnog dijaloga” i preduzima mere za unapređenje „uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje”, što ukazuje na intenciju da se uspostavi integrativni multikulturalizam.

Važan element pravnog okvira manjinske politike u Srbiji predstavljaju i međunarodni ugovori koji se mogu svrstati u dve grupe. U prvoj grupi se nalaze multilateralni ugovori, i to pre svega oni izrađeni u okviru Saveta Evrope koji se neposredno tiču pitanja zaštite nacionalnih manjina (Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima). U drugoj grupi nalaze se četiri bilateralna ugovora s Hrvatskom, Mađarskom, Makedonijom i Rumunijom, kojima se reguliše ostvarivanje i zaštita prava pripadnika hrvatske, mađarske, makedonske, odnosno rumunske manjine u Srbiji i položaj srpske manjine u tim državama. Obim i predmet ovoga teksta ne dopuštaju da se detaljno bavimo ovim aktima, pa ćemo skrenuti pažnju na samo nekoliko bitnih napomena.

6 V. član 21 i član 76 Ustava Srbije.

Okvirna konvencija je bitno uticala na nacionalnu regulativu o nacionalnim manjinama, pre svega na Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, ali i kasnija ustavna rešenja. Mnoga rešenja u domaćem pravu preuzeta su iz Okvirne konvencije, pri čemu su po stepenu priznavanja prava manjinama prevazišla standarde tog akta. S jedne strane, to je pozitivna tendencija koja treba da demonstrira posvećenost države očuvanju i zaštiti manjinskih prava, ali se postavlja pitanje da li takav ekstenzivan pristup države odgovara njenim kapacitetima da ispuni preuzete obaveze.

Što se tiče Evropske povelje, njenom ratifikacijom Srbija (tada Srbija i Crna Gora) zaštitila je 10 jezika (albanski, bosanski, bugarski, mađarski, romski, rumunski, rusinski, slovački, ukrajinski i hrvatski jezik). Neki jezici koji su u Srbiji u službenoj upotrebi ne nalaze se na ovoj listi, poput češkog, dok je, recimo, ukrajinski zaštićen iako nije nigde u službenoj upotrebi. Poseban problem predstavlja ignorisanje bunjevačkog i vlaškog jezika/govora koji nisu priznati prilikom ratifikacije Evropske povelje i ne uživaju njenu zaštitu. Problem u vezi s dejstvom i primenom Evropske povelje u Srbiji predstavlja činjenica da su za sve jezike prihvaćene iste mere. Nisu uzete objektivne okolnosti (broj govornika, aktuelne potrebe i zahtevi zajednice, kapaciteti za primenu i sl.) već je za sve jezike preuzeta ista obaveza, pa je isti pristup prema npr. mađarskom i bosanskom jeziku. Ovo naravno stvara teškoće u primeni jer se nešto što je „skrojeno” prema merama brojnije i organizovanije zajednice ne može uspešno primeniti na brojčano malu, eventualno disperzovanu ili slabo organizovanu zajednicu. Promene više nisu moguće jer bi se kosile s principom stečenih prava, pa se postavlja pitanje kapaciteta države, ali i određenih manjinskih zajednica da obezbede primenu usvojenih mera. U tom smislu treba raditi na kontinuiranom unapređenju stanja i jačanju ovih kapaciteta, kako bi se faktičko stanje polako približavalo pravnom okviru.

Kad je reč o četiri bilateralna sporazuma o zaštiti manjina, glavni nedostatak je u tome što ne postoji obavezujući mehanizam primene usaglašanih zaključaka (zapisnika), već se zaključci samo prosleđuju vladi radi informisanja. Problem je i što se međunarodne (bilateralne) mešovite komisije koje treba da nadgledaju primenu svakog od tih sporazuma ne sastaju redovno, kao i nedostatak administrativnih kapaciteta koji bi pratili rad komisije.

Okosnicu zakonske regulative za ostvarivanje i zaštitu manjinskih prava čine dva zakona: Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (Zakon o nacionalnim manjinama) i Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (Zakon o nacionalnim savetima).

Odredbe Zakona o nacionalnim manjinama oslanjaju se na evropske standarde zaštite nacionalnih manjina,<sup>7</sup> pri čemu je uticaj Okvirne konvencije Saveta

<sup>7</sup> U pogledu priznavanja kolektivnih prava nacionalnih manjina zakon prevazilazi evropske standarde, koji priznaju samo kolektivno ostvarivanje individualnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Upor. Bašić, G.: „Položaj nacionalnih manjina u SR Jugoslaviji”, u: Bašić, G. et al. (ur.): *Demokratija i nacionalne manjine*, Beograd 2002, s. 35.

Evrope jasno uočljiv. Zakon je unapredio sistem zaštite manjina u Srbiji pre svega definisanjem pojma nacionalne manjine, utvrđivanjem osnovnih prava na očuvanje posebnosti nacionalne manjine i uvođenjem instituta nacionalnih saveta nacionalnih manjina u pravni poredak Srbije.

Prilikom definisanja nacionalne manjine zakonodavac se opredelio za opisnu definiciju a da nije taksativno naveo koje nacionalne manjine uživaju zaštitu zakona. Sticanje statusa nacionalne manjine zakon vezuje za sledeća svojstva: državljanstvo, brojčanu inferiornost (ali i dovoljnu zastupljenost), posebna etnička, verska, jezička ili slična obeležja, kao i brigu pripadnika da očuvaju i održavaju svoj zajednički identitet (član 2, stav 1). Takvom „otvorenom” definicijom zakon prihvata liberalniji model i dopušta svakoj „etničkoj grupi” koja zadovolji navedene kriterijume status nacionalne manjine. Ipak, u skladu sa slobodom nacionalnog opredeljenja treba imati na umu da posedovanje navedenih svojstava na individualnom nivou ne dovodi automatski do pripadnosti određenoj nacionalnoj manjini, jer svako lice ima pravo da odluči da li želi da bude tretirano kao pripadnik nacionalne manjine ili ne.

Centralni deo zakona jeste njegov treći deo kojim se regulišu prava na očuvanje posebnosti. U tom pogledu zakon predviđa sledeća prava: pravo na izbor i upotrebu ličnog imena (član 9), pravo na upotrebu maternjeg jezika (članovi 10 i 11), pravo na negovanje kulture i tradicije (član 12), pravo na školovanje na maternjem jeziku (članovi 13, 14 i 15), pravo na upotrebu nacionalnih simbola (član 16) i pravo na javno obaveštavanje na jeziku nacionalne manjine (član 17).

Važna osobenost zakona je i to što je njime uvedena kulturna autonomija nacionalnih manjina, i to uvođenjem nacionalnih saveta nacionalnih manjina, koji će Ustavom iz 2006. postati i ustavna institucija. Članom 19, stav 1 zakona predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati nacionalne savete radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture. Uloga nacionalnog saveta je da predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, informisanja na jeziku nacionalne manjine i kulture, kao i da učestvuje u procesu odlučivanja ili odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove iz tih oblasti (član 19, stav 7). Iako je utemeljio osnove delotvornog uticaja nacionalnih manjina na ostvarenje njihovih prava, zakon je otvorio tri osnovne slabosti koje i danas prate te institucije. One se tiču izbora nacionalnih saveta i političkog uticaja u tom procesu, centralizacije manjinske autonomije i nejasno i nedovoljno definisanih nadležnosti nacionalnih saveta.

Tek sedam godina nakon usvajanja Zakona o manjinama usvojen je Zakon o nacionalnim savetima, koji je trebalo da jasnije uredi izbor, položaj i nadležnosti tih tela i da tako stvori uslove za doslednu primenu prava na kulturnu autonomiju nacionalnih manjina. Zakon uređuje tri grupe pitanja: nadležnost nacionalnih saveta, postupak njihovog izbora, kao i finansiranje tih tela. Predmet zakona su i neka druga pitanja značajna za rad nacionalnih saveta

(statusna pitanja, međunarodna i regionalna saradnja, nadzor nad radom nacionalnih saveta). Prateći Zakon o manjinama, Zakon o nacionalnim savetima koncipira ova tela kao tela kulturne autonomije nacionalne manjine u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe manjinskog jezika i pisma. U tim oblastima nacionalni savet ima tri osnovne vrste ovlašćenja, pravo da predstavlja nacionalnu manjinu, pravo da odlučuje ili učestvuje u odlučivanju i pravo da osniva ustanove, privredna društva i druge organizacije (član 2, stav 2 Zakona o nacionalnim savetima). Nacionalni savet ima svojstvo pravnog lica koje stiče upisom u registar koji vodi nadležno ministarstvo.

Pored Zakona o manjinama, prava pripadnika nacionalnih manjina regulišu i drugi zakoni, i to u segmentu oblasti koju uređuju. Tako odredbe o pravima manjina možemo naći u Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakonu o osnovnoj školi, Zakonu o srednjoj školi, Zakonu o ličnoj karti, Zakonu o javnom informisanju, Zakonu o lokalnoj samoupravi, procesnim zakonima i sl.

