

**NACRT**

**STANJE I PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE MANJINSKE POLITIKE  
I DELOVANJA SAVETA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI SRBIJI**

**(Analiza)**

Analiza je urađena na inicijativu Uprave za ljudska i manjinska prava, a uz podršku GDSI, Galway Development Services International, a u okviru EU projekta: „*Implementation of Priorities in the Area of Human Rights and Protection of National Minority Groups in the Republic of Serbia*“.

Analizu je radio ekspertski tim u sastavu:

Dr Dušan Janjić  
Dr Boris Krivokapić  
M.A. Jelena Egelja  
M.A Nataša Bošković.

**Beograd, Novembar 2011.**

**SADRŽAJ**

## **UVOD**

### **Predmet analize:**

- Objašnjenje osnovnih ciljeva i potrebe za analizom
- Metodologija i organizacija rada na studiji

### **I DEO: DRUŠTVENI I ISTORIJSKI OKVIR MANJINSKE POLITIKE U REPUBLICI SRBIJI**

- A. Etnički mozaik Srbije
- B. Manjinska politika tokom devedestih godina dvadesetog veka

### **II DEO: DOSTIGNUĆA NOVE MANJINSKE POLITIKE U REPUBLICI SRBIJI**

1. **Pravni i društveni status nacionalnih manjina i njihovih pripadnika**
2. **Učešće u javnom, političkom životu i odlučivanju**
3. **Službene upotrebe jezika, obrazovanja, kulture, obaveštavanja**
4. **Institucije manjinske politike**
5. **Nacionalni saveti nacionalnih manjina**

### **III DEO: PRAVNI STATUS I DOSTIGNUĆA U DELOVANJU NACIONALNIH SAVETA NACIONALNIH MANJINA**

### **PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE DOMETA MANJINSKE POLITIKE, POSEBNO STATUSA I DELOVANJA NACIONALNIH SAVETA NACIONALNIH MANJINA**

#### **I Preporuke za stvaranje povoljnijeg kulturno socijalnog ambijenta**

#### **II Dogradnja pravnog okvira manjinske politike i delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina**

#### **III Unapređenje delovanja institucija manjinske politike**

## **DODATAK**

### **Literatura**

### **Tabele**

### **Prilozi**

## UVOD

### ***Predmet i cilj***

**Predmet** ove analize su nacionalne manjine u Republici Srbiji - njihov položaj, problemi i perspektive u svetlu manjinskih prava i sloboda garantovanih Ustavom Republike Srbije i relevantnim međunarodnim ugovorima koje je Srbija potvrdila.

Analiza ukazuje na stepen demokratizacije manjinske politike, ali i na doprinos te politike reformama, demokratizaciji Republike Srbije.

Analiza obuhvata period od od 2001. do 2011. godine.

Odgovarajuća pažnja posvećena je i osnovnim tendencijama u manjinskoj politici u zemljama tranzicije, posebno u zemljama bivše Jugoslavije.

Nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju centralni značaj za ostvarivanje manjinskih prava. Zato je pravnom statusu i delovanju nacionalnih saveta posvećena posebna pažnja.

**Cilj** je da sesažeto predstavi prvni okvirmanjinske politike u Republici Srbijikao i da se sagledaju najvažnija pozitivna i negativna iskustva kao i efekti manjinske politike, naročito isksutva i efekti delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Uz to, ova analiza, po prvi put u Republici Srbiji nastoji da definiše preporuke za unapređenje manjinske politike i delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina<sup>1</sup>.

### ***Metodologija i organizacija rada na studiji***

Analiza „Stanje i preporuke za unapređenje manjinske politike i delovanja saveta nacionalnih manjina u Republici Srbiji“ sačinjena je na inicijativu Uprave za ljudska i manjinska prava. Cilj analize je dvostruk: da sažeto predstavi zakonski okvir manjinske politike u Republici Srbiji i dosadašnja iskustva i da sagleda efekte manjinske politike, a posebno praksu saveta nacionalnih manjina. Kao i svaka druga javna politika, tako i manjinska politika zahteva stalnu analizu postignutih rezultata, sagledavanje dobrih rešenja i eventualno predlaganje izmena u cilju otklanjanja uočenih prepreka. Kako je manjinska politika važan segment demokratizacije Republike Srbije, tako smatramo da je ova analiza izuzetno značajna, najpre zato jer predstavlja prvi pokušaj da se predstave osnovne odlike manjinske politike sa preporukama za dalje unapređenje.

Korišćeni su metodi pravne, sociološke i politikološke analize.

Za potrebe analize korišćeni su raznovrsni izvori, i to: brojni pravni izvori i stručni radovi (vidi: *Literatura*). Takođe, organizovane su po četiri fokus grupe i produbljeni interviiju s vođama poltičkih stranaka i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, aktivistima civilnog društva i stručnjacima, domaćim i stranim.

Korišćeni izvori ukazuju na odsustvo izvora za potpuni uvid u praksu ostvarivanja manjinske politike i delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao i na nesredjenost baza podataka, kako kod poltičkih stranaka,

---

<sup>1</sup> Analiza pravnog okvira obuhvata Ustava i zakona iz ove oblasti (*European Commission, 2011*), a preporuke za unapređenje manjinske politike, najvećim delom, su preporuke za još kvalitetnija normativna rešenja.

nacionalnih saveta nacionalnih manjina, tako i kod državnih organa. S toga je nužno pristupiti osmišljenom prikupljanju podataka, njihovoj obradi uključujući mikrofilmovanje i digitalizaciju. Neophodno je da se usposiotavi i praksa povremenih istraživanja obaveštenosti i vrednosnih stavova javnog mnjenja o ovom značajnom segmentu javne politike i demokratizacije Republike Srbije.

U prikupljanju potrebnih dokumenata uspostavljena je saradnja sa Koordinacionim telom Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, sa Upravom za ljudska i manjinska prava, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu, Vlade Republike Srbije, sa uglednim nevladinim organizacijama, sa istaknutim političkim i intelektualnim ličnostima iz redova nacionalnih manjina i sa predstavnicima nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Cilj ovih istraživanja bio je da se prikupe relevantne informacije na osnovu kojih su sačinjene preporuke za sve zainteresovane aktere, a pre svega za donosiocel odluka i kreatore manjinske politike u Republici Srbiji, odnosno da se omogući aktivno učešće ovih u izradi analize i preporuka.

Analiza je rađena u periodu avgust – novembar 2011. godine.

### **Određenje osnovnih pojmova analize**

Pojam „*nacionalna manjina*“, za potrebe ove analize, upotrebljava se u značenju koje proizlazi iz preovlađujućih tumačenja izgrađenih pre svega u radu relevantnih tela UN i Saveta Evrope (Capotorti, 1991), kao i iz definicije koju daje Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, sada na snazi u Republici Srbiji.

U pitanju je otvorena definicija koja pod pojmom nacionalne manjine podrazumeva: da se radi o grupi domaćih državljana; da predstavlja brojčanu manjinu na teritoriji države; da je grupa po brojnosti dovoljno reprezentativna; da je grupa u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom države; da grupa u okviru države poseduje stabilne etničke, religiozne i jezičke karakteristike (jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo, veroispovest) po kojima se razlikuje od većine stanovništva; da grupa ima volju da sačuva svoj identitet.

„*Manjinska politika*“, u ovoj analizi, označava set političkih i pravnih dokumenata kojima se uspostavljaju politički i pravni standardi u ovoj oblasti. Među unutrašnjim aktima te vrste najvažniji su Ustav, potom zakoni, pre svega *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*, kao i odgovarajući drugi zakoni i pravni akti, a od međunarodnih ugovora naročito *Okvirna konvencija Saveta Evrope o pravima manjina*.

Manjinskom politika je proces ostvarivanja ovih, kao i drugih akata kojima se regulišu status i prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Ona uključuje i institucije, procedure, političko delovanje, naročito stvaranje demokratske javnosti koja je osetljiva na potrebu unapređenja i zaštite ljudskih i manjinskih prava.

Manjinska politika je, po svom određenju, deo nacionalne, državne politike i važan segment demokratizacije društva (*Janjić, 2005:123*).

Pod pojmom „*nova manjinska politika*“ podrazumeva se manjinska politika koja se, u Republici Srbiji, ostvaruje od oktobra 2000. godine do danas.

Pojam „*nacionalni savet nacionalni manjina*“ pruzet je iz zakona u kojima je on određen kao noseća institucija samouprave nacionalnih manjina (vidi: *Ustav RS, čl. 75, st.3, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*).

## **I DEO: DRUŠTVENI I ISTORIJSKI OKVIR MANJINSKE POLITIKE U REPUBLICI SRBIJI**

## A) Etnički mozaik Srbije

Republika Srbija je višenacionalna država u kojoj (bez područja Kosova i Metohije), prema popisu stanovništva iz 2002. godine<sup>2</sup>, oko 17% stanovništva pripada nekoj od manjinskih etničkih zajednica (Vidi: *Tabela 1*).

U etničkoj strukturi centralne Srbije, Srbi kao većinska nacija čine 89,5% ukupne populacije, što ovo područje čini naglašeno homogenim i gotovo monolitnom, s obzirom da sve ostale etničke zajednice participiraju sa vrlo niskim udelom (Vidi: *Tabela 2*).

Mada je, u etničkom smislu, centralna Srbija homogeno područje, manjinsko pitanje je od velikog značaja. Najpre, imajući u vidu specifičan prostorni razmeštaj i etničku homogenizaciju pa i etničku dominaciju Bošnjaka / Muslimana<sup>3</sup>, Albanca i Bugara u pograničnim delovima zemlje ( *Poulton, 1991:11*).

U poređenju s centralnom Srbijom, nacionalni sastav stanovništva Vojvodine znatno je šarolikiji. Stalne migracije, kako doseljavanja tako i iseljavanja, bile su i ostale glavni činilac demografskog razvoja i etničke složenosti Vojvodine (Vidi: *Tabela 3*).

Poređenje rezultata popisa pokazuje da su u periodu 1991-2002 kod mnogih, nacionalnosti u Srbiji, zabeležene radikalne promene u demografskom razvitku stanovništva. Populacioni rast beleže samo Srbi (oko 170 hiljada, odnosno sa 80,0% na 82,3%) i to isključivo zbog dolaska ogromnog broja izbeglica.<sup>4</sup> U okviru manjinske populacije, Romi su zabeležili apsolutni i relativni porast (oko 18 hiljada, odnosno sa 1,2% na 1,4%), a ubedljivo najintenzivnije

---

<sup>2</sup> Tokom oktobra 2011 godine, obavljen je popis stanovništva u Republici Srbiji. Međutim, podaci dobijeni ovim popisom biće obrađeni tek krajem 2012. godine. S toga oni nisu mogli ni biti korišćeni u ovoj analizi.

Ovim popisom nije obuhvaćeno stanovništvo Kosova i Metohije.

Inače, na Kosovu je popis obavljen aprila 2011 godine. Ovaj popis nije obuhvatio Srbe, jer su ovi organizovali bojkot popisa. Kako ni popis u Republici Srbiji nije obuhvatio Srbe sa Kosova i Metohije, to znači da nema relevantnih podataka o broju Srba na Kosovu i Metohiji.

<sup>3</sup> Imajući u vidu bitne geopolitičke promene u poslednjoj deceniji dvadesetog veka, u konačnoj klasifikaciji nacionalnosti 2002. godine, pored postojeće odrednice "Musliman", uvedena je i nova odrednica "Bošnjak", ali su u cilju komparacije popisnih podataka, ove dve nacionalnosti u anlizi radu posmatraju zajedno.

<sup>4</sup> Prvi popis izbeglica, sproveden 1996. godine, registrovao je oko 618 hiljada izbeglih lica (najviše iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine, a zatim iz drugih bivših republika), od čega je preko polovine došlo u centralnu Srbiju (najveći broj u Beograd - oko 170 hiljada), zatim u Vojvodinu i zanemarljiv broj na Kosovo i Metohiju. U proteklom periodu broj izbeglica se smanjio jer su neki dobili državljanstvo, jedan broj se odselio u inostranstvo, dok se manji broj vratio u mesta odakle su prebegli.

Prema podacima UNHCR iz 2009. godine, registrovano je 97 hiljada izbeglih lica zbog čega je Srbija jedina zemlja u Evropi i peta u svetu u kojoj status izbeglica, još uvek, nije rešen.

povećanje (za 155%) su imali Vlasi (sa 15,4 hiljade na 40,1 hiljadu, odnosno sa 0,2% na 0,5%). Kod pripadnika svih ostalih nacionalnih manjina zabeleženo je intenzivno opadanje, pri čemu se kod nekih (Hrvati, Makedonci, Bugari, Jugosloveni) ono može okarakterisati kao dramatično - za samo jedanaest godina broj stanovnika je smanjen od 22% do 41% (Vidi: *Tabela 1*).

U Vojvodini je u međupopisnom periodu 1991-2002, registrovan veći broj stanovnika (za oko 66 hiljada) zahvaljujući dolasku ogromnog broja izbeglica srpske nacionalnosti, tokom 1990-ih godina. Ovaj priliv je prevazišao čak i veliku kolonizaciju Vojvodine posle Drugog svetskog rata i bitno je promenio etničku sliku Vojvodine, odnosno doveo da povećanja broja i udela Srba u ukupnom stanovništvu (sa 1,1 na 1,3 miliona, odnosno sa 57,0 % na 65,0%). U istom periodu, sve ostale nacionalnosti u Vojvodini (izuzev Roma) odlikuju depopulacioni trendovi kao posledica nepovoljnih trendova u prirodnom kretanju stanovništva (nizak natalitet, visok mortalitet i posledično negativan priraštaj), emigracije, promene nacionalne pripadnosti, kao i asimilacioni procesi uslovljeni malobrojnošću, prostornom disperzivnošću, velikim brojem mešovityh brakova i slično. Inače, treba istaći da negativni prirodni priraštaj, odnosno veći broj umrlih od živorođenih, karakteristika je ogromne većine nacionalnosti u Srbiji, osim albanske, romske i bošnjačke/muslimanske.

U Srbiji, sa aspekta prostornog razmeštaja stanovništva, prisutna je, s jedne strane, izrazita koncentracija i jačanje procesa nacionalne homogenizacije na određenim područjima. Na primer, Pripadnici mađarske manjine imaju apsolutnu prevagu u šest opština (Kanjiža 86,5%, Senta 80,5%, Ada 76,6%, Bačka Topola 58,9%, Mali Idoš 55,9% i Čoka 51,6%) i relativnu većinu u dve opštine (Bečej 48,8% i Subotica 38,5%). Prostorna distribucija ukazuje na visoku koncentraciju i prostornu polarizaciju, s obzirom da u ovim opštinama živi oko 60% ukupnog broja Mađara sa prostora Vojvodine; Bošnjaci / Muslimani imaju etničku većinu u Tutinu (94,9%), Novom Pazaru (78,2%) i Sjenici (75,5%), kao i značajniji udeo još u Prijepolju (41,1%) i Priboju (23,0%). Podatak da samo u tri većinske opštine živi 70,5% ukupnog broja Bošnjaka/Muslimana sa područja centralne Srbije jasno ilustruje stepen njihove koncentracije u ovom regionu.<sup>5</sup> Albanci su teritorijalno gotovo potpuno koncentrisani u dve opštine gde imaju apsolutnu etničku većinu: Preševo (89,1%) i Bujanovac (54,7%), u kojima (zajedno sa opštinom Medveđa, 26,2%), živi čak 96,1% Albanaca. To ukazuje na izrazit proces nacionalne

---

<sup>5</sup> Oblast jugozapadne Srbije se uobičajeno naziva Raška oblast ili Sandžak. Tokom dvestih godina prošlog veka, u eri etnonacionalizma koji je zavladao Srbijom ovi termini su "etniifikovani". Naziv "Raška oblast" posato ime kojim Srbi nazivaju ovu oblast, a Bošnjaci koriste naziv "Sandžak".

Reč "Sandžak" potiče od turske reči ("Sandžak"- zastava) i označavala je upravno-teritorijalnu oblast unutar Osmanlijskog carstva. Iako ovi okruzi ne postoje još od 16. veka, naziv je ostao u upotrebi i označava region specifičan po svom geopolitičkom položaju, istorijskim i etnodemografskim karakteristikama.

Ovo područje odlikuje podvojenost stanovništva na dva dominantna etnosa - srpski i bošnjački/muslimanski, pri čemu Srbi imaju većinu u četiri, a Bošnjaci/Muslimani u tri opštine.

Prema teritorijalno-administrativnoj podeli iz 2002. godine, Sandžak čine sedam opština Srbije (Novi Pazar, Sjenica, Tutin, Nova Varoš, Priboj, Prijepolje i Raška) koje su podeljene u dva okruga - Zlatiborski i Raški. Od ukupno 262,5 hiljada stanovnika ovog regiona, preko polovine, odnosno 143,7 hiljada (54,7%) čine Bošnjaci/Muslimani, a 115,9 hiljada Srbi (44,1%).

homogenizacije ove nacionalnosti na jugu Srbije; Pripadnici bugarske nacionalne manjine u opštini Bosilegrad čine apsolutnu (70,9%) a u opštini Dimitrovgrad relativnu većinu (49,7%). U Dimitrovgradu je, inače, koncentrisano preko dve trećine (oko 68%) ukupnog broja Bugara; Vlasi, mada nemaju etničku prevagu ni u jednoj opštini, etnički su kompaktni u regionu istočne Srbije gde živi 94,3% ukupnog broja Vlaha centralne Srbije.

S druge strane, postoji visok stepen prostorne disperzivnosti pojedinih nacionalnih manjina (na primer, Roma).

## **B) Manjiska politika tokom devedestih godina dvadesetog veka**

### ***B1) Istorijski kontekst***

Tranzicija društva bivše Jugoslavije, te i Srbije, iz socijalizma ka društvu kapitalizma, slobodne tržišne ekonomije, zbiva se od 1989. godine i u znaku je oživljavanja etnonacionalizma. Etnonacionalizam je bio činilaca mobilizacije ljudi za uspostavljanje novog sistema vlasti, novih vrednosti i odnosa među ljudima i među nacionalnim zajednicama.

Ovaj proces nije zahvatio samo Srbiju, odnosno bivšu Jugoslaviju, već i šire prostore Centralne i Istočne Evrope.

U periodu 1989 -1992 godina, iscrtana je nova geopolitička karta Evrope: Zahvaljući raspadu SSSR-a, ČSSR-a i bivše Jugoslavije, utrostručuje se broj nezavisnih država. Postojanje nacionalnih manjina, u ovim državama, je činjenica koja zadaje probleme političkim elitama u većini novonastalih nezavisnih država (Vidi: *Tabela Manjine u nacijama - državama Istočne Evrope*).

U većini slučajeva postkomunističke vlasti su prihvatile kao svoj starteški cilj priključenje EU i NATO. Garantovanje prava nacionalnih manjina, od 1991 godine, je postalo uslova za priznavanje novostvorenih država od starne Evropske zajednice odnosno EU. Takođe, jedan od uslova za priključenje EU je i usaglašavanje prvnog okvira i prakse manjinske politike s ovom politikom u EU. To je ove države prinudilo da se pozivaju na demokratiju i da se, čak i u onim državama koje nisu priznavale važnost nacionalnih manjina, upute ka uspostavljanju saradnje s političkim vođstvom nacionalnih manjina. To, pak, podstiče zakonodavne i političke reforme u oblasti zaštite nacionalnih manjina (Vidi: *Pregled zakonodavne zaštite manjina od 1993 godine*).

Sudeći po pravnim rešenjima, pozicija nacionalnih manjina, u postkomunističkim društvima, je zadovoljavajuća. Ali, njihov stvarni položaj nije, uvek, zadovoljavajući.

SFRJ je bila, u realnosti i ustavno određena, kao višenacionalna federacija, koja je pokušavala da odgovori na postojeći nacionalni problem, tada nazavini "međunacionalni odnosi", što je uključivalo i rešavanja položaja nacionalnih manjina, koje su nazvaine "narodnosti" i "etničkih grupa" (Vidi teblu 4: . Pored toga što je višenacionalna, SFRJ je određivana i kao samoupravna zajednica (Đorđević, 1971 : 56; Đorđević, 1971a: 47, 48).

Po tada vladjućem ustavno-pravnom i vrednosno – idejnom sistemu, svi ljudi, kao pripadnici naroda i narodnosti pravno i politički su ravnopravni. Ostvarivanje i ispoljavanje nacionalne osobenosti i interesa garantovano je i zabranom svake diskriminacije po nacionalnoj pripadnosti kao i nizom "pozitivnih određenja" i praktičkih ostvarenja koja omogućuju ostvarivanje interesa vezanih za nacionalne osobenosti i pripadnost odredjenoj nacionalnoj zajednici (na primer sloboda i mogućnosti saobraćanja na maternjem jeziku i pismu, očuvanju i razvoj nacionalne kulture, slobodno ostvarivanje prava na ispoljavanje nacionalne osobenosti, nacionalni simboli, itd.). Nacionalni interesi se utvrđuju i ispoljavaju na različite načine, počev od njihovog utvrđivanja kao prava i sloboda u ustavnim i zakonskim odredbama (mada ne postoji celovito zakonsko regulisanje nijednog od ovih pitanja),

statutima opština i društvenim dogovorima, uglavnom do nivoa pokrajina i republika, zatim temeljnim i posebnim programsko-političkim odlukama SKJ i drugih društveno-političkih organizacija.

Pravni okvir je definisao širok kruga prava nacionalnih manjina odnosno narodnosti. Međutim, osnovna karakteristika ovog definisanja je da je prihvaćen concept individualnih prava odnosno prava pripadnika narodnosti, a ne kolektivnih prava ovih. Takođe, pravno i u stvarnosti, niži stepen garancija je dat "etničkim grupama" odnosno Romima i Vlasima.

Sa raspadom SFRJ i nastankom novih država otvorilo se pitanje statusa nacionalnih manjina, a posebno dramatično postalo je pitanje statusa "novih nacionalnih manjina", odnosno pripadnika onih etničkih zajednica koje su u bivšem SSSR-u i SFRJ imale status "konstitutivnih naroda".

**Slovenija** je proglasila svoju nezavisnost 25. juna 1991. godine, posle "desetodnevno rata" i potpisivanja Brionskog sporazuma, 7 jula 1991. godine, savezna armija (JNA) je (do 27 oktobra 1991. godine) napustila teritoriju Slovenije. Ustav nezavisne Slovenije je usvojen krajem septembra 1991. godine, a 15. januara 1992. godine većina država EZ je priznalo Sloveniju, koja, 24. marta, postaje punopravni član KEBS-a, a 22. maja i UN (*Ethnic, 1994; 11-12*). Slovenija postaje član EU, juna 1996. godine.

Ustavom Slovenije (član 3) ona je određena kao "država svih svojih građanki i građana zasnovana na trajnom i neotuđivom pravu slovenačkog naroda na samoopredeljenje". U članu 5. Ustava se kaže: "Država na svojoj teritoriji štiti ljudska prava i osnovne slobode. Štiti i garantuje prava autohtone talijanske i mađarske narodne zajednice. Stara se o autohtonoj slovenačkoj nacionalnoj manjini u susjednim državama, o slovenačkim iseljenicima i radnicima na strani i podstiče njihove veze sa domovinom. Stara se o očuvanju prirodnih bogatstava i kulturnog nasledja i stvara mogućnosti za uskladjenu civilizacijski i kulturni razvitak Slovenije.

Slovinci koji nemaju slovenačko državljanstvo mogu imati u Sloveniji posebna prava i pogodnosti. Vrstu i obim tih prava i pogodnosti određuje zakon". Zvanični jezik je slovenački ali su u opštinama u kojima žive talijanska i mađarska manjina zvanični jezici i talijanski odnosno mađarski (član 11). Članom 64. se utvrđuju posebna prava talijanske i mađarske narodne zajednice, a u članu 65. se kaže da će prava romske zajednice u Sloveniji biti utvrđena zakonom. Pored opštih ljudskih prava i sloboda koje pripadaju svakom od državljana Slovenije, "autohtonim etničkim manjinama" (Mađarima i Italijanima) su garantovana i posebna prava razradjena u brojnim posebnim zakonima.

Inače, po popisu iz 1991. godine, od 1,965,986 stanovnika Slovenije 87.8% su Slovenci, a "autohtone etničke manjine" Mađari čine 0.43% (8,503), odnosno Italijani 0.16% (3,064) populacije, dok je "imigranata" odnosno pripadnika Bošnjaci, Crnogorci Hrvati, Makedonci i Srbi bilo 10%. Romska zajednica broji oko 6,500 ljudi.

Po sticanju nezavisnosti Slovenije, poseban problem postavio se oko prava na slovenačko državljanstvo imigrantima iz drugih jugoslovenskih republika koji su se nastanili u Sloveniji, posle Drugog svetskog rata, i to pre svega iz ekonomskih razlika. Po Zakonu o državljanstvu Republike Slovenije (*Uradni list RS No. 1/1991, član 40*) pravo na državljanstvo imaju samo oni koji nisu aktivno učestvovali u "Desetodnevnom ratu", i to ako ispunjavaju sledeće opšte uslove: 18 godina starosti, 10 godina boravka u Sloveniji, a najmanje poslednjih 5 godina stalnog boravka; stalno zaposlenjenje ili izvor prihoda za život u Sloveniji; da nisu kažnjavani na godinu dana ili duže za krivična dela u državi svoga porekla; sposobnost komuniciranja na slovenačkom jeziku i dr. Dvojno državljanstvo je nepoželjno. Zapravo, pravo na dobijanje državljanstva je restriktivno utvrđeno. Ovo pravo je, posle uspostavljanje nezavisne slovenačke države, ostvarilo svega 170,000 ljudi.

Međutim, pripadnicima imigrantskih grupa se, ukoliko steknu državljanstvo, garantuju samo individualna, a ne i kolektivna prava. S obzirom na broj i na etničke, kulturne, jezičke, verske i druge razlike ovih grupa (na primer,



Srba<sup>6</sup>, Hrvata i Muslimana) u odnosu na Slovence, radi se i o restriktivnom pristupu čitavim grupama, odnosno manjinama.

Pored ovoga, prava tzv. imigrantskih manjina se regulišu samo zakonom, a tzv. autohtonih etničkih manjina Ustavom, što je mnogo stabilniji pravni status.

Proklamovanjem nezavisnosti **Hrvatske** i ratom na njenim teritorijama, kao i u BiH, potvrdilo se da su odnosi Srba i Hrvata u okviru bivše Jugoslavije i u samoj Hrvatskoj opterećeni nepoverenjem, napetostima i nasiljem.

Na ustavnoj i zakonodavnoj ravni, kao i u bilateralnim međunarodnim sporazumima o zaštiti manjina Hrvatska je uvažavala međunarodne standarde, dobrim delom radi olakšavanja osamostaljenja od bivše Jugoslavije kao i radi olakšavanja i ubrzavanja procesa međunarodnog priznanja novonastale hrvatske države. U unutrašnjoj politici, vlasti su ostvarivale programe diskriminacije nacionalnih manjina i privilegovanja etničke većine.

Republika Hrvatska je određena "kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika njenih naroda i manjina, koji su njezini državljani: Srba, Muslimana, Slovenaca, Čeha, Slovaka, Talijana, Madjara, Židova i drugih, kojima se jamči ravnopravnost s građanima hrvatske narodnosti i ostvarivanje nacionalnih prava u skladu s demokratskim normama OUN i zemalja slobodnog svijeta" (*Ustav RH. Izvornišne osnove*).

Kao i u mnogim drugim postkomunističkim državama, tako se i u Ustavu Hrvatske, član 15, pripadnicima svih naroda i manjina garantuje sloboda izražavanja narodnosne pripadnosti, slobodno služenje svojim jezikom i pismom i kulturna autonomija.

Srbi su u Hrvatskoj jedna od najbrojnijih nacionalnih manjina.

U toku rata, od 1992 do 1995. godine, Srbi koji su živeli u delovima Hrvatske pod kontrolom hrvatske vlasti bili određivani kao „autohtona manjina“, a oni Srbi koji su živeli na teritorijama Republike Srpske Krajine i Istočne Slavonije pod upravom sopstvenih insitucija, određivali su sebe kao deo ukupne srpske nacije, a hrvatske vlasti, mediji i hrvatska većina kao „pobunjeni Srbi“ ili kao „nova manjina“.

Po prestanku rata učvrstila se odrednica „nove manjine“. Neke druge manjine (Mađari, Italijani itd) se određuju kao „stare manjine“ uz naglasak da ove manjine imaju dužu tradiciju ostvarivanja manjinskih prava, a da „nove nacionalne manjine“ ta prava ostvaruju tek od uspostavljanja državne samostalnosti Hrvatske. Obično se tvrdi da „stare manjine“ bolje i celovitije ostvaruju svoja prava, dok „nove manjine“ tek izgrađuju svoje manjinske institucije i pripremaju se za celovito ostvarivanje manjinskih prava. U domenu prava, se, u osnovi, na jednak pravni način tretiraju obe vrste nacionalnih manjina.