Prava pripadnika nacionalnih manjina utvrđena republičkim propisima ostvaruju se najčešće na nižim nivoima vlasti, tj. na nivou autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Ustav predviđa da se autonomne pokrajine staraju o „ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom” (član 183, stav 3 Ustava), a da se opština, odnosno grad, stara o „ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u opštini” (član 190, stav 3 Ustava). Uz to, Ustav ostavlja mogućnost autonomnim pokrajinama da svojim propisima, a na osnovu zakona, ustanove dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina (član 79, stav 2 Ustava).

Za ostvarivanje manjinske politike od izuzetne je važnosti efikasno delovanje institucija. Profesionalna i efikasna uprava, efikasno pravosuđe, delotvorna nezavisna tela (poput zaštitnika građana ili poverenika za zaštitu ravnopravnosti), efikasni pokrajinski i lokalni organi, veoma utiču na kvalitet ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina. Za većinu tih „opštih” institucija, naročito na centralnom nivou (poput poreske uprave, uprave carina, katastra, organizacija s javnim ovlašćenjima i sl.), karakteristično je da nisu dovoljno senzibilisane za manjinska prava (npr. ostvarivanje prava na upotrebu manjinskog jezika). Nužno je da postoje i posebne institucije koje se u svojoj primarnoj nadležnosti bave manjinskim pravima. U tom trenutku institucionalni okvir manjinske politike čine Kancelarija za ljudska i manjinska prava, Savet Republike Srbije za nacionalne manjine, Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne manjine, lokalni saveti za međunacionalne odnose i nacionalni saveti nacionalnih manjina.

Kancelarija za ljudska i manjinska prava jeste telo Vlade Republike Srbije koje se bavi pitanjima praćenja i unapređenja stanja u ovoj oblasti. Ovim se ranije bavilo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, a potom i Uprava za ljudska i manjinska prava u okviru ministarstva. Promena institucionalnog koncepta nije posledica strateškog pristupa i prilagođavanja institucionalnog

okvira potrebama manjinske politike, već je rezultat prilagođavanja institucionalne strukture odnosu snaga političkih stranaka i koalicionih sporazuma. Za uspešnu manjinsku politiku ključno je da se dugoročnije utvrdi koncept državnog organa koje će se baviti pravima nacionalnih manjina. Najbolje rešenje jeste formiranje ministarstva koje će se baviti pitanjima manjinske politike i integracija. Ljudska i manjinska prava i integracije sveobuhvatna su oblast, pa njena koncentracija u jedno ministarstvo ne treba da navodi na pogrešan zaključak da druga ministarstva ne treba da uzimaju u obzir ostvarivanje i zaštitu ovih prava prilikom obavljanja poslova iz svoje nadležnosti (npr. ministarstva zadužena za obrazovanje, pravosuđe i državnu upravu, za zdravstvo, kulturu i sl.).

Najvažnije političko telo za utvrđivanje manjinske politike jeste Savet za nacionalne manjine. Savet je pravno utemeljen u Zakonu o nacionalnim manjinama, koji u čl. 18 utvrđuje da će Vlada osnovati Savet za nacionalne manjine „u cilju očuvanja, unapređenja i zaštite nacionalnih, etničkih, verskih, jezičkih i kulturnih posebnosti pripadnika nacionalnih manjina i u cilju ostvarivanja njihovih prava”. Zakon je dalje regulisanje sastava i nadležnosti Saveta prepustio Vladi, s tim što je propisao da će predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina biti članovi Saveta. Savet je uspostavljen 2004. godine Uredbom Vlade. Savet bi trebalo da bude kanal komunikacije i usaglašavanja interesa Vlade Republike Srbije i vođstva nacionalnih manjina. Kao savetodavno telo, Savet bi trebalo da pomogne Vladi u pripremi i ostvarivanju strateških odluka manjinske politike. Savet čine resorni ministri u vladi (zaduženi za oblasti unutrašnjih poslova, pravde, državne uprave, lokalne samouprave, prosvete, sporta, kulture, vera) i predsednici svih nacionalnih saveta nacionalnih manjina, a njegovim radom rukovodi predsednik Vlade Republike Srbije. Nadležnosti Saveta su: potvrđivanje nacionalnih simbola i znamenja nacionalnih manjina na predlog nacionalnih saveta nacionalnih manjina; razmatranje nacrtu zakona i drugih propisa značajnih za ostvarivanje prava nacionalnih manjina; praćenje i razmatranje stanja ostvarivanja prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji; predlaganje mera za unapređenje pune i delotvorne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina; praćenje i ostvarivanje saradnje nacionalnih saveta nacionalnih manjina s nadležnim organima Republike Srbije; saradnja s nadležnim organima Državne zajednice Srbija i Crna Gora, i razmatranje uslova rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina i sl.

U prvom sazivu, Savet je preduzeo brojne aktivnosti, bilo sam bilo u saradnji s drugim institucijama. Neke od tih aktivnosti veoma su značajne za ostvarivanje manjinskih prava: donošenje odluke o izradi kriterijuma za uvoz udžbenika na jezicima nacionalnih manjina i odluke o obrazovanju komisije za izradu tih kriterijuma; pokretanje kampanje za upis većeg broja pripadnika nacionalnih manjina u vojne škole i policijsku akademiju; donošenje odluke o ustanovljavanju godišnje kulturne manifestacije nacionalnih manjina; saradnja s Ministarstvom za ljudska i manjinska prava SCG u pripremi akcionih planova za



implementaciju Strategije za integraciju Roma; stvaranje baze podataka o nacionalnim manjinama u Republici Srbiji prema matricama sačinjenim za potrebe pripreme državnih izveštaja o sprovođenju međunarodnih ugovora od značaja za nacionalne manjine. Pored ovih aktivnosti, Savet je u saradnji s Upravom za propise i nacionalne manjine Izvršnog veća AP Vojvodine ostvario i projekat „Afirmacija multikulturalizma i tolerancije u Vojvodini” radi smanjenja broja etnički motivisanih incidenata i stvaranja svesti kod mladih o vrednostima i prednostima života u multikulturnim zajednicama; u saradnji s Ministarstvom kulture i Ministarstvom za ljudska prava i nacionalne manjine, učestvovao je u obeležavanju početka „Dekade Roma”; u saradnji sa OEBS-om organizovao je seminar za predstavnike nacionalnih saveta na temu „Učešće nacionalnih saveta u zakonodavnim procesima” itd.

U drugom sazivu Savet je održao samo konstitutivnu sednicu. Ovu činjenicu predstavnici nacionalnih manjina, bez izuzetka, tumače kao dokaz nezainteresovanosti Vlade Republike Srbije za manjinsku politiku, kao i otvoreno kršenje zakona.

Na nivou AP Vojvodine, pitanjem ostvarivanja manjinskih prava bavi se Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice. U okviru tog sekretarijata postoji Sektor za nacionalne zajednice, u čijoj su nadležnosti pitanja iz oblasti ostvarivanja prava nacionalnih zajednica, odnosi sa crkvama i verskim zajednicama, kao i poslovi prevođenja na strane jezike i jezike nacionalnih zajednica i sa stranih jezika i jezika nacionalnih zajednica koji su u službenoj upotrebi u radu pokrajinskih organa. Rad Pokrajinskog sekretarijata, odnosno Sektora za nacionalne zajednice, ocenjuje se kao dobar, a bolji kvalitet ostvarivanja manjinskih prava na području Vojvodine vezuje se dobrim delom i za stabilnu i efikasnu institucionalnu strukturu koja se bavi ovim pitanjima u AP Vojvodini.

Na lokalnom nivou, najvažnije telo za unapređenje međuetničkog dijaloga jeste Savet za međunacionalne odnose. Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS”, br. 129/2007) u članu 98 predviđa da se u jedinicama lokalne samouprave s nacionalno mešovitim sastavom stanovništva osniva savet za međunacionalne odnose. Takvi saveti treba da vode računa o očuvanju „nacionalne ravnopravnosti” na lokalnom nivou, naročito u stavovima i predlozima koje upućuju skupštini grada/opštine i mišljenjima koja daju na predloge odluka lokalne skupštine i izvršnih organa. Iako je institucija Saveta za međunacionalne odnose u pravni poredak Srbije uvedena 2002, ona još nije u potpunosti zaživela. I dalje postoje jedinice lokalne samouprave koje su po zakonu obavezne da osnuju savet a nisu to učinile, dok je u većini lokalnih samouprava koje su formirale savet, on po pravilu nefunkcionalan i uglavnom se svodi na ispunjavanje forme.

Institucionalni okvir manjinske politike upotpunjuju nacionalni saveti nacionalnih manjina, kao tela preko kojih nacionalne manjine ostvaruju pravo



na kulturnu autonomiju. Nacionalni saveti predstavljaju nacionalnu manjinu, odlučuju ili učestvuju u odlučivanju i osnivaju ustanove i organizacije u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina. Iako kod većinskih i manjinskih elita postoji saglasnost o prihvatanju nacionalnih saveta, ovaj koncept nije bez nedostataka.

Prema Zakonu o nacionalnim savetima, nacionalni saveti predstavljaju institucije u okviru kojih pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju pravo na samoupravu u sledećim oblastima: kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma. Prvi mandatni ciklus nacionalnih saveta završava se ove godine, i to je dobar trenutak da se analiziraju ostvareni ciljevi i izazovi i problemi s kojima su se suočavali nacionalni saveti.