Otvorene restrikcije prava Srba, a pre svega njihovih imovinskih prava, zavode se posle njihovog progona iz Hrvatske, 1994-5. godine. U to doba, vlasti Hrvatske nastoje da suze okvire lokalne samouprave i da onemogući nastanak regionalnih autonomija, što je vidljivo u primeru Istre.

---

<sup>6</sup> U Sloveniji, Srbi imaju status nove nacionalne manjine, a prema popisu iz 2002. godine je bilo 38.964 i predstavljali su 2% ukupnog stanovništva. Srbi najviše žive u Srednjeslovenskoj regiji (16.528 ili 42,42%) svih Srba u Sloveniji, zatim u Gorenjskoj (14,55% ili 5.669), Savinjskoj (10,96% ili 4.269). Najmanji broj se nalazi u Pomurskoj regiji (226), gde predstavljaju svega 0,19% ukupne populacije i 0,58% svih Srba u Sloveniji. U Obalno-kraškoj regiji danas živi 3.160 Srba i predstavljaju 3,38% ukupne populacije regije. U Sloveniji danas deluje 13 srpskih društava. Od 1991. pa do danas broj Srba se smanjio za 17.19 %.

Socijaldemokratsko - liberalna vlada Hrvatske, uspostavljena 2000 godine, započinje značajane promene u položaju manjina. Tako je, 2003 godine, donet *Ustavni zakon o slobodama i pravima manjina* koji nosi brojne novine u zaštitu manjina. Među ovim novinama je manjinska samouprava, ombudsman itd. Ovim zakonom stvaraju se osnove za širenje prava nacionalnih manjina, kao i za njihovo aktivno uključivanje u javni život kao i donošenje odluka. Od tada, na primer, srpska nacionalna manjina učestvuje u radu vlade Republike Hrvatske, a razvija i svoju autonomiju, koju koordinira Zajedničko vijeće srpskog naroda.

U Ustavu **Bosne i Hercegovine** (od 24 februara 1993 godine), ova država se određuje kao "suverena i nezavisna država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine - Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive (član 1).

Pravno određenje statusa i prava nacionalnih manjina je načelno i u raskoraku s praksom. U praksi pripadnici nacionalnih manjina nemaju garantovana kolektivna prava, a prava pripadnika nacionalnih manjina se nejednako poštuju. U federaciji nacionalne manjine su marginalizovane s donekle izuzetkom jevrejske zajednice. U Republici Srpskoj pojedine od nacionalni manjina (na primer, Slovaci) imaju svoja kulturno umetnička društva, elementarno obaveštavanju na jeziku manjine na javnom servisu i slično

Nacionalne manjine, u stvarnosti Bosne i Hercegovine, dele sudbinu drugih nacionalnih zajednica čiji su odnosi u znaku osposravanja prava i identiteta Drugoga. Na primer, u pravnom smislu Srbi uživaju konstitutivnost u oba entiteta u Bosne i Hercegovine. Ali, dok su u Republici Srpskoj Srbi većina, oni u Federaciji Bosne i Hercegovine predstavljaju *de facto* nacionalnu manjinu. U takvim okolnostima, položaj nacionalnih manjina je težak.

U nastojanju da se unapredi položaj nacionalnih manjina, tako zvanih četvrtih Eli Finci, istaknuti borac za ljudska prava i vođa jevrejske zajednice u Bosni i Hercegovini, je inicirao raspravu na Venecijanskoj komisiji i Evropskom sudu za ljudska prava. Ovi su podržali takozvani Fincijev amandman, po kome bi, na nivou državne zajednice, trebalo obezbediti zastupljenost i nacionalnih manjina, a ne samo „konstitutivnih naroda“.

**Makedonija**, posle osamostaljenja od bivše Jugoslavije, određuje sebe, u *Preambuli Ustava*, kao "nacionalnu državu makedonskog naroda u kojoj se obezbeđuje puna građanska ravnopravnost i trajni suživot makedonskog naroda sa Albancima, Turcima, Vlasima, Romima i drugim nacionalnostima koje žive u Republici Makedoniji".

Ukupno stanovništvo Makedonije čini 2,2 miliona ljudi, uključujući različite nacionalne i etničke grupe, pri čemu Makedonci predstavljaju većinu, a za njima slede Albanci, Turci, Romi, Srbi, Vlasi.

Ustav garantuje zaštitu etničkih, kulturnih, jezičkih i religijskih identiteta manjina, uključujući državnu potporu za obrazovanje na jezicima manjina u srednjim školama, a i službenu upotrebu manjinskih jezika u oblastima u kojima manjine predstavljaju većinsko stanovništvo.

Ako je suditi prema zakonodavstvu, onda su svi građani Makedonije jednaki pred zakonom. Ustav garantuje manjinama zaštitu njihovog etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta, uključujući podršku Vlade za školovanje na jezicima manjina u srednjim školama i zvaniču upotrebu jezika manjina u onim oblastima gde manjine predstavljaju većinsko stanovništvo.

Takođe, po javnim stavovima Vlada Makedonije je opredeljena za politiku miroljubive integracije svih etničkih grupa ali je suočena s političkim otporom i održavanjem raširenih predrasuda u pogledu sredstava za ostvarivanje ciljeva (đačkih i studentskih kvota, afirmativnih akcija školske administracije, obrazovanje na maternjem jeziku, itd).

Međutim, etničke napetosti i predrasude postoje, a, u stvarnosti, tokom devedestih godina prošlog veka, su se gomilali uslovi za eskalaciju političkih i oružanih sukoba, koji počinju 26 februara 2001 godine sa ciljem da se Makedonija organizuje kao država dve nacije.

Prema Ohridskim sporazumima, mirovnom dogovoru sklopljenom između sukobljenih strana i NATO, stvorena je mogućnost za proširenje uloge NATO-a i otvoren proces postizanja konsenzusa oko buduće politike u Makedoniji. To je omogućilo da je, u periodu od samo pet godina, set ustavnih, zakonskih i političkih mera, gotovo u celini primenjeni Ohridski sporazumi o pravima albanske manjine koja su garantovana na najviši mogući način; izvršena je decentralizacija Makedonije u kojoj su opštinske granice u najvišoj mogućoj meri prilagođene etničkim granicama; omogućeno je da da relativno uspešno funkcioniše makedonsko-albanska vlada, kao i da se međuetnička napetost, u zemlji, smanji na podnošljivu meru.

Srbi su autohton narod sa statusom nacionalne manjine u Republici Makedoniji<sup>7</sup>.

## **B2) Savezna Republika Jugoslavija odnosno Srbija i Crna Gora**

**Savezna Republika Jugoslavija** je, sve vreme svog postojanja, bila normativno i institucionalno nedovršena i neefikasna država. U stvarnosti, savezne vlasti SRJ vršile su vlast nad teritorijom Centralne Srbije i Vojvodine. Kosovo je, od 1999. godine, *de jure* bilo u sastavu SRJ, a *de facto* teritorija pod nepotpuno definisanim međunarodnim protektoratom. Crna Gora nije priznavala legitimnost savezne vlasti, a od 1997. godine se razvijala u pravcu "povratka državnosti", kao nezavisno društvo i država (Janjić, 2005:117).

U ustavnim dokumentima SR Jugoslavije<sup>8</sup> se uređuju slobode i prava pripadnika manjine. Pojedina prava regulisana su saveznim i republičkim zakonima, podzakonskim aktima (uredbe, odluke, pravilnici), statutima opština i pojedinim političko-pravnim aktima (na primer, "*Deklaracija o ljudskim pravima i pravima pripadnika nacionalnih manjina Republike Srbije*").

Jedno od važnih obeležja manjinske politike SRJ bilo je neprimenjivanje međunarodnih standarda koji su izuzetno razvijeni baš u oblasti ljudskih i manjinskih prava, kao i prioritet domaćeg nad međunarodnim pravom.

Sve u svemu, mehanizmi zaštite ustavom i zakonima garantovanih prava pripadnicima nacionalnih manjina bila je najslabija tačka zaštite manjina u SRJ. Savezne i republičke vlasti imaju, na osnovu svojih ustava, odgovarajuće nadležnosti u zaštiti manjina, ali međusobni odnosi i podele nadležnosti nisu jasno izvršene. Takođe, postojale su značajne razlike između Srbije i Crne Gore (na primer, obrazovanje, školstvo; promet nekretnina; osnivanje političkih partija i udruženja; službena upotreba maternjeg jezika i nacionalnih simbola itd).

Posledice ovakvog stanja na zaštitu nacionalnih manjina su sledeće:

---

<sup>7</sup> Po popisu iz 2002 godine, u Makedoniji živi preko 30.000 Srba uglavnom na severu države i u malim seoskim zajednicama u dolini Vardara sve do Đevdelijske. Postoje i otvorena pitanja i problemi koji se ispoljavaju kao negiranje srpske kulturne baštine i sknavljenju i prisvajanju hramova Srpske pravoslavne crkve.

<sup>8</sup> Ustav SRJ- proglašen 27. aprila 1992. godine; Ustav Republike Srbije - proglašen 28. septembra 1990. godine; Ustav Republike Crne Gore - proglašen 12. oktobra 1992. godine; Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine - proglašen 29. juna 1991. godine.

- odustvo promišljene manjinske politike uz dnevno-političko prilagođvanje odluka o statusu i zaštiti nacionalnih manjina;
- sužavanje prava na obrazovanje i vaspitanje na maternjem jeziku, potiskivanje pripadnika nacionalnih manjina iz kulturnog života;
- primena prava nacionalnih manjina u okviru rada državne uprave, sudstva i školstva, bila je u raskoraku sa međunarodnopravnim a i sa zakonskim rešenjima;
- zamiranjem rada institucija manjina u oblasti kulture, medija, kako zbog problema finansiranja tako i zbog snažne centralizacije koja je oslabila uticaj i kapacitete lokalnih zajednica kao i AP Vojvodine koje su izuzetno važne upravo za podršku delovanju ovih institucija.

Posebno važno obeležje manjinske politike SRJ je napuštanje razlikovanja nacionalnih manjina, po pitanju statusa, na „narodnosti“ i „etničke grupe“, koje je postojalo u manjinskoj politici SFRJ. Po statusu sve su manjinske zajednice ustavno – pravno izjednačene i nazvane „nacionalne manjine“. Međutim, u pogledu garantovanih prava nije napravljen napredak. I dalje se garantuju individualna prava pripadnika nacionalnih manjina. Dakle, status nacionalne manjine kao kolektiviteta nije regulisan, te nije bilo priznato pravo na autonomiju.

U stvarnosti, pak, nacionalne manjine su pokazale naglašenu potrebu za samoidentifikujućim kolektivnim simbolima ili atributima (zastave, amblemi, nacionalni jezik itd.). Elite nacionalnih manjina nastoje da svoje manjine politički organizuju u stranke i udruženja. Intelektulani i kulturni centri ovih organizacija su tamo gde i središta koncentracije manjinskog stanovništva (na primer, Ada, Vršac, Prizren, Novi Pazar itd). To ukazuje na tendenciju decentralizacije dotadašnjih središta (Novi Sad i Priština) ali i homogenizacije etničkih manjina. Preko ovih organizacija etničke manjine, javno, ispoljavaju svoje interese i ispoljavaju snažnu težnju da odbrane stečeni ili izbore novi status. Brojnije i uticajnije etničke manjine (poput, albanske, mađarske i bošnjačke) su počele da ističu i zahteve za političko-teritorijalnom samostalnošću ili autonomijom. U stvarnosti, preovlađuje tendencija centralizacije, koja, uz ekonomsko osiromašenje, sužava mogućnosti za zadovoljavanje zahteva manjina, otežava da se održe "stečena", a kamoli da se prošire prava nacionalnih manjina i mehanizmi njihove zaštite.

„Volja zakonodavca“, koja se može prepoznati iz pravnih propisa u SRJ i Republici Srbiji, tokom devdesetih godina dvadesetog veka, je u sadržala sledeće vrednosti:

- autoritarizam i intervencionizam;
- asimilacija i diskriminacija;
- birokratska osionost i samovolja;
- centralizacija;
- *status quo* u stvarima koje se ne mogu neposredno instrumentalizovati za potrebe vladajuće politike i održavanje stanja tako zvanih stečenih prava nacionalnih manjina.

### ***B3. Manjinska politika Republike Srbije posle demokratskih promena 2000 godine***

S promenom vlasti , oktobra 2000 godine, Republika Srbija se našla na samom početku procesa demokratizacije i uspostavljanja novog institucionalnog sistema, te je otvoreno i pitanje nove, demokratske manjinske politike.

Nesporno je da je načelno opredeljenje nove vlasti, bilo da se grade demokratske institucije i procedure u

rešavanju pitanja statusa i u zaštiti i unapredjenju prava manjina.<sup>9</sup>

U praksi su ostvareni značajni koraci kao što su: otvorenost i kooperativnost sa međunarodnim stručnjacima i organizacijama u rešavanju kriza (na primer: na jugu Srbije miroljubivim i demokratskim sredstvima); pristupanje *Okvirnoj konvenciji o pravima manjina Saveta Evrope, Konvenciji o manjinskim ili regionalni jezicima*; potpisivanje brojnih bilateralnih ugovora, koji garantuju održavanje i razvoj nacionalnog identiteta "novih manjina" itd.

Odlučujući iskorak ka novoj manjinskoj politici je učinila Skupština SRJ, 27 februara 2002 godine, kada je, nakon aktivnih konsultovanja sa predstavnicima međunarodne zajednice, manjinskih zajednica i organizacijama građana, usvojila *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* (analiza ovog zakona biće izložena kasnije). Međutim, u pravnom sistemu Republike su, sve do 2006. godine, važili "miloševićevski" dokumenti (*Ustav SRJ*, proglašen 27. aprila 1992. godine<sup>10</sup>; *Ustav Republike Srbije*, proglašen 28. septembra 1990. godine; Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine, proglašen 29. juna 1991. godine) kao i savezni i republički zakoni, podzakonski akti (uredbe, odluke, pravilnici), statuti opština i političko-pravnim akti (na primer, *Deklaracija o ljudskim pravima i pravima pripadnika nacionalnih manjina Republike Srbije*), koji su uređivali slobode i prava pripadnika manjine. U ovom sistemu status manjine kao kolektiviteta je ostao, uglavnom, neregulisan (*Bašić, 2005:87; Janjić, 2005: 119, 120*). Međutim, efektivno uređenje statusa i zaštite sloboda i prava manjina zahteva kompleks ekonomskih, društvenih, istorijskih, etničkih i političkih činilaca, ali bi trebalo bi poći od uspostavljanja odgovarajućeg ustavno - pravnog okvira i od aktivnosti na promeni odnosa javnog mnjenja prema nacionalnim manjinama. Time je potvrđena potreba za novim vrednostima, pravilima i procedurama u manjinskoj politici, a i započet je proces njihovog zadovoljavanja.