Nakon najnovije odluke Ustavnog suda o (ne)ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o nacionalnim savetima, politički je nametnuto pitanje da li te institucije predstavljaju organ manjinske samouprave ili organ kulturne autonomije. Potrebno je postići većinski politički dogovor da se ne dozvoli ukidanje te institucije ili sužavanje njenih nadležnosti. Da bi nacionalni savet bio organ manjinske samouprave, potrebno je da se, prvo, uspostavi takav zakonodavni i institucionalni okvir koji obezbeđuje zastupljenost interesa celokupne nacionalne zajednice u nacionalnom savetu, a ne samo interesa pojedinih političkih grupa ili političkih partija. To nalaže preispitivanje do sada važećih pravila za izbor članova nacionalnog saveta. Drugo, nadležnosti nacionalnih saveta moraju biti u skladu s bitnim odrednicima manjinske samouprave, ali i s kapacitetom te institucije, odnosno date manjinske zajednice, da sprovede propisane nadležnosti.

Među problemima uočenim u praksi nacionalnih saveta izdvajaju se sledeći: u Zakonu o nacionalnim savetima nedorečene su odredbe o unutrašnjoj organizaciji saveta; neusaglašenost odredaba Zakona o nacionalnim savetima i relevantnih odredaba zakona o obrazovanju, kulturi itd.; nedovoljna organizovanost i ograničeni stručni i finansijski kapaciteti nacionalnih saveta pojedinih nacionalnih manjina, naročito onih malobrojnih; nepostojanje i nesređenost dokumentacije o radu nacionalnih saveta; vidni problemi u ostvarivanju zakonom uređenog postupka izbora nacionalnih saveta, pre svega upisa u poseban birački spisak i brisanja iz njega.

U pitanjima međusobne saradnje i koordinacije nacionalnih saveta, a posebno u pitanjima odnosa s republičkim organima i organima pokrajinske i lokalne samouprave, Zakon o nacionalnim savetima je nedorečen. Nacionalni saveti se, prema zakonu, mogu pojedinačno obraćati državnim organima s predlozima i mišljenjima. Ti organi su, prema zakonu, obavezni da zatraže mišljenja nacionalnih saveta, ali je zakon prepustio tim organima da u svojim poslovnicima regulišu postupak pribavljanja mišljenja. Postoji neformalno telo koje se zove Koordinacija nacionalnih saveta, ali ono još nije zakonska kategorija i samo po sebi nema nikakva ovlašćenja.

Finansiranje nacionalnih saveta, to jest raspodela budžetskih sredstava u te svrhe, regulisano je posebnom uredbom Vlade. To bi pitanje moralo biti uređeno zakonom. U radu na tom zakonu trebalo bi razmotriti mogućnost da se sadašnja praksa u kojoj se ovlašćenja odlučivanja o finansiranju daju isključivo nadležnim ministrima promeni, i uvede, na primer, poseban fond koji bi podržavao programe namenjene manjinama i integraciji. Napominjemo da Zakon o nacionalnim savetima predviđa postojanje fonda. Međutim, kako nisu usvojena podzakonska akta, fond nikada nije zaživeo u praksi.

Sistem finansiranja nacionalnih saveta zaslužuje posebnu pažnju. Postojeće stanje u oblasti prihoda i trošenja finansijskih sredstava nacionalnih saveta jeste sledeće: nacionalni saveti nisu ni direktni ni indirektni budžetski korisnici, što onemogućava budžetsku kontrolu njihovog rada. Takođe, nije sačinjena analiza strukture trošenja sredstava nacionalnih saveta; nedostaje uvid u popis imovine nacionalnih saveta. Problem je i isključivo oslanjanje nacionalnih saveta na sredstva iz budžeta, a obezbeđena sredstva uglavnom su dovoljna za institucionalno delovanje, ali ne i za posebne programe nacionalnih saveta i puno obavljanje nadležnosti poverenih zakonom; a ne postoje ni kriterijumi za finansiranje. Naime, za dodelu sredstava iz budžeta u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, kulture ili obaveštavanja, presudan je broj postojećih institucija nacionalnih manjina ili njihova brojnost u jedinicama lokalne samouprave u kojima je u upotrebi manjinski jezik. Problem je što se i ti kriterijumi, inače nepovoljni za malobrojne nacionalne manjine, za razliku od AP Vojvodine, u ostalim delovima Srbije ne sprovode. Takva situacija favorizuje bolje organizovanje mnogobrojnije manjine nad manje brojnim ili slabo organizovanim manjinama (na primer, Romima). Takođe, u AP Vojvodini nacionalne manjine su, u pogledu finansiranja, u daleko boljem položaju od nacionalnih manjina u centralnoj Srbiji, koje se finansiraju samo iz republičkog budžeta, dok su nacionalni saveti iz AP Vojvodine finansirani iz dva budžeta: republičkog i pokrajinskog.

### 4.3. Učesnici i uloge

Uspešna integraciona politika zavisi i od uključivanja različitih aktera. Među akterima koji utiču na manjinsku i integracionu politiku jesu političke partije, unije poslodavaca, sindikati i nevladin sektor. Političke partije mogu biti veoma značajni akteri u promovisanju različitosti i tolerancije. Primetno je da nema javnih istupa partijskih funkcionera koji su prožeti međuetničkom netrpeljivošću (što se ranije događalo). Ipak, u delovanju političkih partija potreban je aktivniji pristup interkulturalnosti, i to kako kod manjinskih tako i kod „nacionalnih” političkih partija. Iako je primarni cilj manjinskog partijskog udruživanja

zastupanje interesa nacionalne manjine, manjinske političke partije treba da se uključe i u ona pitanja koja su od opšteg društvenog značaja. Kako je zapošljavanje jedan od važnih segmenata integracije, sindikati i udruženja poslodavaca igraju značajnu ulogu i u toj se oblasti mogu sprovesti mere afirmativne akcije. Važan akter integracione politike jesu organizacije civilnog društva. Dosadašnji napredak u ostvarivanju manjinske politike u Srbiji u najvećoj je meri rezultat aktivnosti nevladinog sektora.



# 5. Ključne oblasti sektorske politike

## 5.1. Antidiskriminacija u potpunoj i delotvornoj ravnopravnosti

Zabrana diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina jeste osnov delotvorne manjinske politike. Pravni poredak Srbije obezbeđuje odgovarajući normativni okvir za zabranu diskriminacije pripadnika manjina. Zabrana diskriminacije pripadnika manjina utemeljena je u Ustavu, ratifikovanim međunarodnim ugovorima, Zakonu o nacionalnim manjinama, Zakonu o zabrani diskriminacije, kao i različitim zakonima koji regulišu posebne oblasti (poput Zakona o radu, Zakona o zdravstvenoj zaštiti, Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i sl.). Pored toga, Krivični zakonik inkriminiše diskriminaciju kao krivično delo (članovi 128 i 387). Pored krivičnopravne zaštite, zaštita od diskriminacije može se ostvariti i u parničnom postupku. Sudska zaštita od diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti obezbeđena je i u upravnom sporu. Pored sudske zaštite, pravni poredak Srbije obezbeđuje i vansudsku zaštitu koja se ostvaruje pred poverenikom za zaštitu ravnopravnosti.

Nacionalni saveti takođe imaju važnu ulogu u borbi protiv diskriminacije i trebalo bi da identifikuju eventualne slučajeve tzv. sistemске diskriminacije i da preduzimaju mere za njeno suzbijanje.

Pravni sistem Srbije stvara osnovne pretpostavke za primenu posebnih mera prema pripadnicima nacionalnih manjina (član 76, stav 3 Ustava, član 4 Zakona o nacionalnim manjinama, član 14 Zakona o zabrani diskriminacije), ali je za njihovu primenu u praksi neophodna dodatna regulativa na podzakonskom nivou. Ne postoji sistemski pristup politici afirmativne akcije, već se pojedinačne mere donose *ad hoc* regulativom u pojedinačnim oblastima (npr. posebne mere u izbornom zakonodavstvu, zatim pri partijskom organizovanju, ili mere za unapređenje položaja Roma).

## 5.2. Državljanstvo

Integraciona politika se zasniva na statusu građanstva koje se temelji na državljanstvu kao najčvršćoj vezi pojedinca s državom. Državljanstvo Republike Srbije zasniva se na građanskom principu („Građani Republike Srbije imaju državljanstvo Republike Srbije”, član 1 Zakona o državljanstvu Republike Srbije). Pripadnost nekoj nacionalnoj zajednici (većinskoj ili manjinskoj) nije relevantno za sticanje državljanstva. Osnovni princip sticanja državljanstva u Srbiji jeste poreklom, na osnovu koga dete stiče državljanstvo Srbije ako su mu oba roditelja državljani Srbije. U tom slučaju je nebitno da li je dete rođeno na teritoriji Srbije ili ne. Rođenje na teritoriji Srbije jeste dodatni uslov za sticanje srpskog državljanstva ako je jedan od roditelja strani državljani. Rođenje deteta na teritoriji Srbije može biti osnov za sticanje državljanstva jedino ako su njegovi roditelji nepoznati ili nemaju državljanstvo ili je ono nepoznato. Kada je reč o sticanju državljanstva, ne postoje slučajevi sistemske diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina. Pored toga, država Srbija ne sprečava niti onemogućava pripadnike nacionalnih manjina da imaju i državljanstvo svoje matične države, pa među pripadnicima manjina ima dosta bipatrida.

Glavni problem u vezi s državljanstvom tiče se tzv. pravno nevidljivih lica koja se nalaze izvan pravnog sistema. Reč je najčešće o Romima, po pravilu interno raseljenim s Kosova, mada su i pripadnici albanske manjine ukazivali na slične probleme.

## 5.3. Delotvorno učešće

Važan segment integracije predstavlja učešće nacionalnih manjina u javnom i društvenom životu. (Samo)izolacija manjina može dovesti do podela u društvu, segregacije i stvaranja „paralelnih svetova”. Bez učešća u širem društvu, kod nacionalnih manjina ne može postojati osećaj pripadnosti široj

zajednici koji je nužan kohezioni element za funkcionalnost države. Pored toga, isključivanje manjina grubo se kosi s principima demokratije, koja se bazira na participaciji svih građana. Konačno, učešće nacionalnih manjina važno je i za većinsku zajednicu i za njenu integraciju u raznoliko društvo.

### 5.3.1. Učešće u javnim poslovima

Učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima ostvaruje se najpre političkom participacijom. Politička participacija pripadnika nacionalnih manjina od velikog je značaja kako za poboljšanje njihovog statusa (zbog mogućnosti uticaja na donošenje bitnih odluka u ovoj sferi) tako i za demokratičnost i legitimitet političkog sistema u celini (što je politički sistem inkluzivniji njegov legitimitet je veći).

Učešće pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu ostvaruje se pre svega na izborima. Pripadnici nacionalnih manjina na osnovu statusa građanstva uživaju aktivno i pasivno biračko pravo kao i građani pripadnici većinskog naroda, s tim što se prema njima mogu preduzeti i mere afirmativne akcije kako bi se ublažila njihova faktička neravnopravnost. U toj oblasti primenjuju se afirmativne mere olakšica za osnivanje političkih partija nacionalnih manjina, kao i za ukidanje izbornog praga prilikom učešća u raspodeli mandata. Prema Zakonu o političkim strankama, stranku nacionalne manjine može osnovati hiljadu punoletnih i poslovno sposobnih državljana Srbije, dok se za „nacionalne” partije zahteva deset hiljada osnivača. Problem postoji u Zakonu o izboru narodnih poslanika, koji postavlja iste uslove za predlaganje kandidat-skih lista, tako da i partije nacionalnih manjina moraju obezbediti deset hiljada potpisa kako bi njihova lista bila utvrđena. Takva odredba ne samo da isključuje partije manje brojnih nacionalnih manjina iz izborne utakmice (poput Slovaka, Rumuna, Vlaha itd.) već znatno umanjuje i šanse za predstavljenost brojnijih nacionalnih manjina (posebno albanske, bošnjačke i romske), pre svega zbog postojanja većeg broja političkih stranaka tih nacionalnih manjina. Što se tiče učešća partija i koalicija nacionalnih manjina u raspodeli mandata, Zakon o izboru narodnih poslanika ukida izborni cenzus od pet odsto (član 81, stav 2), pa za njih važi tzv. prirodni prag. Ta promena izbornog zakona na nivou Republike favorizovala je brojnije i dobro politički organizovane nacionalne manjine poput Mađara, Bošnjaka, Albanaca. Međutim, prirodni prag za sve manje brojne nacionalne manjine ostaje nedostižan zbog njihove malobrojnosti, ili za Rome zbog njihove slabe političke organizovanosti.

Kao što to čine i „većinske” partije, i političke partije nacionalnih manjina utiču na opštu partizaciju društva. To je vidljivo na primeru „partijske kontrole” nad nacionalnim savetima manjina, kao i na primeru „partijskog kadriranja” u lokalnim samoupravama u kojima i partije manjina učestvuju u vlasti,

kao i u manjinskim ustanovama. Pored toga, političke partije nacionalnih manjina često ne doprinose dijalogu unutar same manjinske zajednice.

Pored učešća u političkom životu, integracija pripadnika nacionalnih manjina u šire društvo ostvaruje se i njihovim uključivanjem u organe javne vlasti. Ustav Srbije u članu 77, stav 2 posebno ističe da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Sličnu odredbu sadrži i član 21 Zakona o nacionalnim manjinama, koji propisuje da se prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući i policiju, vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na području organa ili službe. Međutim, nisu usvojeni odgovarajući podzakonski akti ili politike kojima bi se podsticalo uključivanje pripadnika manjina u organe javne vlasti. Pozitivan korak u tom smeru bilo je usvajanje Zaključka Vlade o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave („Službeni glasnik RS”, br. 40/2006), ali je nažalost ovaj akt ostao „mrtvo slovo na papiru”. Zaključkom Vlade utvrđene su mere za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina kao državnih službenika i nameštenika u organima državne uprave, da bi se unapredilo aktivno uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u rad organa državne uprave.

Država ne preduzima mere da poveća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina. Razlozi za to su što skoro uopšte ne postoji praćenje etničke strukture zaposlenih u organima javne vlasti (što je i pravno nemoguće dok se ne usvoje posebni akti o načinu i zaštiti tih podataka) i nerazvijeni pravni okvir i praksa za primenu afirmativnih mera.

### *5.3.2. Socijalno i ekonomsko učešće*

Za uključenost nacionalnih manjina u šire društvo veoma je važno da one učestvuju u raspodeli resursa i javnih dobara. U tom smislu učešće u socijalnoj i ekonomskoj sferi podrazumeva njihovo učešće u oblasti zapošljavanja, obrazovanja, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, stanovanja i sl. U društvu koje se suočava s teškom ekonomskom krizom i siromaštvom, generalno je otežano uključivanje stanovništva u raspodelu ekonomske moći. Zbog toga se aktivnost u toj sferi u najvećoj meri ograničava na zabranu diskriminacije i obezbeđivanje uslova da pripadnici manjina bez ikakve razlike učestvuju u socijalnoj i ekonomskoj sferi društvenog života. U tim oblastima, osim delimično za Rome, država ne preduzima afirmativne mere za pripadnike nacionalnih manjina.



### 5.3.3. Učešće u kulturnom i verskom životu

Kultura i vera su, uz jezik, ključni elementi na kojima počiva nacionalni identitet. Očuvanje kulture i verskog identiteta sastavni je deo uspešne manjinske politike. Pravni poredak Srbije pruža nacionalnim manjinama pravo na očuvanje kulturne baštine, između ostalog i osnivanjem posebnih kulturnih, umetničkih i naučnih ustanova, društava i udruženja. U ovoj oblasti nacionalne manjine uživaju kulturnu autonomiju tako da preko svojih nacionalnih saveta mogu da upravljaju očuvanjem i unapređenjem svoje kulture.

Praksa ostvarivanja garantovanih prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti kulture nije ujednačena, mada u osnovi sledi normativno određene okvire. I u ovoj oblasti prednjače nacionalne manjine koje žive u Vojvodini, dok kulturna aktivnost nacionalnih manjina u centralnoj Srbiji nije institucionalizovana i organizovana na takvom nivou.

Osnovne aktivnosti u mestima u kojima žive pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica odvijaju se preko kulturno-umetničkih društava, a ređe preko institucija čiji je osnivač organ lokalne samouprave. Organizovan rad institucija u praksi se uglavnom finansira iz budžeta organa lokalne samouprave, dok se kulturno-umetnička društva finansiraju simbolično ili se uopšte ne finansiraju. Ovakav način finansiranja uglavnom pogađa pripadnike manjinskih zajednica.

Poseban problem za kulturno uključivanje nacionalnih manjina predstavlja „nevidljivost” manjinskih kultura u kulturnom prostoru većinskog naroda. Ako izuzmemo situaciju u Vojvodini, u kulturnim institucijama u centralnoj Srbiji kultura nacionalnih manjina nije na adekvatan način predstavljena. To se odnosi na muzeje, biblioteke, pozorišni repertoar, likovne i muzičke manifestacije.

U pogledu slobode veroispovesti i verskog pluralizma, pravni poredak Srbije je u određenoj meri konfuzan jer Ustav Srbije proklamuje striktnu odvojenost države od crkve i jednakost svih crkava i verskih zajednica, dok Zakon o crkvama i verskim zajednicama prati koncept tzv. kooperativne odvojenosti države od crkve i različitim crkvama i verskim zajednicama daje različit status. U tom smislu poseban problem predstavlja postupak registracije verskih zajednica, koji ih dovodi u neravnopravan položaj. Dodatno, problem predstavlja odnos prema Srpskoj pravoslavnoj crkvi jer Zakon uspostavlja monopol te crkve nad pravoslavnim vernicima u Srbiji. Neprincipijelan stav države prema principu sekularnosti najviše opterećuje odnose s bošnjačkom i vlaškom nacionalnom manjinom. U prvom slučaju, država se umešala u sukob unutar islamske zajednice i dozvolila upis u registar i Islamske zajednice Srbije, čime je dodatno opteretila proces izgradnje poverenja između Bošnjaka i šireg društva i države, što je uticalo i na odnose unutar bošnjačke zajednice. Takođe, problem predstavlja i odnos Srpske pravoslavne crkve prema ostalim crkvama, kao i pasivan odnos države prema tom pitanju.