## II DEO: DOSTIGNUĆA NOVE MANJINSKE POLITIKE U REPUBLICI SRBIJI

U cilju što obuhvatnuje ocene dometa manjinske politike Republike Srbije, kako na opštem nivou tako i na primeru pojedinačnih nacionalnih manjina, ukazaćemo na najvažnije pozitivne domete i otverena pitanja u sledećim oblastima:

- Pravni i društveni status nacionalnih manjina i njihovih pripadnika,
- Učešće u javnom, naročito u političkom životu i odlučivanju,
- Službene upotrebe jezika, obrazovanja, kulture, obaveštavanja,
- Institucija manjinske politike, i
- Ostvarivanje prava na samoupravu nacionalnih manjina, naročito delova nje nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

### 1. Pravni i društveni status nacionalnih manjina i njihovih pripadnika

---

<sup>9</sup> O ovome svedoči primer, savezna vlast, koja je, preko izjava predsednika SRJ Vojislava Koštunice i saveznog Ministra za nacionalne manjine Rasima Ljajić, u to doba najuticajnijeg Bošnjačkog vođe, promovisala oficijalni naziv "Bošnjak". Na ovu temu biće više reči u trećem delu ove analize.

<sup>10</sup> S prestankom postojanja SRJ i uspostavljanjem Srbije i Crne Gore usvaja se *Ustavna povelja o ljudskim i manjinski pravim i građanskim slobodama*, kojom su, u osnovu preuzete, garancije manjinskih prava utvrđena u Saveznom zakonu

U Republici Srbiji su, domaćim i međunarodnim instrumentima, garantovana brojna prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika (Vidi prilog: *Prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji*). Ova prava su garantovana brojnim domaćim i međunarodnim instrumentima. Zapravo, pravni okvir nove manjinske politike Republike Srbije sačinjen je od:

- ustavnih dokumenata,
- zakonskih akata,
- podzakonskih akata, i
- međunarodnih dokumenata.

Ova analiza će se baviti unutrašnjim pravnim aktima. Analiza međunarodnih dokumenata je u funkciji ocenjivanja njihovog primenjivanja u pravnom sistemu Republike Srbije, kao i radi ocenjivanja stepena saglasnosti unutrašnjih pravnih akata sa ovim dokumentima.

Položajem nacionalnih manjina i njihovih pripadnika se na ovaj ili onaj način bavi ili na njega utiče nekoliko desetina zakona. U ovoj analizi obuhvaćena su najvažnija ustavna i zakonska akta koja regulišu odgovarajuće grupe prava. Međutim, radi ostvarivanja celovitog uvida u pravni okvir manjinske politike Republike Srbije, u prilogu: „*Ostali relevantni zakoni*“, biće ukazano samo na najvažnije karakteristike jednog broja odnosnih zakona.

### **Osnovna ustavna rešenja**

Ustav Republike Srbije (proglašen 8.11.2006. godine)<sup>11</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 se neposredno primenjuju i predstavljaju glavni izraz manjinske politike Republike Srbije.

Ustav predstavlja zadovoljavajući pravni okvir za povoljan položaj nacionalnih manjina, da ispunjava standarde međunarodnog prava u ovoj oblasti, čak u nekim elementima ide i iznad toga standarda, te da je na nivou onih pravnih rešenja koja se očekuju od moderne evropske države.

Ustav najpre u članu 75/1 uvodi, odnosno jamči dodatna individualna i kolektivna prava pripadnicima nacionalnih manjina, definišući pritom da se individualna prava ostvaruju pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima. Zatim u stavu 2 istog člana bliže određuje kolektivna prava tako što propisuje da putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina neposredno ili preko svojih predstavnika učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje, službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Uz to, Ustav je, u stavu 3 istog člana, potvrdio uvođenje nacionalnih saveta nacionalnih manjina u institucionalni sistem manjinske politike u Republici Srbiji.

Naravno, Ustav samo načelno definiše ova prava, propisujući pritom da će se ona realizovati u skladu sa zakonom. Praktično, Ustav sve u vezi sa ovim pravima, izuzev načelnih odrednica, prepušta zakonima. Otuda zakoni moraju ulaziti u supstancu prava, a ne samo u način njihovog ostvarivanja. Tako se supstancijalna prava u ovoj oblasti uređuju dvostruko: Ustavom i zakonima. Ova ambivalentnost izaziva velike teškoće i nejasnoće, kako na normativnom planu, tako i u realizaciji.

---

<sup>11</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije" 83/2006. Tekst Ustava dostupan je i na zvaničnom sajtu Narodne skupštine: [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs)

Ustav, pored takozvanih pozitivnih prava (pravo na ravnopravnost u vođenju javnih poslova, na udruživanje i na saradnju sa sunarodnicima itd), sadrži i takozvana negativna prava o zabrani diskriminacije i nasilne asimilacije nacionalnih manjina. Na primer, u članu 76, koji reguliše zabranu diskriminacije nacionalnih manjina, sadržana je u stavu 3 toga člana i sledeća odredba:

Ne smatraju se diskriminacijom posebni propisi i privremene mere koje Republika Srbija može uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju. Međutim, ova odredba je neadekvatna, a čak i protivna *Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina*. Zato je ovom rešenju prigovoreno od strane Savetodavnog komiteta<sup>12</sup> u smislu da nije jasno zašto bi se mere afirmativne akcije vezivale isključivo za uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova koji pogađaju pripadnike nacionalne manjine.

U svom odgovoru, nadležne vlasti Republike Srbije su priznale da „izložena odredba Ustava, ako se izolovano posmatra i jezički tumači, zaista može da vodi shvatanju da se usvajanje takvih mera može smatrati diskriminacijom, ako se one preduzimaju u druge svrhe, sem za 'eliminisanje izuzetno nepovoljnih uslova života', što svakako ne bi bilo u saglasnosti sa načelima koja proističu iz člana 4 stav 2 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.“<sup>13</sup> S tim u vezi, u pomenutom odgovoru je s pravom istaknuto da ustavnu odredbu o kojoj je reč treba posmatrati u vezi sa svim ostalim relevantnim odredbama Ustava, koje jasno definišu ovu materiju i to na kvalitetan način, bez navedenih restrikcija.<sup>14</sup> Dakle, ovaj odgovor bi, opšte uzev, trebalo da zadovolji i ukaže na to da u Srbiji, i u ovom delu, važe ustavna i druga rešenja koja su u skladu sa pristupom Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.

Rešenje iz člana 76/3 Ustava potpuno odudara od čitavog koncepta manjinske zaštite. Manjinama se daju posebna prava upravo zato da bi im se omogućilo da budu ravnopravni i uživaju isti kvalitet života kao i drugi građani. To podrazumeva, pored ostalog, pravo na slobodno deklarisanje svoje pripadnosti, na slobodnu upotrebu svog jezika, na službenu upotrebu tog jezika, na obrazovanje na svom jeziku, na negovanje nacionalne kulture itd. Ova i druga prava su suština ideje manjinske zaštite. Ona moraju da postoje i kada pripadnici odnosne manjine ne žive u „izrazito nepovoljnim uslovima života koji ih posebno pogađaju.“ Sama činjenica da su u manjinskom položaju, govori da im je potrebno obezbediti izvesna posebna prava kako bi opstali kao takvi i istovremeno imali isti kvalitet života kao i oni koji pripadaju većinskom stanovništvu.

Odredba iz člana 76/3 Ustava odudara i od rešenja svih odgovarajućih međunarodnopravnih dokumenata<sup>15</sup> i od rešenja svih relevantnih unutrašnjih propisa Republike Srbije. Uostalom, i sam Ustav Republike Srbije na drugom

---

<sup>12</sup> Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Drugo mišljenje za Srbiju, usvojeno 19.marta 2009. godine*, ACFC/OP/II(2009)001, par. 63.

<sup>13</sup> Komentari Republike Srbije o Drugom mišljenju Savetodavnog komiteta o sprovođenju *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji*, stav 63, str. 24-25.

<sup>14</sup> „Vlasti Republike Srbije ukazuju da Ustav, ipak, sadrži i druge odredbe koje, ukoliko se sistemaski i teleološki tumače, ne vode shvatanju da je namera ustavotvorca bila da usvajanje pozitivnih mera u korist pripadnika nacionalnih manjina dopusti samo ukoliko se takve mere preduzimaju za eliminisanje izuzetno nepovoljnih uslova života“. Zatim sledi podsećanje na konkretna rešenja iz čl. 21, 77, 180/4, 100/2 Ustava.

<sup>15</sup> Pored ostalog, videti čl. 4. *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*.

mestu, u članu 21/3, sadrži sasvim drugačiju odredbu kojom isto pitanje uređuje na opšti način, a bez vezivanja samo za pripadnike nacionalnih manjina.<sup>16</sup>

Ova odredba je neuporedivo bolje formulisana i odnosi se na sve odgovarajuće situacije, pa tako i na posebne mere koje se usvajaju i primenjuju radi unapređenja položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

Takođe, reč je o stečenom pravu koje je, bez ograničenja kakvo je utvrđeno u članu 76/3 Ustava, bilo priznato pre donošenja Ustava, odnosno Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (član 4).

U poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima, Ustav sadrži i odeljak 1.: „*Osnovna načela*“ (čl. 18-22).

Najznačajnije odredbe ovog odeljka su:

- da se zakonom može propisati samo način ostvarivanja tih prava, pod Ustavom određenim uslovima, pri čemu zakon ne sme ni u kom slučaju da utiče na suštinu zajemčenog prava (član 20, stav 1);
- da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati (član 20, stav 2);
- da su pri ograničavanju ljudskih i manjinskih prava svi državni organi, a naročito sudovi, dužni da vode računa o suštini prava koje se ograničava, važnosti svrhe ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu ograničenja sa svrhom ograničenja i o tome da li postoji način da se svrha ograničenja postigne manjim ograničenjem prava (član 20, stav 3);
- da su pred Ustavom i zakonom svi jednaki i da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije (član 21, stav 1 i 2);
- da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, veroispovesti (i ostalih elemenata nabrojanih u član 21, stav 3);
- da svako ima pravo na sudsku zaštitu ako mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno Ustavom, kao i pravo na uklanjanje posledica koje su povredom nastale (član 22, stav 1);

Odredbe iz ovog dela Ustava se neposredno primenjuju. Ovim odredbama se propisuju garancije za sva ljudska i manjinska prava nabrojana u Poglavljjima, te i za prava pripadnika nacionalnih manjina. Ove odredbe u suštini imaju takozvani akcesorni karakter, jer se njima ne propisuju supstancijalna prava, već se daju ustavne garancije za zaštitu kao i uslovi za eventualne zakonske restrikcije u tome poglavlju utvrđenih prava.

Ustav sadrži i niz pojedinačnih normi koje regulišu ili dotiču pojedina manjinska prava, na primer:

- član 108/2 («Referendum»), koji utvrđuje da predmet referenduma ne mogu biti, pored ostalog, «zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode»;
- član 183/3 («Nadležnost autonomnih pokrajina»), koji utvrđuje da se autonomne pokrajine staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom;
- član 190/3 («Nadležnost opštine»), koji utvrđuje da se opština stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u opštini;
- član 199/2 («Jezik postupka»), koji utvrđuje da neznanje jezika na kome se vodi postupak ne sme biti smetnja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava; i dr.

---

<sup>16</sup> Odredba iz čl. 21/3 glasi: „Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.“



Odnos prema opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i međunarodnim ugovorima definisan je u članu 16/2 Ustava kojim se utvrđuje da su ovi akti i norme sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Ali, uz uslov da međunarodni ugovori koje Srbija potvrđuje moraju biti u skladu sa Ustavom.

Ovo je rešenje prihvaćeno u ostalim evropskim zemljama Problem može predstavljati dodatna klauzula o obaveznoj saglasnosti međunarodnih ugovora sa Ustavom. Jer i kada bi Srbija potvrdila neki međunarodni ugovor koji nije u skladu sa Ustavom, on bi važio, odnosno postojala bi na međunarodnom planu obaveza Republike Srbije sve dok se ugovor ne otkaže ili ne prestane da proizvodi pravna dejstva na neki drugi način. Ako ne ispuni preuzete ugovorne obaveze, Republika Srbija će biti odgovorna prema pravilima međunarodnog prava i moraće da snosi odgovarajuće posledice (nadoknadi pričinjenu štetu itd.).

Ova odredba nije jasno i jednoznačeno definisana u tekstu Ustava, te bi trebalo to da se učini.

### ***Najvažnija zakonska rešenja***

Zaštitita manjina regulisana je čitavim nizom zakona, među kojima posebno mesto pripada Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002), Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (2009), Zakonu o zabrani diskriminacije (2009) i Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisama (1991, sa izmenama i dopunama 2010). Stoga će, u ovom delu analize, biti prikazana rešenja iz ovih zakona.

#### *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002)*<sup>17</sup>

U relevantnim međunarodnim dokumentima i praksi raznih država za označavanje onih manjina koje se odlikuju etničkim osobenostima, koriste se različiti nazivi: «rasne i etničke grupe», «nacionalne, etničke, rasne ili verske grupe», «etničke, verske ili jezičke manjine», «etničke, jezičke i verske manjine», «nacionalne ili etničke, verske i jezičke manjine», «nacionalne zajednice», «drugi narodi i manjine», «etničke i nacionalne zajednice ili manjine», «nacionalne i etničke manjine», «narodnosti», «nacionalne manjine» i drugo.

*Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, kao i *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina*, koristi pojam „nacionalna manjina“.

Ovaj pristup je u punom skladu sa rešenjem iz tada važećeg Ustava SR Jugoslavije (1992).<sup>18</sup> Ali, odudara od rešenja prihvaćenih u ustavima tadašnjih republika članica odnosno Crne Gore i Srbije. Naime, Ustav Srbije (1990) operisao je izrazom „narodnosti“<sup>19</sup> dok je Ustav Crne Gore (1992) u istom značenju koristio izraz „nacionalne i etničke grupe“.<sup>20</sup> Zbog toga, Zakon kod određenja nacionalne manjine izričito navodi da taj izraz, pored ostalog, obuhvata i one grupe koje se, posedujući tražena svojstva, nazivaju ili određuju kao „nacionalne i etničke grupe“, odnosno „narodnosti“.

Nazivanje odgovarajućih kolektiviteta „nacionalnim manjinama“ u punom je skladu sa terminologijom koju koristi važeći Ustav Republike Srbije (2006).

Zakon se upušta i u određivanje sadržaja pojma “nacionalna manjina”. Naime, odredbom iz člana 2. utvrđeno je da je “nacionalna manjina” u smislu Zakona svaka grupa državljana SR Jugoslavije koja po brojnosti dovoljno

---

<sup>17</sup> “Službeni list Savezne Republike Jugoslavije» 11/2002

<sup>18</sup> Vidi čl. 11, 46-48. Ustava SR Jugoslavije.

<sup>19</sup> Vidi preambulu, čl. 8/2, 43/4 tadašnjeg Ustava Republike Srbije.

<sup>20</sup> Vidi čl. 9, 67-76 tadašnjeg Ustava Republike Crne Gore.

reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji SR Jugoslavije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom SR Jugoslavije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju.

Prema tome, Zakon gradi sopstvenu definiciju nacionalnih manjina, i na bazi objektivnih i subjektivnih elemenata zahteva:

- 1) da se radi o grupi domaćih državljana;
- 2) da je ta grupa po brojnosti dovoljno reprezentativna;
- 3) da ona predstavlja manjinu na teritoriji tadašnje na SR Jugoslavije;
- 4) da je reč o grupi stanovništva koja je u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom SR Jugoslavije;<sup>21</sup>
- 5) da ta grupa poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva;
- 6) da pripadnici te grupe imaju volju da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju (subjektivni element).

Ono što je specifikum Zakonom utvrđenog rešenja jeste to da je, članom 2/2, precizirano da će se nacionalnim manjinama smatrati sve grupe državljana koje ispunjavaju napred navedene uslove, nezavisno od toga kako se nazivaju ili određuju. Smisao ovog rešenja je da se obezbedi što potpunija zaštita svima onima koji se suštinski nalaze u poziciji nacionalne manjine (i tako osećaju).

Pitanje je da li status pripadnika nacionalne manjine treba ograničiti isključivo na domaće državljanke, pa tako priznati manjinski status i nekim zaista krajnje malobrojnim nacionalnim manjinama, ali istovremeno isključiti veliki deo stanovništva odnosno lica koja su stalno nastanjena u Srbiji, a čiji broj po svemu sudeći nije zanemarljiv (misli se u prvom redu na Kineze).

Zakon izričito priznaje individualna i kolektivna prava nacionalnih manjina i to u članu 1, stav 1, koji utvrđuje da se ovim Zakonom «reguliše način ostvarivanja *individualnih i kolektivnih prava*, koja su Ustavom SR Jugoslavije ili međunarodnim ugovorima garantovana pripadnicima nacionalnih manjina.».

Zatim, Zakon u članu 1, stav 2 precizira kolektivna prava određujući da se njegovim odredbama uređuje zaštita *nacionalnih manjina* od svakog oblika diskriminacije u ostvarivanju prava i sloboda i uspostavljaju instrumenti kojima se obezbeđuju i štite posebna prava *nacionalnih manjina* na samoupravu u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika, informisanja i kulture, i obrazuju ustanove radi olakšavanja učešća *manjina* u vlasti i u upravljanju poslovima.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Drugim rečima, zakonodavac se priklonio shvatanju po kome bitan element manjinskog statusa predstavlja zahtev da se radi o starosedelačkom (autohtonom) stanovništvu. Više o toj koncepciji i njenim slabostima (*Krivokapić, 2002; 57-88*).

<sup>22</sup> Ovo možda i nije sasvim novo. Naime, iako u skladu sa stilizacijom relevantnih međunarodnih dokumenata i uporednopravnom praksom, kao titulare zajamčenih prava određuje *pripadnike nacionalnih manjina* (vidi npr. čl. 46-48), već sam tadašnji Ustav SR Jugoslavije u članu 11 odstupa od ove koncepcije i uvodi izvesne elemente kolektivnih prava nacionalnih manjina, tako što utvrđuje da SR Jugoslavija priznaje i jamči prava *nacionalnih manjina* na očuvanje, razvoj i izražavanje njihove etničke, kulturne, jezičke i druge posebnosti, kao i na upotrebu nacionalnih simbola, u skladu sa međunarodnim pravom. Iz ovog bi se moglo zaključiti da su već na osnovu samog Ustava titulari pomenutih prava manjine kao kolektiviteti. Već je pomenuto da važeći Ustav Republike Srbije (2006) precizira (čl. 75/1) da se pripadnicima nacionalnih manjina, pored

Ova rešenja razrađena su u kasnijim odredbama kojima se uređuje:

- službena upotreba jezika nacionalnih manjina (član 11),
- pravo na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje, prenošenje i javno ispoljavanje nacionalne i etničke, kulturne, verske i jezičke posebnosti kao dela tradicije građana, *nacionalnih manjina* i njihovih pripadnika, koje je utvrđeno kao njihovo neotuđivo *individualno i kolektivno pravo* (član 12/1),
- pravo na školovanje na maternjem jeziku (čl. 13-15),
- pravo na upotrebu nacionalnih simbola i praznovanje praznika nacionalnih manjina (član 16),
- pravo na obaveštavanje na jezicima nacionalnih manjina (član 17) i druga prava koja se u principu uživaju kolektivno ili u zajednici sa drugima.

Veoma je značajno i pravo pripadnika nacionalnih manjina da, radi ostvarivanja prava na samoupravu, izaberu svoje nacionalne savete (člana 19).

Spektar Zakonom zajamčenih prava, se poklapa sa onim koji predviđa *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina*, a uključuje i sledeća Zakonom zaštićena prava:

- zaštita od diskriminacije, koja je formulisana u vidu zabrane diskriminacije prema licima koja pripadaju nacionalnim manjinama (član 3);
- mogućnost odnosno (kada je reč o romskoj nacionalnoj manjini) obaveza donošenja propisa, pojedinačnih pravnih akata i preduzimanja mera u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinske nacije (član 4);
- sloboda nacionalnog opredeljivanja i izražavanja (član 5);
- pravo saradnje sa sunarodnicima u zemlji i inostranstvu (član 6);
- zaštita stečenih prava (član 8);
- pravo na slobodan izbor i korišćenje ličnog imena i imena svoje dece (član 9);
- pravo na upotrebu maternjeg jezika (član 10);
- službena upotreba jezika i pisma (član 11);
- pravo na negovanje sopstvene kulture i tradicije (član 12);
- sloboda udruživanja (čl. 12, 19);
- pravo na školovanje na maternjem jeziku (čl. 13-15);
- pravo na upotrebu nacionalnih simbola (član 16);
- pravo na javno obaveštavanje na jezicima nacionalnih manjina (član 17);
- pravo na delotvorno učešće u odlučivanju o pitanjima posebnosti, u vlasti i u upravi (čl. 18-20);
- pravo na učestvovanje u javnom životu i ravnopravnost pri zapošljavanju u javnoj službi (član 21);
- pravo na zaštitu od mera koje menjaju odnos stanovništva u oblastima naseljenim nacionalnim manjinama (član 22);
- pravo na sudsku i ustavnosudsku zaštitu zajamčenih prava (član 23), i drugo.

Dakle, Zakon utvrđuje manjinskih prava iako, u članu 1, stoji da se zakonom reguliše samo *način ostvarivanja tih prava* garantovanih Ustavom i međunarodnim ugovorima. Zakon u tom pogledu nije u skladu sa važećim Ustavom Republike Srbije i to zato što u nekim pojedinostima odstupa od ustavnih rešenja i što odstupa od osnovne ustavne koncepcije normiranja u oblasti ljudskih prava i sloboda, pa i manjinskih prava. Naime, Ustav zadržava regulatornu funkciju u pogledu utvrđivanja prava (tako zvano supstancijalno pravo), u čiju suštinu zakon ne može da se meša, već može samo da reguliše način njihovog ostvarivanja i to ukoliko Ustav to izričito dozvoljava.

---

prava koja su Ustavom zajamčena svim građanima, jemče i dodatna, individualna ili kolektivna prava, pri čemu se individualna prava ostvaruju pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima.

Ovakav normativni dualizam nastavio se i donošenjem Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Od tada, u oba zakona se regulišu položaj, ovlašćenja, finansiranje, ako i druga pitanja. Ovu normativnu konfuziju treba što pre prevazići odgovarajućom kodifikacijom, kako ne bi dalje otežavala tumačenje i primenu Ustava i zakona.

Posebno ograničenje Zakona proizlazi iz činjenice da se on donosi na nivou savezne države, a SRJ je, od 2000 godine, u stanju stalne ustavne reforme. U realnosti, savezno ministarstvo za ljudska i manjinska prava, kao i sam Zakon, imali su ograničenu nadležnost i to samo u Republici Srbiji (*Bašić, 2005: 85*)<sup>23</sup>. Nakon odvajanja Crne Gore (2006) Zakon je i formalno nastavio da živi kao propis Republike Srbije.

Vrednost Zakona je i u tome što je usvojen u oba doma tadašanje savezne skupštine, saglasnošću svih stranaka. To je rezultat činjenice da je u toku rada na pripremama teksta zakona (koji je pripreman čitav niz godina u doba Miloševićeve vlasti) bilo prisutno nastojanje da se postigne politički kompromis demokratskih stranaka i političkih vođa, istaknutih intelektualaca i civilnih aktivista, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina<sup>24</sup>. U procesu usvajanja zakona, u skupštini, obezbeđena je podrška SPS čak i SRS. Ovu podršku valja razumeti kao rezultat značajnih kompromisa koje je predlagač napravio, ako i u želji ovih stranaka da se predstave u demokratskom svetlu.

Dobra strana ovog političkog dogovora je da je stvoren dovoljno širok okvir za prihvatanje političkih stranaka nacionalnih manjina kao ravnopravnih učesnika u političkom životu i da su promovisane vrednosti kompromisa i prilagođavanja. Loša strana je to što su usvojena neka rešenja koja će, u toku primene zakona, postati ozbiljna smetnja za puno ostvarivanje nekih od osnovnih dostignuća zakona.<sup>25</sup> Međutim, kao rezultat ovog dogovora promenjena je priroda zakona, jer je Predlagač odustao od donošenja ustavnog zakona.

---

<sup>23</sup> Prema članu 64/2 Ustavne povelje (2003) tadašnje državne zajednice Srbija i Crna Gora, koji je predviđao da će se zakoni SR Jugoslavije izvan poslova Srbije i Crne Gore primenjivati kao zakoni država članica, do donošenja novih propisa od strane država članica, osim zakona za koje skupština države članice odluči da se ne primenjuje.

<sup>24</sup> Početne teze za izradu Zakona su bile oslonjene na rezultate rada tima stručnjaka koje je formirala Savezna vlada Milana Panića, 1992 godine, a koji je predvodio dr Dušan Janjić. Takođe, radna grupa za izradu zakona, koja je formirana 2000 godine se u persolanom sastavu stručne radne grupe kao i u predlozima za tekst zakona, oslonila na rezultate rada koji je, od 1992 do 1998 godine, obavljen unutar nevladine organizacije Forum za etničke odnose. U stručnim ekspertizama teksta *Teze za ustavni zakon o pravima i slobodama nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika* (u daljem tekstu: *Teze*) su se, u dva navrata uključili stručnjaci OEBS, i to; januara 1993 je organizovan okrugli sto u Friburu, Švajcarska, a prvu verziju zakona koji je u potpunosti uvažio *Teze*, ocenili su, januara 2001 godine, eksperti OSCE – OHCM.

<sup>25</sup> Uz to, u poređenju s tekstom *Teza* koje je usvojila stručna radna grupa, usvojeni tekst zakona je restriktivan ukoliko se gleda lista garantovanih prava, institucije manjinske politike (konkretno nabrojane u delu ovog teksta koji se bavi propukom za unapređenje manjinske politike) i mehanizmi zaštite zakonom garantovanih prava (na primer, neposredno obraćanje međunarodnim organizacijama i telima). Istovremeno, po svo duhu zakon je, u osnovi ostao, liberalan, a time i u suprotnosti sa tada postojećim ustavnim okvirom. Jedan od primera restrikcije je prihvatanje koncepta "nacionalna manjina", umesto koncepta "nacionalna zajednica", koji je bio ugrađen u *Teze* kao rezultat kompromisa s manjinskim vođama, tokom opozicionog delovanja protiv Miloševića. Takođe, ovim rešenjem je izneveren ovaj dogovor, s manjinskim vođama. Ali, valja napomenuti da su i neke od vođa (Bošnjački Rasim Ljajić, koji posle pormene vlasti, postao ministar za ljudska i manjinska prava, i Jozsef Kasza bili aktivni u pravljenju ovog restriktivnog kompromisa). Koncept "nacionalna manjina" je zapečatio traganje za konceptom koji bio iole atraktivna ponuda Albancima s Kosova, pa i sa juga centralne Srbije.

Prisutne slabosti u zakonskim rešenjima ne utiču na činjenicu da je ovaj zakon izuzetno značajan jer je, pored oslonca na postojeće obrasce ponašanja u ovoj oblasti, uneo i nove vrednosti (poput samouprave nacionalnih manjina) i nove institucije (među ovima su i Nacionalni saveti nacionalnih manjina) koje su omogućile promene. Nesporno, Zakon sledi liberalne ideje kada jasno definiše kolektivna prava i institucionalno priznaje kulturnu autonomiju nacionalne manjine (Bašić, 2005:95). Zapravo, garantovanje kolektivnih prava, odnosno prava nacionalnih manjina na samoupravu i institucije nacionalnog saveta kao organa te samouprave, je najvažnija novina u manjinskoj politici Republike Srbije. Ali, to je i novina u komparativnom pogledu, mada je, pre 2002 godine, bilo nekih elemenata garantovanja kolektivnih prava, u Sloveniji, Mađarskoj i Hrvatskoj. Kasnije će ovaj pristup biti primenjen i u manjinskom zakonodavstvu Crne Gore.

#### *Zakon o zabrani diskriminacije (2009)*

Ovim propisom uređeni su opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije, kao i postupci zaštite od diskriminacije. Mada Zakon ima daleko širu primenu, iz činjenice da upravo neposredna ili posredna diskriminacija predstavlja jedan od najvećih problema u vezi sa položajem nacionalnih manjina, sledi da je ovaj propis od velikog značaja za nacionalne manjine i njihove pripadnike.

Kada je reč o nacionalnim manjinama i njihovim pripadnicima, Zakon kao novo pravo uvodi prava obraćanja Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, koji je, inače, novi organ ustanovljen Zakonom (čl. 28 – 40).

U tom smislu od posebnog značaja je način na koji je definisana diskriminacija. Zakon već u čl. 2. u kome su date definicije korišćenih pojmova precizira (član 2/1/1) da:

»izrazi 'diskriminacija' i 'diskriminatorsko postupanje' označavaju svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva) u odnosu na lica ili grupe, kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima...«.