Za versku uključenost pripadnika nacionalnih manjina veoma je važno da država svim crkvama i verskim zajednicama obezbedi jednak tretman i jednakost pred zakonom, da promovise versku toleranciju i uzdrži se od mešanja u međuverske odnose.

## 5.4. Jezik

Pravo na upotrebu sopstvenog jezika jedno je od centralnih prava koje uživaju pripadnici nacionalnih manjina i jemči se i međunarodnim i domaćim instrumentima manjinske zaštite. Pravo pripadnika nacionalnih manjina da upotrebljavaju svoj jezik odnosi se na privatnu, javnu i službenu upotrebu jezika. Privatna upotreba jezika nacionalnih manjina obuhvata pravo pripadnika nacionalnih manjina da se u privatnoj komunikaciji izražavaju na svom jeziku. Pravo na javnu upotrebu jezika odnosi se na upotrebu jezika na javnom mestu, napolju ili u prisustvu drugih ljudi.<sup>8</sup> Zaštita prava na privatnu i javnu upotrebu jezika nacionalne manjine ogleda se u pasivnom ponašanju države i njenom uzdržavanju od mešanja ili sprečavanja pripadnika nacionalne manjine da koriste svoj jezik. Službena upotreba jezika nacionalne manjine odnosi se na upotrebu tog jezika u komunikaciji s organima javne vlasti. Od države, tj. od međunarodnih ugovora kojima je pristupila i nivoa zaštite u njenom domaćem pravu, zavisice obim zaštite prava na službenu upotrebu jezika, tj. pred kojim se organima i u kojim situacijama može upotrebljavati jezik nacionalne manjine. Službena upotreba jezika nacionalne manjine pretpostavlja aktivnu ulogu države jer se samo njenim činjenjem omogućava taj vid upotrebe jezika nacionalne manjine.

Službena upotreba jezika nacionalne manjine obuhvata nekoliko različitih prava: pravo na upotrebu i upis ličnog imena na jeziku i pismu nacionalne manjine, pravo na ispisivanje naziva firme, drugih natpisa i sličnih oznaka dostupnih javnosti na tom jeziku, pravo na ispisivanje topografskih oznaka i na tom jeziku, pravo na upotrebu jezika i pisma manjine u postupku pred sudom, ili čak na vođenje celokupnog sudskog postupka na tom jeziku, pravo na upotrebu jezika manjine u postupcima pred upravnim organima i organizacijama s javnim ovlašćenjima, pravo da se zahtevi i dokumenti podnose na tom jeziku i pravo da se odgovor od organa javne vlasti dobije na tom jeziku.

---

<sup>8</sup> Upor. Explanatory Report on the Framework Convention for Protection of National Minorities, Article 10 Paragraph 1. Tekst dostupan na internet-stranici <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/157.htm>.

Postoji nekoliko razloga za garantovanje jezičkih prava pripadnicima nacionalnih manjina. U prvom redu, jezička prava olakšavaju komunikaciju pripadnika nacionalnih manjina, međusobno i s organima vlasti. Pravo na upotrebu jezika u komunikaciji s organima javne vlasti obezbeđuje da lice može lakše da ostvari svoja prava pred tim organima. Službena upotreba jezika i pisma nacionalne manjine ima i izraženu simboličku dimenziju. Upotreba jezika je jedno od osnovnih sredstava kojima pripadnici nacionalnih manjina izražavaju i čuvaju svoj identitet kako na individualnom nivou tako i na nivou čitave grupe. Zato jezička prava imaju širu društvenu i političku implikaciju: zajedno s drugim instrumentima interkulturalne kohezije, ona imaju značajnu ulogu u uključivanju manjina u šire društvo, čime se podržava stabilnost čitave društvene zajednice. Konačno, jezička prava doprinose očuvanju jezika manjine kao dela kulturne baštine, čime doprinose kulturnoj različitosti društva. Ipak, ne treba zanemariti činjenicu da u društvima u kojima je interkulturalna komunikacija nerazvijena i u kojima su nacionalne zajednice međusobno zatvorene, jezička prava mogu dovesti do izolacije manjinske zajednice i stvaranja paralelnih svetova u kojima se većinska i manjinska zajednica ne susreću.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi (član 20, tačka 33) i Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisama (član 11), uvođenje jezika u službenu upotrebu u nadležnosti je skupština jedinica lokalne samouprave. Skupština grada/opštine statutom uređuje koji su jezici u službenoj upotrebi na teritoriji grada/opštine. Ako broj pripadnika nacionalne manjine dostiže 15 odsto ukupnog stanovništva u gradu/opštini, skupština je dužna da jezik i pismo te nacionalne manjine uvede u službenu upotrebu. Dakle, ako je dostignut prag od 15 odsto, skupština samo treba da svoj statut usaglasi sa zakonskom odredbom i uvede jezik i pismo manjine u službenu upotrebu. Ipak, za uvođenje jezika u službenu upotrebu neophodna je dopuna statuta koja se vrši prema proceduri za njegovu izmenu, a koja zahteva podršku većine odbornika u lokalnoj skupštini. U tom smislu, nepostojanje skupštinske većine za izmenu statuta može blokirati uvođenje jezika i pisma nacionalne manjine u službenu upotrebu, čime se stvara protivpravna situacija za koju pravni poredak zasada ne nudi rešenje. Ovaj problem ilustruje uporno odbijanje lokalne skupštine u Priboju da u službenu upotrebu uvede bosanski jezik. Ohrabruje podatak da je Priboj u međuvremenu ostao usamljen slučaj i da više nema jedinica lokalne samouprave u kojima postoji zakonska obaveza za uvođenje jezika manjine a da to nije učinjeno.

Ostvarivanje prava nacionalnih manjina na službenu upotrebu jezika za bunjevačke i vlaške nacionalne manjine onemogućeno je jezičkim sporovima. U slučaju bunjevačke nacionalne manjine reč je o sporu s hrvatskom nacionalnom manjinom oko nacionalnog i jezičkog identiteta. U slučaju vlaške nacionalne manjine reč je o sporu unutar zajednice i dva suprotstavljena koncepta, jednom koji favorizuje prihvatanje rumunskog jezika kao jezika vlaške zajednice i drugom koji zastupa stav da treba standardizovati vlaški jezik.

Kvalitet ostvarivanja prava na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalnih manjina nije isti u svim jedinicama lokalne samouprave u Srbiji, već zavisi od tradicije višejezičnosti u lokalnoj sredini, kapaciteta lokalne samouprave da sprovede propise i učestalosti zahteva pripadnika nacionalnih manjina da se u komunikaciji s organima javne vlasti (na sva tri nivoa) koriste svojim jezikom. Najčešći problemi u ostvarivanju tog prava tiču se upisa ličnog imena u matične knjige, a posledično i u druge javne isprave (pre svega ličnu kartu), nedoslednog ispisivanja topografskih oznaka i isticanja naziva organizacionih jedinica republičkih organa i javnih preduzeća, nedostatka kapaciteta za efikasno vođenje upravnih i sudskih postupaka na jezicima nacionalnih manjina, nedostatka obrazaca na jezicima manjina, i slabosti u pismenoj komunikaciji s organima javne vlasti na tom jeziku. Na ostvarivanje prava na službenu upotrebu manjinskih jezika negativno utiču i nedostatak finansijskih sredstava koji posebno pogađa višenacionalne gradove, zatim nedovoljna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina / govornika manjinskih jezika u organima javne vlasti, kao i slabosti u obrazovnom sistemu u podsticanju i jačanju višejezičnosti.

Očuvanje manjinskog jezika je bitan ali nedovoljan element uspešne manjinske i integracione politike. Za integraciju nacionalnih manjina izuzetno je važno znanje zvaničnog jezika. Pored toga, za integraciju je važno i da pripadnici većinskog naroda govore jezik nacionalne manjine kao jezik društvene sredine. U tom pogledu stanje u Srbiji nije zadovoljavajuće. Nacionalne zajednice (i većinske i manjinske) zatvaraju se u svoje jezičke okvire, a gotovo je pravilo da je starija generacija višejezična, a mlađa generacija jednojezična.

## 5.5. Obrazovanje

Obrazovanje ima značajnu ulogu u kreiranju identiteta i u multietničkim društvima je važan instrument za upravljanje različitosti. Obrazovna politika može imati presudni značaj za integrativne procese u društvu i za razvoj kanala interkulturalne komunikacije. U državama koje određenim grupama priznaju status nacionalne manjine obrazovanje treba da doprinosi očuvanju posebnosti tih grupa, ali i njihovoj integraciji u šire društvo.

Ako se posmatra pravni okvir manjinskog obrazovanja u Srbiji, stiče se utisak da je on veoma ekstenzivan i da nacionalne manjine uživaju visok stepen prava na obrazovanje. Međutim, osnovni problem javlja se u vezi s kapacitetom i države i nacionalnih manjina da primene prava koja se usvojenim aktima garantuju. To se naročito primećuje u razlici u ostvarivanju prava nacionalnih manjina koje žive u centralnoj Srbiji i onih koje žive u AP Vojvodini. Naime, AP Vojvodina je, koristeći se instrumentima pokrajinske autonomije, usvajala akte

i kreirala politike koje su znatno doprinele konkretizaciji opšteg pravnog okvira i kvalitetnijem ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina. Ne treba zanemariti ni činjenicu da nacionalne manjine nastanjene u Vojvodini imaju više iskustva u korišćenju manjinskih prava i izraženiju svest o multietničnosti nego manjine u centralnoj Srbiji. Ipak, pitanje kvaliteta manjinskog obrazovanja (kao i obrazovanja u celini u Srbiji) i sadržaja obrazovnog procesa posebno je važan problem. Primetno je da se obrazovnim procesom nacionalne manjine zatvaraju u granice svoje etničke grupe i da je interkulturalna komunikacija na niskom nivou. Diskutabilan je kvalitet nastave srpskog jezika kao nematernjeg, što znatno otežava integraciju mladih pripadnika nacionalnih manjina u šire društvo. S druge strane, u obrazovanju većinskog stanovništva sadržaji su etnocentrični, vrlo malo ili uopšte ne sadrže znanja o kulturi drugih etničkih grupa (a što bi po slovu prava trebalo da sadrže) i konačno jezik sredine više nije sastavni deo nastavnog programa na srpskom jeziku. Obrazovni proces (i na srpskom i na manjinskim jezicima) u svojoj suštini još ne sadrži instrumente za razgradnju etničkih predrasuda i stereotipa i prevazilaženje interetničke distance, što je i dalje dominantno u društvenom odnosu prema različitosti.

## 5.6. Bezbednost i policija

Kao važan aspekt integracije, „Ljubljanske smernice” ističu izgradnju poverenja između manjinskog stanovništva i policije i snaga bezbednosti. U tom smislu ključno je da sastav zaposlenih u tim državnim organima odgovara sastavu stanovništva u lokalnoj zajednici. Važno je da se policija bori protiv diskriminacije, kao i da se adekvatno procesuiraju zločin iz mržnje. Važno je i da se komunikacija s lokalnim stanovništvom u etnički mešovitim sredinama odvija i na jezicima manjina.

U tom smislu u Srbiji se najčešće problematizuju dva pitanja: procesuiranje krivičnog dela izazivanja nacionalne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti, kao i podzastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u policiji.

Krivični zakonik u članu 317 inkriminiše izazivanje ili raspirivanje nacionalne, rasne ili verske mržnje, ili netrpeljivosti među narodima ili etničkim zajednicama koje žive u Srbiji. Teži oblik krivičnog dela postoji ukoliko je ono učinjeno prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili verskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, skrnavljenjem spomenika, spomen-obeležja ili grobova (član 317, stav 2). Pored toga, stroža kazna predviđena je za lica koja delo izvrše zloupotrebom položaja ili ovlašćenja ili ako je usled tih dela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posledica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etničkih grupa koje žive u Srbiji (član 317, stav 3).

Istraživanje koje je sproveo Beogradski centar za ljudska prava ukazuje da ne postoji ujednačena sudska praksa u pogledu elemenata bića ovog krivičnog dela. Osnovno pitanje koje se postavlja jeste da li je za postojanje krivičnog dela dovoljno samo preduzimanje radnje izvršenja ili je neophodno nastupanje posledice stvaranja i produblivanja nacionalne, rasne ili verske mržnje i netrpeljivosti. Neujednačenost sudske prakse postoji i prema pitanju da li je za inkriminisanost radnje nužno da ona bude upravljena prema grupi određene rase, nacionalnosti ili veroispovesti, ili krivično delo postoji i ukoliko je radnja upravljena prema jednom licu, pripadniku nacionalne manjine.<sup>9</sup> Istraživanje Beogradskog centra za ljudska prava pokazuje da je kaznena politika blaga i da se usled pridavanja prenatlaženog značaja olakšavajućim okolnostima kazna često ublažava. Pored toga, primetno je da izazivanje nacionalne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti često i ne podleže krivičnom gonjenju ili se izvršiocu tog dela samo prekršajno kažnjavaju.<sup>10</sup>

Drugi problem koji se ističe u vezi sa izgradnjom poverenja između lokalnog manjinskog stanovništva i policije jeste podzastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u policijskim organima. Osim specifičnog programa izgradnje multi-etničke policije u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa, koji se zasniva na sporazumu između Vlade Republike Srbije, predstavnika Albanaca Preševa, Bujanovca i Medveđe i Misije OEBS-a, nema posebnih programa za uključivanje pripadnika manjina u policijske strukture. Iako je ovaj program dao dobre rezultate, neophodno je nastaviti kontinuiranu politiku zapošljavanja Albanaca u policijske strukture. U tom smislu, primenom posebnih mera, integraciona politika mora da podstakne uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u policijske strukture. U policiji takođe treba promovisati višejezičnost i stimulisati i policajce Srbe da uče manjinski jezik kao jezik sredine kako bi ostvarili bolju komunikaciju s manjinskim stanovništvom i tako doprinosili jačanju njihovog poverenja u institucije.

## 5.7. Pristup pravdi

Jedna od osnovnih funkcija države jeste da preko nezavisnog sudstva obezbedi zaštitu prava građana. Na kvalitet položaja nacionalnih manjina veoma utiče kvalitet zaštite koja se obezbeđuje pri kršenju proklamovanih prava. Na kvalitet uživanja manjinskih prava u Srbiji sigurno negativno utiče neefikasnost i tromost pravosudnog sistema. Zbog toga je jačanje kapaciteta pravosuđa, njegove profesionalnosti i efikasnosti, važan preduslov za unapređenje zaštite manjinskih prava.

<sup>9</sup> Ibid. str. 60.

<sup>10</sup> Ibid.

Pored toga, za integraciju nacionalnih manjina posebno je važno da im se olakša pristup pravosuđu prevashodno adekvatnom zastupljenošću pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u pravosudnim organima, posebnim obukama za sudije, tužioce i osoblje, i otklanjanjem svih eventualnih barijera za pristup pravosuđu (npr. jezičkih, finansijskih, geografskih).

Kao glavne prepreke za potpun pristup pravosuđu pripadnika nacionalnih manjina ističu se: mreža sudova koja ne uvažava geografsku rasprostranjenost nacionalnih manjina, nedovoljna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim organima i nerazvijeni kapaciteti za vođenje sudskih postupaka na jezicima manjina (nedostatak sudskih tumača, zapisničara koji mogu raditi na oba jezika, nedovoljan broj sudija koji poznaju oba jezika u meri da mogu voditi postupak na oba jezika).

## 5.8. Mediji

Pravo na informisanje pripadnika nacionalnih manjina na njihovom jeziku jedno je od ključnih prava koje je usmereno na očuvanje posebnosti i kao takvo zaštićeno je u Srbiji kako domaćim tako i međunarodnim aktima. Ovo pravo spada u red prava koja su obuhvaćena kulturnom autonomijom, pa su mnoga ovlašćenja u toj oblasti preneti na nacionalne savete nacionalnih manjina.

Ma koliko povoljno izgledao uvid u statistiku i sadržaje pojedinih programa na jezicima manjina u Srbiji, ne može se pouzdano reći da je situacija u medijskom sektoru na jezicima manjina dobra. Jedan od opštih zaključaka o stanju informisanja na jeziku nacionalnih manjina jeste da se situacija s medijima na jezicima nacionalnih manjina razlikuje na području centralne Srbije i Vojvodine kako po broju medija tako i po adekvatnim institucionalnim rešenjima.

Preuzimanjem osnivačkih prava nad novinsko-izdavačkim ustanovama, nacionalni saveti nacionalnih manjina doneli su odluke u kojima je, između ostalog, precizirano da osnivač imenuje i razrešava Upravni odbor i Nadzorni odbor, koji zatim imenuju direktora i glavnog i odgovornog urednika. Bio je to i osnovni problem u raspravi da li nacionalnim savetima nacionalnih manjina treba prepustiti osnivačka prava, jer su posledice te odluke, protiv koje su bili neki novinari manjinskih medija, već vidljive. Prenosnje osnivačkih prava postojećih medija na nacionalne savete nacionalnih manjina dovelo je do toga da političke stranke koje dominiraju datim nacionalnim savetom „prisvoje” neke od tih medija. Dodatni problem je to što se republički i pokrajinski organi ponašaju kao da prenosom osnivačkih prava na nacionalne savete ili privatne vlasnike prestaju njihove ustavne, zakonske i međunarodne obaveze da obezbede obaveštavanje na jeziku nacionalnih manjina.