Zakon (član 5) utvrđuje da su oblici diskriminacije neposredna i posredna diskriminacija, kao i povreda načela jednakih prava i obaveza, pozivanje na odgovornost, udruživanje radi vršenja diskriminacije, govor mržnje i uznemiravanje i ponižavajuće postupanje. Svaki od ovih oblika detaljnije je razrađen u posebnom članu (čl. 6-12).<sup>26</sup>

U vezi sa položajem nacionalnih manjina i njihovih pripadnika posebno je zanimljivo kako su formulisani *govor mržnje* i *uznemiravajuće* i *ponižavajuće postupanje* koji su, uz druge oblike, takođe definisani kao oblici diskriminacije.<sup>27</sup>

---

Uz to, brojna konkretna rešenja, prihvaćena u zakonu bila su ispod, u doba usvajanja zakona, postojećih zakonskih rešenja na nivou SRJ, posebno u Crnoj Gori. Na primer, Zakon Republike Crne Gore o zastavi je omogućio isticanje albanske nacionalne zastave.

<sup>26</sup> Prema Zakonu, neposredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva u istoj ili sličnoj situaciji, bilo kojim aktom, radnjom ili propuštanjem, stavljaju ili su stavljeni u nepovoljniji položaj ili bi mogli biti stavljeni u nepovoljniji položaj (član 6) Posredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, stavlja u nepovoljniji položaj aktom, radnjom ili propuštanjem koje je prividno zasnovano na načelu jednakosti i zabrane diskriminacije, osim ako je to opravdano zakonitim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primerena i nužna (član 7).

Kao jedan od oblika diskriminacije, izdvojeno je i udruživanje radi vršenja diskriminacije.<sup>28</sup>

Zakon u članu 13. definiše i *teške oblike diskriminacije*, među kojima navodi izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti po osnovu, nacionalne, rasne ili verske pripadnosti, jezika itd. (član 13/1/1), genocid, etničko čišćenje i njihovo propagiranje (član 13/1/4) i drugo.

Zakon na prilično jednostavan, ali kvalitetan način objašnjava suštinu takozvane afirmativne akcije odnosno podsticajnih mera. To se jasno definiše u članu 14: »Ne smatraju se diskriminacijom posebne mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupa lica koja se nalaze u nejednakom položaju.«

Zakon izričito utvrđuje (član 24) da je zabranjena diskriminacija nacionalnih manjina i njihovih pripadnika na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, verskih uverenja i jezika.

Konkretni doprinos boljem uređenju zaštite nacionalnih manjina i njihovih pripadnika daje *Zakon o zabrani diskriminacije* uvođenjem nove ustanove Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kome, razume se, mogu kada smatraju da za to postoji osnov, da se obrate i predstavnici odnosno pripadnici nacionalnih manjina. U tom smislu, može se govoriti i o novom pravu nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

Od posebnog značaja je i činjenica da, za razliku od *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, *Zakon o zabrani diskriminacije* sadrži kaznene odredbe, i to prilično brojne, precizne i ekstenzivne (čl. 50-60). Posredno, i to je put za dosledno ostvarivanje pune ravnopravnosti i zabrane diskriminacije nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

Za razliku od *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, koji sadrži samo štu odredbu o tome da u cilju zaštite svojih prava, pripadnici nacionalnih manjina i nacionalni saveti nacionalnih manjina mogu podneti tužbu za naknadu štete nadležnom sudu (član 23/3), *Zakon o zabrani diskriminacije* sudsku zaštitu uređuje u čak šest članova (čl. 41-46) regulišući takva pitanja kao što su sudska nadležnost, postupak, privremene mere, pravila o teretu dokazivanja i drugo.

Zakon precizira da je u postupku za zaštitu od diskriminacije mesno nadležan, pored suda opšte mesne nadležnosti, i sud na čijem području je sedište, odnosno prebivalište tužioca (član 42), da je postupak hitan (član 41/3), da je revizija uvek dopuštena (član 41/4), da tužilac može da zahteva da sud privremenom merom spreči diskriminatorsko postupanje, radi otklanjanja opasnosti od nasilja ili veće nenadoknadive štete (član 44).

Naročito je zanimljivo rešenje o teretu dokazivanja (član 45) prema kojem ako je sud utvrdio da je izvršena radnja neposredne diskriminacije ili je to među strankama nesporno, tuženi se ne može osloboditi od odgovornosti dokazivanja da nije kriv, te da ukoliko je tužilac učinio verovatnim da je tuženi izvršio akt diskriminacije, teret

---

<sup>27</sup> Odredbom iz člana 11. zabranjeno je izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugih publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način. Na osnovu člana 12. zabranjeno je uznemiravanje i ponižavajuće postupanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica ili grupe lica na osnovu njihovog ličnog svojstva, a naročito ako se time stvara strah ili neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje.

<sup>28</sup> Prema članu 10, zabranjeno je udruživanje radi vršenja diskriminacije, odnosno delovanje organizacija ili grupa koje je usmereno na kršenje ustavom, pravilima međunarodnog prava i zakonom zajamčenih sloboda i prava ili na izazivanje nacionalne, rasne, verske i druge mržnje, razdora ili netrpeljivosti.

dokazivanja da usled tog akta nije došlo do povrede načela jednakosti, odnosno načela jednakih prava i obaveza snosi tuženi (član 45).

Značajno je za zaštitu prava nacionalnih manjina to da tužbu može podneti i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava odnosno prava određene grupe lica (član 46/1). To je mnogo liberalnije rešenje od onog predviđenog *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, prema kojem u cilju zaštite svojih prava tužbu mogu podneti samo pripadnici nacionalnih manjina i nacionalni saveti nacionalnih manjina.

Važno je zapaziti da sva navedena rešenja o ulozi Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, o kaznenim odredbama i o sudskoj zaštiti, kako su utvrđena *Zakonom o zabrani diskriminacije*, imaju značaj samo u situacijama kada su nacionalne manjine odnosno njihovi pripadnici žrtve nekog oblika diskriminacije. Ako je reč o povredi nekog drugog zajamčenog prava, koje se iz nekog razloga ne bi moglo smatrati diskriminacijom, ovi mehanizmi ne bi mogli biti primenjeni.

Zbog složenosti i sveobuhvatnosti materije koja zadire u vrlo različite oblasti društvenog života, zahteva prilagođavanje konkretnim okolnostima i određenoj promeni činjenica i odnosa koju nosi život, mnoga važna pitanja od neposrednog značaja za ostvarivanje ustavom i zakonima zajamčenog položaja manjina uređuju se brojnim podzakonskim aktima. Zato su brojni podzakonski akti veoma važni pravni izvori u materiji zaštite sloboda i prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

Neke od ovih akata donosi Vlada, druge donose nadležni ministri itd.

Među relevantnim aktima koje je donela Vlada, primeri su: *Uredba o Saveta Republike Srbije za nacionalne manjine* (2002); *Odluka o obrazovanju Saveta za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma* (2008); *Uredba o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina* (2010); i dr.

Među ostalim podzakonskim aktima, primere predstavljaju akti ministra za ljudska i manjinska prava, kao što su: *Pravilnik o načinu vođenja posebnog biračkog spiska nacionalnih manjina* (2009), *Pravilnik o obliku i sadržaju obrasca za prikupljanje potpisa birača koji podržavaju elektore* (2009); *Pravilnik o načinu vođenja registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina* (2009), *Instrukcija o postupku upisa u poseban birački spisak nacionalne manjine* (2009) i drugo.

Podzakonske akte koji su ili mogu biti od posebnog značaja za nacionalne manjine, donose u okviru svoje nadležnosti i drugi ministri, pre svih ministar obrazovanja, ministar kulture.

Osobnost **podzakonskih akata**, koja je ujedno i njihova prednost i njihova mana, ogleda se u činjenici da se oni relativno jednostavno, lako i često menjaju. To je dobro, jer se time blagovremeno reaguje na promene koje nosi život. Istovremeno, tu se krije i opasnost da se olako nametnu neka rešenja koja na ovaj ili onaj način nisu u punom skladu sa ustavom i zakonima odnosno opštom politikom prema nacionalnim manjinama.

Značaj za ostvarivanje garantovanih prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika imaju i brojni propisi AP Vojvodine.

**Vojvodina, kao autonomna pokrajina** u sastavu Republike Srbije, sa izraženim multietničkim sastavom, uređuje ova pitanja i nekim **svojim propisima**. Oni moraju biti u skladu sa Ustavom i zakonima Republike Srbije i oni u osnovi predstavljaju samo dalju razradu utvrđenih rešenja.

*Statut Autonomne Pokrajine Vojvodina (2009)*<sup>29</sup> u članu 1/2 naglašava da je Vojvodina regija u kojoj se tradicionalno neguju višekulturalnost, višekonfesionalnost i drugi evropski principi i vrednosti. U skladu s tim u članu 7/1 Statuta precizirano je da višejezičnost, multikulturalizam i multikonfesionalizam predstavljaju opštu vrednost od posebnog značaja za AP Vojvodinu. S tim u vezi, utvrđena je (član 7/2) dužnost svih pokrajinskih organa i organizacija da, u okviru svojih prava i dužnosti, podstiču i pomažu očuvanje i razvijanje višejezičnosti i kulturne baštine nacionalnih zajednica koje tradicionalno žive u AP Vojvodini, kao i da posebnim merama i aktivnostima pomažu međusobno uvažavanje i upoznavanje različitih jezika, kultura i veroispovedi u AP Vojvodini.

Od značaja su i član 20, kojim se zabranjuje svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, pored ostalog i na osnovu nacionalne pripadnosti, kulture i jezika, i član 22, kojim je precizirano da pripadnici nacionalnih zajednica koje čine brojčanu manjinu u ukupnom stanovništvu AP Vojvodine, uživaju posebnu zaštitu i sva prava koja su aktima Republike Srbije garantovana nacionalnim manjinama i pripadnicima nacionalnih manjina. Najzad, odredbom iz člana 23, utvrđeno je da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, kao i individualnih i kolektivnih, ne može smanjivati, a da, naprotiv AP Vojvodina može obezbediti dodatna ili dopunska prava, odnosno postaviti viši stepen zaštite prava pripadnika nacionalnih zajednica koje čine brojčanu manjinu u ukupnom stanovništvu AP Vojvodine.

Mada su već navedenim odredbama stvorene neophodne pretpostavke za zaštitu nacionalnih manjina, Statut sadrži i neka posebna rešenja. Pored ostalog, odredbom iz čl. 26. ("Službeni jezici i pisma") utvrđeno je da su u organima i organizacijama AP Vojvodine u službenoj upotrebi srpski jezik i ćirilčno pismo, mađarski, slovački, hrvatski, rumunski i rusinski jezik i njihova pisma, u skladu sa zakonom i pokrajinskom skupštinskom odlukom, te da pravo na službenu upotrebu jezika ostalih nacionalnih zajednica ostvaruje u skladu sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima, zakonom i pokrajinskom skupštinskom odlukom.

Skupština AP Vojvodine donela je *Odluku o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodine (2003)*<sup>30</sup> kojom se uređuju pojedina pitanja iz oblasti službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u Vojvodini.

Ova pitanja uređena su na vrlo kvalitetan način. Tako npr. prema odredbi iz čl. 6, na područjima na kojima su u službenoj upotrebi i jezici nacionalnih manjina, nazivi mesta i drugi geografski nazivi, nazivi ulica i trgova i nazivi organa, saobraćajni znaci, obaveštenja i upozorenja za javnost i drugi javni natpisi ispisuju se i na jeziku i pravopisu dotične nacionalne manjine prema njenoj tradiciji. Ovi nazivi ispisuju se posle teksta na srpskom jeziku, ispod ili desno od njega, u istom obliku i istom veličinom slova. Ovi nazivi se ispisuju na jeziku i pismu nacionalne manjine u naselju ili mesnoj zajednici i ako je jezik i pismo nacionalne manjine u službenoj upotrebi samo na delu teritorije jedinice lokalne samouprave.

Novinu i dalju razradu prihvaćenih principa predstavlja rešenje prema kojem se, kada jezik nacionalne manjine nije u upotrebi na teritoriji čitave opštine, statutom opštine *može* utvrditi njegova službena upotreba za pojedine mesne zajednice ili naselja (dakle, delove opštine) u kojima pripadnici određene nacionalne manjine žive u većem broju (član 8/5).

Posebno je zanimljivo rešenje prema kojem kada jezik i pismo nacionalne manjine nije u službenoj upotrebi na celoj teritoriji jedinice lokalne samouprave, jezik i pismo nacionalne manjine se obavezno uvodi u službenu upotrebu u naselju ili mesnoj zajednici, na njenoj teritoriji ukoliko u tom naselju ili mesnoj zajednici procenat pripadnika nacionalne manjine dostiže 25% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva (član 8/3).

Prema odredbi iz člana 7, tradicionalne nazive gradova, opština i naseljenih mesta na jeziku nacionalne manjine utvrđuje i dostavlja radi objavljivanja nacionalni savet određene nacionalne manjine u roku od 3 meseca od dana

---

<sup>29</sup> „Službeni list Autonomne Pokrajine Vojvodine“ 17/2009 ( [www.puma.vojvodina.gov.rs](http://www.puma.vojvodina.gov.rs))

<sup>30</sup> „Službeni list Autonomne Pokrajine Vojvodine“ 8/2003.



stupanja na snagu ove odluke. Ukoliko nacionalni savet određene nacionalne manjine ne utvrdi ove nazive, njih utvrđuje Izvršno veće AP Vojvodine, u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave, organizacijama nacionalnih manjina i stručnjacima za jezik, za istoriju i za geografiju date nacionalne manjine. U oba slučaja, tako utvrđeni nazivi objavljuju se u «*Službenom listu Autonomne Pokrajine Vojvodine*».

Vredi pomenuti i to da prema članu 10. Odluke, Izvršno veće AP Vojvodine najmanje jednom godišnje podnosi izveštaj Skupštini AP Vojvodine o ostvarivanju prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina. Nadzor nad primenom i sprovođenjem odredaba Odluke vrši pokrajinski organ nadležan za praćenje položaja i ostvarivanje prava nacionalnih manjina (član 11).

Odluka uređuje i niz drugih važnih pitanja, kao što su obezbeđenje sredstava za ostvarivanje prava na službenu upotrebu jezika i pisma (član 12), kazne za povredu odredbi Odluke (član 13) i dr.

*Pokrajinska skupštinska odluka o Savetu nacionalnih zajednica*, (2010)<sup>31</sup> uređuje položaj i sastav Saveta nacionalnih zajednica, izbor članova Saveta, način odlučivanja i nadležnost Saveta i dr.

Tu je od posebnog značaja rešenje iz člana 11, prema kojem Savet obavezno dostavlja mišljenje Skupštini AP Vojvodine, pri razmatranju pitanja i donošenju propisa iz nadležnosti Skupštine, koja su posredno ili neposredno u vezi sa ostvarivanjem prava manjinskih nacionalnih zajednica, a naročito propisa kojima se osnivaju ustanove od značaja za zaštitu i unapređenje kulture i drugih propisa iz oblasti kulture, obrazovanja, javnog informisanja i službene upotrebe jezika i pisama. U stavu 2. ovog člana data je opšta formula koja mogućava da se Savet bavi vrlo različitim krugom pitanja – tu je naime, precizirano da Savet razmatra i daje svoje mišljenje i preporuke o pitanjima koja se tiču suživota srpskog naroda i manjinskih nacionalnih zajednica koje žive na teritoriji AP Vojvodine. Najzad, odredbom iz člana 11/3 utvrđeno je da Savet razmatra i daje mišljenje na godišnje i druge izveštaje Pokrajinskog ombudsmana, Vlade Autonomne Pokrajine Vojvodine i pokrajinskih organa uprave, koji su posredno ili neposredno u vezi sa ostvarivanjem prava manjinskih nacionalnih zajednica, a naročito kojima se podstiče i pomaže očuvanje i razvijanje višejezičnosti, multikulturalizma i multikonfesionalizma.

Na osnovu člana 14. Odluke, Savet može zatražiti izveštaj od Pokrajinske vlade, pokrajinskih organa uprave ili druge organizacije, ustanove ili javne službe čiji je osnivač AP Vojvodina, povodom pitanja koja se tiču zaštite i ostvarivanja prava manjinskih nacionalnih zajednica.

Sa stanovišta prakse od značaja su i **pravni akti opština i drugih jedinica lokalne samouprave**, u prvom redu njihovi najviši akti – statuti. Ovo stoga što se upravo statutima na tim područjima uvode u službenu upotrebu jezici nacionalnih manjina i preciziraju druga konkretna pitanja. Ova rešenja moraju da se kreću u okvirima utvrđenim zakonima i drugim propisima Republike odnosno pokrajine.

Pravni okvir utvrđuje i garantuje bogatu listu prava i sloboda, koji se mogu svrstati u sledeće kategorije:

- opšte određivanje pravnog statusa i zaštite prava nacionalnih manjina,
- garantovanje prava na učešće u političkom životu i odlučivanju,
- prava u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, kulture, obaveštavanja,
- pravo na samoupravu nacionalnih manjina, koje će biti analizirano u posebnom delu ove analize.

---

<sup>31</sup> [www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumenti/Odluke/Pso\\_o\\_savetu\\_nacz.pdf](http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumenti/Odluke/Pso_o_savetu_nacz.pdf).

Na osnovu izloženog može se zaključiti da je pravni okvir manjinske politike Republike Srbije postavljen dobro, mnogo bolje nego što je to učinjeno u ogromnoj većini drugih država i, opšte uzev, znatno iznad onoga što zahtevaju preuzete međunarodnopravne obaveze.

U odnosu na prethodni period osnovni iskoraci u uspostavljenom pravnom okviru manjinskoj politici su učinjeni u sledećim pitanjima:

- prihvatanje međunarodnih, posebno evropskih standarda,
- uvođenje kolektivnih prava uključujući i pravo na samoupravu manjinskih zajednica,
- proširenje liste prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina, i
- usposotvaljanje relativno razvijenog institucionalnog sistema za sprovođenje manjinske politike.

I dalje, unutra paravnog okvira, postoje brojna slaba rešenja, pre svega nepoštovanje hijarhije pravnih akata, različita rešenja za ista pitanja u različitim aktima, preklapanje naflaženosti pojedinih aktera manjinske politike kao i međusobno neusklađeni rokovi za ostvarivanje pojedinih prava. Jedna od slabosti pravnih akata je nizak nivo pravne tehnike.

**U praksi manjinske politike** su postignuti značajni rezultati, ali, i dalje je uočljiv raskorak između normativnog i stvarnog. Pri tome je nesporno da je načelno opredeljenje vlasti Republike Srbije, počevši od promena 2000 godine, da se grade demokratske institucije i procedure u rešavanju pitanja statusa, zaštite i unapređenja prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.<sup>32</sup>

O ovome svedoči primer: savezna vlast, koja je, preko izjava predsednika SRJ Vojislava Koštunice i saveznog Ministra za ljudska prava i nacionalne manjine Rasima Ljajića, u to doba najuticajnijeg Bošnjačkog vođe, promovisala oficijalni naziv "Bošnjak". To je bio korak ka novoj politici i ka otvaranje nove faze u izgradnji nacionalnog identiteta Bošnjaka.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Senku na ovaj korak nanela odluka Ustavnog suda Srbije, koji je stavio van snage statut opštine Sjenice u kojem se upotrebljava naziv "Bošnjak". Ova odluka je upozorila da je potrebno da se, ukoliko se gradi nova manjinska politika, preispitaju svi oni zakoni koji su joj suprostavljeni, a na snazi su. U slučaju koji je razmatrao Ustavni sud bila je reč o *Zakonu o službenoj upotrebi jezika*.

<sup>33</sup> Međutim, popis stanovništva SRJ odnosno Srbije, obavljen 2002. godine, na kome se 136.087 lica izjasnilo kao "Bošnjak", a 19.503 kao "Musliman", pokazao je da je pitanje identiteta ove zajednice i dalje otvoreno. Proces sazrevanja bošnjačkog nacionalnog identiteta je politički artikulisan u poslednjoj deceniji dvadeset veka. Naime, na Bošnjačkom saboru, 28.septembra 1993. godine, u Sarajevu, usvojeno je bošnjačko ime. U skladu s odlukom Kongresa Vjiece bošnjačkih intelektualaca BiH i odlukom Skupštine BiH o preimenovanju nacionalnog imena „Musliman“ u „Bošnjak“, Bošnjaci nastanjeni u delu Sandžaka koji je u Republici Srbiji, su, 1996. godine, prihvatili Bosnu kao „matičnu državu“ kao i ime Bošnjak“ (*Bašić, 2005:80, 81*).

Međunarodna saradnja i prihvatanje međunarodnih standarda su jedna je od prvih i najvidljivijih promena u odnosu na prethodne manjinske politike.<sup>34</sup> No, i dalje, u praksi, ima primera nedoslednosti u poštovanju međunarodnih konvencija, bilateralnih i multilateralnih sporazuma. Posebno je potrebno da poboljša funkcionisanje međunarodnih mešovityh komisija u kojima je Republika Srbija članica a čiji je rad od značaja za unapređenje položaja nacionalnih manjina.

Društvene klima, socijalnog i kulturnog ambijenta u kome se ostvaruje manjinska politika je poboljšana, mada pojedine manjinske vođe ističu da ona, još uvek, nije, u potpunosti, zadovoljavajuća. Odnosno, većina predstavnika nacionalnih manjina ocenjuje da se, u poslednjih deset godina, položaj pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srbiji popravio. Kao najčešće objašnjenje za poboljšani položaj pripadnika nacionalnih manjina se navodi sledeće:

- postojanje solidnog pravnog okvira i zakonom definisanih relativno visokih standarda u zaštiti prava i sloboda pripadnika manjinskih zajednica, evropska orijentacija Republike Srbije koja u sve većoj meri određuje i odnos države prema manjinama i političko predstavljanje manjinskih zajednica u institucijama sistema;
- uvođenje instrumenata manjinske samouprave, kao što je nacionalni savet, kojim se garantuju ne samo individualna već i kolektivna prava;
- neke etničke zajednice, poput Vlaha, su po prvi put u svojoj istoriji dobile status nacionalne manjine i svoju instituciju – nacionalni savet;
- veće uvažavanje ljudskih prava (*Stanje manjinske politike, 2011*).

Posebnu pažnju zaslužuju izrazi nezadovoljstva, pojedinih manjinskih vođa, zbog sporog napretka, čak i ignorantskog odnosa države prema pojedinim pitanjima od bitnog značaja za date nacionalne manjine (Bošnjaci, Hrvati, Albanci). Ističe se da poseban problem predstavljaju traume koje su ostavili međuetnički sukobi u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu. Ove primedbe ukazuju i na to da u društvenoj i političkoj klimi u Republici Srbiji, još uvek, prevladuje nepoverenje nad poverenjem.

Vođe hrvatske zajednice ističu da u podvrgnuti sistematskoj marginalizaciji kao i da je podrška koju vlasti pružaju pormociji Bunjevaca kao posebnog ideniteta uperena protiv hrvatske zajednice odnosno usmerena umanjivanje broja pripadnika ove zajednice.

Politička elite srpske nacionalnosti, u Republici Srbiji, nisu spremne da prihvate idenitet Bošnjaka i Vlaha uverenje je vođa ove dve nacionalne zajednice. To se potkrepljuje ocenom da se doboljava kršenje ustavom i zakonom garantovanih prava, na primer, u službenoj upotrebi jezika nacionalne manjine. Tako bošnjačke vođe ukazuju da, od 2002. godine, lokalne uprave u sredinama u kojima Bošnjaci nisu većina odbijaju da uvedu bosanski jezik (*Bulić, 2011:23*). To je pitanje i na Ustavnom sudu, o čemu su upoznati i nadležan ministar kao i Zaštitnik ljudskih prava i Poverenik za nediskriminaciju. Takođe, još uvek nisu procesuirani zločini nad Bošnjacima iz Republike Srbije, iz devdesetih godina dvadesetog veka.

---

<sup>34</sup> Tako je, krajem 2001. godine, Republika Srbija pristupila *Okvirnoj konvenciji o pravima manjina*. Bio je to novi korak ka novoj manjinskoj politici, s obzirom da pre toga Narodna skupština Republike Srbije nije ratifikovala nijedan međunarodni dokument.

Sa svoje strane vlaške vođe ističu da im nije priznato pravo na korišćenje rumunskog jezika<sup>35</sup>, a ukazuju i da ime se na ne dozvoljava da javnost upoznaju s problemima koje vlaška nacionalna manjina ima. To ovu nacionalnu manjinu dovodi u nezavidan položaj "nevidljive manjine" (Popović, 2005: 25).

U stvarnosti potostojе i primeri diskriminacije, kako neposredne, tako i posredne, što se, najčešće, ispoljava kao posmatranje pojedinih nacionalnih manjina kao "predodeđenim za socijalnu marginalizovanost", na primer Roma<sup>36</sup>, a u pojedinim sredinama Istočne Srbije seoskog stanovništva Vlaške pripadnosti (Stanje manjinske politike, 2011: 7,8).

Ove primedbe ne mogu da dovedu u pitanje i značajan napredak. Na primer, da je u skladu s uspostavljenim pravnim okvirom i političkom voljom da se unapredi manjinska politika status Roma i Vlaha izjednačen s drugim nacionalnim manjinama. Takođe, u nastojanju da prati evropske standarde i usvoji evropske vrednosti Republika Srbija je, kao jedna od devet zemalja Centralne i Istočne Evrope, učesnica Dekade za inkluziju Roma (2005 – 2015). Zapravo, predsednik Vlade Republike Srbije je, 5 februara 2005 godine, Deklaraciju o Dekadi za inkluziju Roma (2005 – 2015), a Vlada je usvojila akcione planove za unapređenje položaja Roma u oblasti: obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i stanovanja. Ovo opredeljenje Republike Srbije, kao i drugih zemalja koje su bile na putu da postanu kandidati za prijem u Evropsku uniju, finansijskim sredstvima i na drugi način, podržala i Evropska unija (Evropeizacija, 2011: 13)

U Republici Srbiji je uspostavljen pravni okvir koji podržava ostvarivanje individualnih prava pripadnika nacionalnih manjina, ali i kolektivnih prava nacionalnih manjina. Zbog toga se državna manjinska politika Republike Srbije smatra jednom od uzornih u čitavoj Evropi. Međutim, u delovanju institucija države, pre svega pod uticajem političkih stranaka i pojedinih ninteresnih grupa, prisutne su mere koje su usmerene ka ili porizvode političko fragmentisanje pojedinih nacionalnih manjina (pre svega, Albanaca, Bošnjaka, Hrvata i Vlaha)<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> U stvarnosti, rasprave u vezi sa međusobnim odnosima između rumunske i vlaške zajednice još uvek traju. One su, po pitanju etnogeneze Vlaha, aktuelne kako u okviru same vlaške i rumunske zajednice, tako i u pogledu države koja je neodlučna koji stav da zauzme kada je reč o poreklu i jeziku Vlaha.

Za razliku od Bunjevaca u APV koji su pozdravili pojavljivanje posebnih popisnih rubrika (Hrvati i Bunjevci), deo Vlaha izražava nezadovoljstvo zbog nepostojanja zajedničke rubrike u popisima: Vlasi-Rumuni, jer smatra da ovaj nacionalni korpus ne treba veštački razdvajati. Po njima bi se jedinstvenom rubrikom našlo rešenje za obe grupacije, s obzirom na to da se rumunska zajednica u istočnoj Srbiji radije opredeljuje za naziv «Vlasi», a rumunska zajednica u APV za naziv «Rumuni (Izveštaj koji se podnosi na osnovu Člana 25, paragraf Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina : 2007 )

<sup>36</sup> Položaj Roma u pogledu smeštaja, obrazovanja i zapošljavanja je i dalje težak. Ali je uočljivo da je od perioda kada su napravljeni prvi izveštaji o tome načinjeno niz koraka da se položaj ove nacionalne manjine unapredi: potpisana je Deklaracija o pristupu Dekadi Roma 2005. godine, izrađeni su Strategija za integraciju i davanje ovlašćenja Romima i Akcioni planovi za integraciju Roma (u oblasti obrazovanja, zapošljavanja, zdravstva i stanovanja), a na pokrajinskom nivou je osnovana Kancelarija za inkluziju Roma (Izveštaj: 2007a).

<sup>37</sup> Primeri ovog delovanja su aktivnosti pojedinih političkih stranaka da se podrži izjašnjavanje kao „Bunjevac“ ili „Vlah“, u procesu formiranja biračkih spiskova za izbore nacionalnih saveta nacionalnih manjina, tokom 2010. godine

Jedno od pozitivnih obeležja manjinske politike u Republici Srbiji je otvaranje pitanja statusa „nove manjine“, odnosno mera ostvarivanja pune uključenosti pripadnika „novih manjina“ u društveni, javni i politički život Republike Srbije.