Proces prenošenja osnivačkih prava praćen je privatizacijom. Zakon o privatizaciji medija omogućio je privatizaciju koja je uglavnom dovela do preuzimanja imovine, posebno zgrada, i gašenja lokalnih medija, što je pogođilo i informisanje na jezicima manjina. Privatizacija nije dovela do ostvarivanja proklamovanih ciljeva o unapređenju obaveštavanja na jeziku nacionalnih manjina smanjivanjem uticaja države. Mnogi mediji su privatizovani, njihova imovina, posebno nekretnine, preuzeta, a oni sami ili ugašeni ili svedeni na minimum funkcionisanja. Jedan od razloga jeste to što ti mediji nemaju kapacitet da izdrže tržišnu utakmicu. Otuda oni i dalje zavise od državnih subvencija i dodatnih izvora finansiranja (projekti, donacije itd.).

Na kvalitet medija na jezicima nacionalnih manjina negativno utiču sledeći faktori: manjinska medijska publika je malobrojna i ograničena; profesionalna i tržišna medijska konkurencija je minimalna; izvori informisanja su ograničeni (samo novinska agencija „Beta” ima sumirane servisne informacije, i to na četiri manjinska jezika; nedostaju prevodi, čak i zvaničnih dokumenata i zakona, na jezike nacionalnih manjina); postojeći izvori su često nepristupačniji i zatvoreni nego za konkurenciju na većinskom jeziku; i nerešeno pitanje finansiranja.

I u promovisanju različitosti na javnim servisima primetna je razlika između Vojvodine i ostatka Srbije. Dok je standard za uključivanje programa na manjinskim jezicima u javne servise ostvaren na Drugom programu RTV-a, opšta je ocena da RTS neodgovarajuće izveštava o pitanjima iz života nacionalnih manjina i da se ne bavi promovisanjem i unapređenjem kulture i tradicije nacionalnih manjina.

## 5.9. Raznovrsnost simbola i njihovo korišćenje u javnom domenu

Kako bi se kod pripadnika nacionalnih manjina osnažio osećaj pripadnosti širem društvu i državi, nužno je da simboli i topografske oznake uvažavaju multietničnost i omogućavaju identifikaciju manjinskog stanovništva, pre svega s lokalnom zajednicom, ali i s državom u celini. Pravni poredak Srbije priznaje pravo nacionalnim manjinama da se u sredinama u kojima je njihov jezik u službenoj upotrebi, imena organa koji vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugi toponimi ispisuju i na tom jeziku. Nazivi se ispisuju prema tradiciji i pravopisu jezika nacionalne manjine. Tradicionalne nazive jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na jeziku nacionalne manjine utvrđuje nacionalni savet nacionalne manjine (član 22, tačka 1 Zakona o nacionalnim savetima).



Nacionalni savet takođe ima pravo da skupštini opštine odnosno grada predloži promenu naziva ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka, drugih delova naseljenih mesta i ustanova (član 93, stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi). Ako predlog utvrđivanja odnosno promene naziva ne potiče od nacionalnog saveta nacionalne manjine, skupština opštine odnosno grada dužna je da u postupku njihove promene pribavi mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine čiji je jezik u službenoj upotrebi na području opštine/grada (član 22, tačka 5 Zakona o nacionalnim savetima i član 93, stav 2 Zakona o lokalnoj samoupravi).

Primena prava na topografske oznake na jezicima manjina jeste šarenolika, ali situacija ni u jednoj jedinici lokalne samouprave ne odgovara u potpunosti standardima koje postavlja pravni okvir. U označavanju naziva organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja, postoje razlike u zavisnosti od toga da li su u nadležnosti jedinice lokalne samouprave ili Republike. Po pravilu, lokalni organi i organizacije koji su pod upravom jedinice lokalne samouprave generalno poštuju obavezu isticanja višejezičnih tabli s nazivom organa odnosno organizacije. Republički organi i republička javna preduzeća uglavnom ignorišu odredbe zakona i ističu jednojezične table. Pritom često kao opravdanje ističu centralizovanu organizacionu strukturu i nemogućnost uticaja na izradu tabli. U označavanju naziva naseljenih mesta, najčešće su primetne ćirilичne table s latiničnom transkripcijom. To je najčešći slučaj u centralnoj Srbiji, u kojoj do donošenja Zakona o nacionalnim savetima nije bilo regulisano ko utvrđuje tradicionalne nazive naseljenih mesta na jezicima manjina. U Vojvodini ima tabli i s tradicionalnim nazivima na jezicima manjina, ali često višejezična tabla nije postavljena na svakom prilazu naseljenom mestu. Nazivi ulica i trgova retko su dosledno označeni višejezičnim tablama. Najčešće isticani razlozi za nedoslednu primenu isticanja višejezičnih tabli za oznaku naseljenih mesta jesu veliki materijalni troškovi koji prate izradu i postavljanje tabli, sukobi nadležnosti u isticanju tabli za označavanje naseljenog mesta, problemi sa oštećivanjem višejezičnih tabli (precrtavanje, bojenje sprejom, grebanje i slično).

Pored nedostataka u vezi s formom (u poštovanju službene upotrebe manjinskih jezika) topografsko označavanje ima i neke sadržinske nedostatke. Naročito je to primetno kod naziva trgova i ulica po vojskovođama ili vladarima srpskog naroda, pa se nekada zanemaruje istorijski kontekst i istorija lokalnog manjinskog naroda. Sličan problem postoji i u vezi s grbovima opština odnosno gradova, spomenicima, isticanjem verskih simbola i sl.



# Preporuke za unapređenje manjinske politike i procesa integracije u Republici Srbiji

## **Promovisanje principa integracije**

- Unapređenje kulture, institucija nacionalnih manjina i uvažavanja etničke i nacionalne raznolikosti u Republici Srbiji.
- Sadašnju politiku promovisanja nacionalnog identiteta i različitosti potrebno je unaprediti normama, procedurama i institucijama koje bi novu državnu manjinsku politiku učinile integrativnom.
- Koncept integracije kao vodeći princip manjinske politike Republike Srbije ne podrazumeva asimilaciju. Organizovati široke konsultacije svih zainteresovanih strana kako bi se ustanovili principi manjinske politike zasnovane na integraciji, a koju će prihvatiti pripadnici većinske zajednice i manjinskih zajednica.
- Pozivaju se predstavnici državnih vlasti, kao i predstavnici nacionalnih manjina, posebno nacionalnih saveta nacionalnih manjina, da aktivno doprinesu stvaranju integrisanog društva.
- Preporučuje se predstavnicima državnih vlasti da zadrže neutralnost u rešavanju otvorenih pitanja nacionalnih identiteta koji izazivaju sporove između pripadnika različitih nacionalnih manjina (Hrvati – Bunjevci, Vlasi – Rumuni, Romi – Egipćani – Aškalije). Pozivaju se predstavnici manjina da otvorene probleme rešavaju u atmosferi tolerancije i dijaloga.

## Zakonodavni okvir

- Postoji potreba da se u toku pregovora o članstvu Srbije u EU (posebno poglavlje 23 i 24) razmotre postojeća ustavna i zakonodavna rešenja iz oblasti manjinske politike. Posebno je potrebno razmotriti da se u Ustav i zakonodavni okvir Republike Srbije uvede kategorija „ustavnog” odnosno „okvirnog zakona”. U tom slučaju bi postojeći Zakon o slobodama i pravima nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, uz preuzimanje pojedinih odredaba važećeg Ustava Republike Srbije, mogao biti unapređen u ustavni zakon.
- Radi integracije Srbije u EU i unošenja u Ustav Republike Srbije evropskih standarda decentralizacije vlasti i regionalizacije države, posebnu pažnju posvetiti reformi lokalne samouprave. Pored ekonomskih, geografskih i regionalnih osobenosti, moraju se uvažiti i etničke osobenosti i u najvećoj mogućoj meri omogućiti da se teritorijalnom organizacijom veštački ne rasparčavaju predeli u kojima tradicionalno žive nacionalne manjine.
- Potrebno je da se izvrši sveobuhvatna revizija postojećeg zakonodavstva iz oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava, posebno sa stanovišta uklanjanja sukoba nadležnosti, neusklađenosti procedura i rokova, kao i otklanjanja pravnih nejasnoća i praznina, uključujući i usklađivanje odredaba Zakona o kulturi i Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.
- Pokrenuti javnu raspravu o mogućim izmenama izbornog zakonodavstva kada je u pitanju predstavljenost nacionalnih manjina u republičkom parlamentu. Analizirati različite modele, poput zagarantovanih mesta u parlamentu za stranke nacionalnih manjina.
- Kontinuirano praćenje primene zakona, obuka i obaveštavanje javnosti o primeni trebalo bi da postane sastavni deo prakse i pravne kulture svih koji su uključeni u sprovođenje zakona, kao i medija i nevladinih organizacija u Republici Srbiji.
- Potrebna je izrada i usvajanje novog zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina.
- Izraditi odgovarajuće zakone u oblasti informisanja uvažavajući pravo na informisanje pripadnika nacionalnih manjina na svom jeziku uz odgovarajuće garancije u slučaju privatnih medija i uz poštovanje prava nacionalnih saveta nacionalnih manjina da osnivaju medije na jeziku nacionalne manjine.
- Prilikom svake buduće promene manjinskog zakonodavstva trebalo bi regulisati i pitanja položaja nedržavljana koji govore manjinski jezik.
- Usvojiti potrebne propise radi dosledne primene zakonskih rešenja o prikupljanju i obradi posebno osetljivih ličnih podataka (etnička pripadnost, jezik i veroispovest).
- Razmotriti potrebu promene Zakona o crkvama i verskim zajednicama tako da bude u skladu sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim sporazumima, i da budu promenjene odredbe o privilegovanom statusu tradicionalnih crkava.

- Podržavajući dosadašnje aktivnosti u izradi Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, potrebno je, u toku maja i juna 2014, organizovati još jedan krug javne rasprave koja bi uključila širi krug zainteresovanih.
- U vezi sa izmenama izbornog zakonodavstva u Republici Srbiji ukazano je na potrebu da se ukine diskriminatorna odredba po kojoj političke stranke nacionalnih manjina ili pripadnici nacionalnih manjina za izbor narodnog poslanika treba da obezbede isti broj (deset hiljada) potpisa podrške listi kao stranke i građanske inicijative većinske zajednice.

### **Institucionalni okvir**

- Ustanoviti institucionalni okvir zaštite i promocije ljudskih i manjinskih prava i integracione politike formiranjem ministarstva za ljudska prava, manjinsku politiku i integraciju, koje bi obezbedilo kontinuitet u kreiranju i sprovođenju politike. Utvrditi nadležnosti ministarstva tako da se obezbedi da se ono stara o nadgledanju harmonizacije svih zakona i sprovodi politike koje doprinose stvaranju integracionog društva.
- Promovisati intenzivnu međusektorsku saradnju u Vladi Republike Srbije, koja uključuje i saradnju ministarstva u čijoj su nadležnosti ljudska i manjinska prava i integraciona politika s drugim ministarstvima kako bi se sprovođila sveobuhvatna politika u ovoj oblasti.
- Uspostaviti stalan dijalog s predstavnicima nacionalnih manjina preko postojećeg Saveta za nacionalne manjine Republike Srbije. Doneti novu uredbu o Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine i integraciju kojom bi redovni rad tog saveta postao obavezan, a i kako bi se obezbedila primena uredbom definisanih nadležnosti Saveta.
- Uvažiti regionalne specifičnosti prilikom kreiranja javnih politika prema nacionalnim manjinama.
- Raditi na stalnom usavršavanju državnih službenika u vezi s manjinskim pravima i zakonskim rešenjima Republike Srbije, kao i na podizanju nivoa znanja o kulturi i jeziku nacionalnih manjina onih službenika koji rade na ostvarivanju integrativne manjinske politike.
- Stvarati uslove za ojačavanje delovanja Stalne koordinacije nacionalnih manjina.
- Ojačati ulogu i javnu vidljivost opštinskih saveta za međunacionalne odnose.

## **Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima javne uprave**

- Obezbediti veću zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u državnim organima na centralnom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Da bi nacionalni sastav zaposlenih u državnim organima odslikavao u najvećoj mogućoj meri strukturu stanovništva, potrebno je uspostaviti odgovarajući pravni okvir i mehanizme za praćenje stanja u ovoj oblasti i za preduzimanje sistemskih mera za poboljšanje sadašnjeg stanja.
- Primeniti mere afirmativne akcije prilikom zapošljavanja i obezbediti odgovarajuću zastupljenost manjina u državnim organima.
- Znanje jezika nacionalne manjine treba da bude prednost pri zapošljavanju.

## **Nacionalni saveti nacionalnih manjina**

- Jasnije definisati ulogu i položaj saveta nacionalnih manjina u pravnom sistemu Republike Srbije tako da nacionalni saveti postanu indirektni budžetski korisnici.
- Ustanoviti mere za smanjenje politizacije nacionalnih saveta i smanjenje uticaja političkih partija. Obezbediti veću reprezentativnost pripadnika nacionalne manjine u nacionalnom savetu uključivanjem pripadnika civilnog društva, verskih organizacija, preduzetnika; razmotriti promenu načina izbora za nacionalne savete.
- Razmotriti da li pripadnici svih nacionalnih manjina imaju potrebu i kapacitet za manjinsku samoupravu po postojećem zakonskom okviru.
- Uvažiti razlike u kapacitetima nacionalnih saveta i obezbediti jačanje njihovih kapaciteta.
- Uvesti odgovarajuće mehanizme efikasne kontrole ostvarivanja prava nacionalnih saveta u oblastima iz svog delokruga.
- Uvesti dodatne mehanizme podrške nacionalnim manjinama van teritorije AP Vojvodine.
- Umesto Fonda za nacionalne manjine, koji je predviđen Zakonom o nacionalnim savetima, ustanoviti fond za nacionalne manjine i integraciju, takođe u okviru resornog ministarstva. Ustanoviti fond da bi se obezbedila podrška za projekte nacionalnih saveta i drugih organizacija za aktivnosti koje pomažu saradnju među manjinama i između manjina i većine. Razraditi nadležnosti fonda tako da uključuju i jačanje kapaciteta nacionalnih saveta, zajedničke projekte više nacionalnih saveta, projekte nacionalnih saveta i drugih institucija, ustanovljavanje novih, zajedničkih institucija manjina i većine.

## Popis stanovništva

- Razmotriti promenu metodologije prilikom popisa stanovništva. Uvesti dvojezične formulare i voditi računa o ravnomernoj zastupljenosti manjina u popisnim komisijama.
- Pozivaju se predstavnici državnih organa da koriste fleksibilan pristup popisu stanovništva i korišćenju podataka dobijenih popisom.
- U vođenju manjinske politike pored podataka dobijenih iz popisa stanovništva državni organi bi trebalo da pri kreiranju javnih politika koriste izvore podataka o stanovništvu (nezavisna istraživanja, procene domaće i EUROSTAT-a, ankete itd.).

## Službena upotreba jezika i pisma

- Obezbediti puno poštovanje zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma.
- U multietničkim sredinama insistirati na nazivima ulica i trgova koji uvažavaju multietnički karakter lokalne sredine.
- Obezbediti obrasce na jezicima nacionalnih manjina u postupcima koji se vode kod državnih organa i javnih službi, a u skladu sa zakonom.
- Uspostaviti kontrolu ispisivanja topografskih oznaka i isticanja naziva organizacionih jedinica republičkih organa i javnih preduzeća na jezicima nacionalnih manjina, a u skladu sa zakonom.

## Obrazovanje

- Kontinuirano raditi na obezbeđivanju udžbenika za nastavu na jezicima nacionalnih manjina.
- Pojednostaviti i skratiti procedure za obezbeđivanje udžbenika na jezicima nacionalnih manjina.
- Nastavni planovi i programi treba da uvažavaju nacionalnu i etničku raznolikost i da upoznaju učenike nastave srpskog jezika sa kulturom i tradicijom nacionalnih manjina u Srbiji.
- Raditi na obezbeđivanju visokokvalifikovanog nastavnog kadra u školama.
- Otvoriti javnu raspravu o modelima uvođenja dvojezične nastave.
- Poboljšati učenje srpskog jezika kao nematernjeg za nacionalne manjine.
- Izraditi metodološke osnove i doneti odgovarajuće programe za predmet srpski jezik kao nematernji, naročito za obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina čiji jezik nije slovenski jezik.
- Promovisati učenje jezika sredine za pripadnike većinskog naroda.
- Ubrzati proceduru priznavanja i nostrifikacije diploma.

## **Mediji**

- Promovisati nacionalne manjine u medijima s nacionalnom pokrivenošću. Razmotriti uvođenje emisija na jeziku nacionalnih manjina na javnom servisu.
- Obezbediti podršku Radio-televiziji Vojvodine za programe na jezicima nacionalnih manjina.
- Obezbediti nepristrasno i objektivno informisanje na jezicima nacionalnih manjina bez obzira na vlasničku strukturu. Kreirati održivi model finansiranja manjinskih medija.
- Obezbediti redovno finansiranje medija koji emituju programe ili izlaze na jezicima nacionalnih manjina, uključujući i finansijsku projekttnu podršku medijima u privatnom vlasništvu.

## **Regionalna saradnja**

- Jačati i promovisati regionalnu saradnju osnaživanjem rada bilateralnih komisija i obezbeđivanjem nesmetane realizacije zaključaka komisija. Razmotriti formiranje bilateralne komisije s Republikom Albanijom.

## **Položaj romske nacionalne manjine**

- Uprkos učinjenim koracima (usvajanje Strategije za unapređenje položaja Roma u 2009. godini i dva akciona plana usvojena za period od 2009. do 2014) i napretku u rešavanju problema dobijanja ličnih isprava, uočavaju se sistemski nedostaci u rešavanju socijalnih i obrazovnih prava romske nacionalne manjine, a posebno: pristup socijalnim stanovima, regulisanje problema segregacije u procesu obrazovanja, negativna praksa prinudnih iseljenja koju sprovode nadležni državni organi i obezbeđivanje adekvatnog pristupa sistemu zdravstvene zaštite.









[www.fer.org.rs](http://www.fer.org.rs)

ISSN 1451-6357



9 771451 635004 >