No, i pored toga, počevši od 1991 godine, dolazi do pada broja pripadnika ovih manjina kao i udela „novih manjina“ u strukturi stanovnika Republike Srbije.<sup>38</sup> Uz to, društveni i politički status „novih manjina“, u Republici Srbiji, je, i dalje, pod uticajem sledećih nepoželjnih procesa:

- sužavanje manjinskih prava, tokom devedesetih godina prošlog veka, sve do marginalizovanja Bošnjaka i Hrvata<sup>39</sup>,
- naglašena međuetnička dimenzija oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji, i
- sporo napredovanje Srbije u uspostavljanju novog institucionalnog sistema koji bi bio u funkciji demokratske manjinske politike.

U odnosu na „nove manjine“ s čijim je maticama Srbija bila u oružanom sukobu (Bošnjaci i naročito Hrvati<sup>40</sup>) etnička distanca je, i dalje, naglašeno visoka.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Osnovni uzroci smanjenja ovog broja i udela su sledeći:

- uprkos pozitivnom i relativno visokom prirodnom priraštaju, Bošnjaci/Muslimani su zabeležili negativnu stopu rasta na šta je presudno uticalo iseljavanje, a u manjoj meri promene u izjašnjavanju;
- Hrvati su imali značajno smanjenje svog broja i udela u strukturi stanovništva. Uz negativan prirodni priraštaj (nizak natalitet i visok mortalitet zbog stare starosne strukture), apsolutno opadanje (indeks rasta 74, 9) ove zajednice znatno prevazilazi priraštaj. To ukazuje na emigracije (najverovatnije prema matičnoj državi - Hrvatskoj), ali i na promene u izjašnjavanju o nacionalnoj pripadnosti (mnogi se izjašnjavaju kao Bunjevci, Jugosloveni ili „neizjašnjeni“);
- negativni trendovi u populacionom razvitku Slovenaca su rezultat negativnog priraštaja, a zbog njihove malobrojnosti veliko je učešće mešovitih brakova i promene nacionalne pripadnosti prilikom deklarisanja;
- Makedonci imaju nizak prirodni priraštaj (a u Vojvodini čak negativan), ali na pad njihovog broja i udela u strukturi stanovništva utiču i ostali demografski (emigracije) i nedemografski faktori (promene u izjašnjavanju, mešoviti brakovi, asimilacioni i integracioni procesi i slično).

<sup>39</sup> Prema „novim manjinama“ zabeleženi su i akti fizičkog nasilja i otvorene prinude na iseljavanje (na primer, Hrvata iz Hrtkovaca u Sremu), do otmica i ubistva Bošnjaka u Sevojnu.

<sup>40</sup> *Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina* je doneo hrvatskoj manjini, kao tzv. novoj manjini, formalno priznanje i jednakost sa ostalim manjinama u Srbiji u zaštiti manjinskih prava. Međutim, u zakonu je izostalo nabranje nacionalnih manjina, te su one definisane opisno, a etničke grupe nisu navedene kao primeri ili taksativno.

Zakonska definicija nacionalne manjine, ne definiše nacionalne manjine, već etničke grupe, pa su manjine i etničke grupe stavljene u istu ravan čime je otvoren prostor za moguće zloupotrebe. Iz ovoga proizilazi problem koji i dalje posebno pogađa hrvatsku manjinu, jer je hrvatskim regionalnim imenima Bunjevac i Šokac volontaristički stvorena mogućnost da u Srbiji postoje zasebne etničke grupe.

Prava hrvatske manjine, tzv. nove nacionalne manjine su u znatnijoj mjeri i formalno – pravno ograničena, naročito u odnosu na prava tzv. starih manjina.

Zakon starim nacionalnim manjinama garantuje prava stečena po ranijim propisima nacionalnog zakonodavstva, umesto da se stečena manjinska prava pojedinih nacionalnih manjina analogno primjenjuju i na nove manjine (*Izveštaj: 2007a*).

<sup>41</sup> Kad je u pitanju hrvatska nacionalna manjina, odnos javnosti Srbije je posebno negativan, pre svega zbog iskustva rata u Hrvatskoj uključujući i progon stotine hiljada Srba iz Republike Hrvatske koji sada žive u Srbiji, često i u lokalnim zajednicama u kojima žive pripadnici hrvatske manjine.

Problem koji dodatno opterećuje odnos „novih manjina“ i srpske većine je sukob između lojalnosti državi, odnosno Srbiji i lojalnosti sopstvenoj nacionalnoj zajednici. U načelu, lojalnost nacionalne manjine državi je zasnovana u uverenju njenih pripadnika da imaju ista prava kao i drugi građani date države.

U nastojanjima izgradnje identiteta, za „nove manjine“ kao i za druge manjine u Srbiji, karakteristično je da pokazuju naglašenu potrebu za samoidentifikujućim simbolima ili atributima (zastave, amblemi, nacionalni jezik itd) koji su zapravo simboli „matične države“. Insistiranje na ovim atributima i simbolima vođstva „novih manjina“ nastoje da pokažu da su ove manjine deo ukupnog nacionalnog korpusa „matične nacije“ i „novih, matičnih država“. Sa svoje strane, vođstva nastoje da svoje nacionalne manjine organizuju i kontrolišu kroz manjinske stranke i udruženja. Reč je o homogenizaciji nacionalnih manjina. Sve to potvrđuje da je manjinski problem izuzetno politizovan, da to posebno važi za „nove manjine“. Brojnije i uticajnije manjine (poput, albanske, mađarske i bošnjačke) sve jasnije ističu zahteve za političko - teritorijalnom samostalnošću ili autonomijom, pa i etničkim regionima. Ove zahteve pothranjuje i stvarnost Srbije, koja je, i pored započete decentralizacije vlasti, i dalje u znaku snažne centralizacije. To, uz ekonomsko osiromašenje, sužava mogućnosti za zadovoljavanje zahteva manjina, otežava da se održe "stečena prava", a kamoli da se prošire novim pravima i mehanizama njihove zaštite (Janjić, 2005:118 - 121).

U oblasti određivanja statusa nacionalnih manjina je najvažnija novina da se, uz unapređenje liste i mehanizama zaštite garantovanih individualnih prava pripadnika nacionalnih manjina, uvode kolektivna prava nacionalnih manjina, čime ove postaju aktivan akter u podeli vlasti i u vođenju manjinske politike.

## **2.Učešće u javnom, političkom životu i odlučivanju**

Garantovanje prava na učešće u političkom životu i odlučivanju sadržano je u sledećim zakonima:

### *Zakon o političkim strankama (2009)*

Član 3 ovog Zakona o političkim strankama, utvrđuje da je u smislu tog Zakona: «politička stranka čije je delovanje, pored obeležja iz člana 2 ovog zakona, posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke.»

Važna je i odredba iz člana 4/2 prema kojoj delovanje političke stranke ne može biti usmereno, na «nasilno rušenje ustavnog poretka i narušavanje teritorijalne celokupnosti Republike Srbije, kršenje zajamčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne ili verske mržnje».

Rad stranke čije je delovanje suprotno ovim odredbama iz člana 4/2 biće zabranjen odlukom Ustavnog suda (član 37).

Zakon uvodi posebna pravila za osnivanje stranaka nacionalnih manjina. Naime, dok je opšte pravilo da političku stranku može osnovati najmanje 10.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije (član 8), za osnivanje političkih stranaka nacionalnih manjina uveden je daleko blaži kriterijum, utoliko što je utvrđeno (član 9) da takvu stranku može osnovati najmanje 1.000 punoletnih i poslovno sposobnih državljana Republike Srbije.

Odredbom iz člana 18/1 utvrđeno je da naziv političke stranke mora biti na srpskom jeziku i ćirilicom pismu, ali je već u sledećem stavu istog člana precizirano da naziv političke stranke nacionalne manjine, ako je to predviđeno statutom, može biti i na jeziku i pismu nacionalne manjine, s tim da se naziv na jeziku i pismu nacionalne manjine upisuje u Registar posle naziva na srpskom jeziku i na ćirilicom pismu.

Prema članu 23, u Registar se, pored ostalog, upisuje i položaj političke stranke nacionalne manjine u smislu ovog zakona.

#### *Zakon o izboru narodnih poslanika (2000, izmenjen 2011)*

Ovaj zakon je od usvajanja 2000 godine doživeo značajne izmene i dopune, a poslednje od njih su iz 2011. godine. No, u suštini, sve vreme se radi o preciziranju i razrađivanju prava na službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina. Pored ostalog, precizirano je da se u opštinama gde su, glasački listići štampaju i na tim jezicima (član 60/6).

Ali, ovaj zakon stvara uslove i za ravnopravno uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u politički život i političko odlučivanje. U tom smislu, važna je odredba iz člana 81/2. Po ovoj odredbi političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali, što je izuzetak od opšteg pravila, a u korist stranaka nacionalnih manjina. U stavu 3 istog člana, data je definicija političke stranke nacionalne manjine,<sup>42</sup> ali nešto drugačija od one koja je data Zakonom o političkim strankama. Najzad, stavom 4 istog člana utvrđeno je da o tome da li podnosioc izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca izborne liste koji mora biti stavljen pri podnošenju izborne liste.

Važna je i odredba iz člana 100/2, koja propisuje da ako bilo koji učesnik u izornoj kampanji svojim ponašanjem poziva na nasilje, širi nacionalnu, versku ili rasnu mržnju ili podstiče na neravnopravnost polova, nadzorni odbor za izbornu kampanju bez odlaganja će dati inicijativu za pokretanje postupka pred nadležnim državnim organom.

#### *Zakon o Narodnoj skupštini (2010)*

Ovaj zakon utvrđuje (član 9/1) da je u radu Narodne skupštine u službenoj upotrebi srpski jezik i ćirilčko pismo, a latiničko pismo u skladu sa zakonom.

Odredba iz stava 2 istog člana koja precizira da narodni poslanik ima pravo da na sednici Narodne skupštine govori i da pisane dokumente u radu Narodne skupštine, predviđene Poslovníkom, podnosi na svom jeziku.

Odredba iz stava 3 istog člana dodatno utvrđuje da kada se narodni poslanik u radu Narodne skupštine služi napred pomenutim pravom, stalno ili u određenom slučaju, generalni sekretar Narodne skupštine je dužan da obezbedi istovremeno prevođenje njegovog usmenog izlaganja ili dokumenta koji je podneo, na srpski jezik.

**Praksa** je potvrdilo se da je politička organizovanost pripadnika nacionalnih manjina, kroz političke stranke značajan činilaca koji dovodi do zastupljenosti nacionalnih manjina u donošenju odluka. To je, takođe, značajan činilac održanja i razvoja nacionalnog identiteta nacionalne manjine i činilac ukupne demokratizacije.

U izbornom procesu kao i u političkom odlučivanju uvedene su izvesne korekcije većinskog principa, odnosno uvedeni su elementi proporcionalnosti i pozitivne afirmacije nacionalnih manjina, kao što je prirodni cenzus za stranke nacionalnih manjina. Ova promena izbornog zakona na nivou Republike, favorizovala je brojnije i dobro politički organizovane nacionalne manjine, poput Mađara, Bošnjaka, Albanaca, što su izbori januara 2007. godine i potvrdili. Međutim, prirodni izborni prag za sve manje brojne nacionalne manjine ostaje nedostižan zbog njihove malobrojnosti, ili za Rome, zbog njihove slabe političke organizovanosti (*Izveštaj*: 2007a). Zbog toga u javnosti

---

<sup>42</sup> «Političke stranke nacionalnih manjina su sve one stranke čiji je osnovni cilj predstavlanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodnim pravnim standardima.»

postoje inicijative da se izbornom zakonodavstvu unapredi i da omogući malobrojnim nacionalnim manjinama da imaju predstavnike u Narodnoj skupštini Republike Srbije, kao i u Skupštini AP Vojvodine. Kao mogući modeli rešavanja ovoga problema postoji praksa garantovanog mesta u parlamentu za pojedine malobrojne nacionalne manjine (na primer, u Rumuniji) ili otvaranje mogućnosti da više malobrojnih nacionalnih manjina imaju jednog predstavnika u parlamentu, po posebnoj izornoj proceduri (primer za ovakvo rešenje je Hrvatska).

Zabrinutost je izazvalo to što je u *izbornom zakonu*, usvojenom decembra 2011 godine, predviđeno da, za izbore 2012 godine, i pored toga što su registrovane, političke stranke nacionalnih manjina koje žele da imaju svoju listu na izborima (parlamentarnim, pokrajinskim i lokalnim) imaju o bavezu da, kao i opštenacionalne stranke, prikupe 10.000 overenih izjava birača. Ova odredbe je protivustavana i direktno diskriminatorna ne samo prema manjbrojnim nacionalnim manjinama (poput Slovaka, Rumuna, Vlaha itd), već i je umanjena šansa i za predstavljanost brojnih nacionalnih manjina (posebno, albanska, bošnjačka i romska), pre svega, zbog postojanja većeg broja političkih stranaka ovih nacionalnih manjina.

Pored brojnih pozitivnih efekata, u praksi je došlo do prenatlaženog vezivanja primene kolektivnih prava nacionalnih manjina za političko predstavljanje preko političkih stranaka. Zakonom nije podržan unutarmanjinski društvenih i politički pluralizam, te ni uloga civilnog društva od verskih zajednica do nevaldinih organizacija i građanskih inicijativa. To je olakšalo uspostavljanje monopola političkih stranaka nad nacionalnim manjinama, a to je, pak, samo deo opštijeg trenda da se Republike Srbija izgradi kao partijska država.

U borbi za ovaj monopol političke stranke podstiču snažnu politizaciju i mobilizaciju svojih sledbenika. Ne retko, ova mobilizacija vodi u političke i fizičke sukobe među pripadnicima date nacionalne manjine. Najdrastičniji primer za ovu zakonitost predstavljali su unutar bošnjački sukobi tokom 2009 godine, koji su uzeli i ljudske žrtve i za dug period obeležili politički život Bošnjaka i to političkom isključivošću. Suočeni s mogućnošću proširivanja ovih sukoba, bošnjačke vođe i vlasti Republike Srbije su preduzele niz mera za postizanje kompromisa. U tom cilju je zatražena i medijacija vlade Turske, čiji je ministar spoljnih poslova i javno posredovao u izmirenju dva bošnjačka ministra u Vladi Republike Srbije. Ovaj neubičajen događaj, da strana vlada miri ministre iz druge države, otvorila je širi prostor za tursku medijatorsku ulogu između islamskih zajednica u Republici Srbiji. Jedan od razloga koji je omogućio ovakvu ulogu Turske je i brojna dijaspora iz Republike Srbije odnosno Sandžaka, u Turskoj. Pored smiravanja napetosti, kao rezultat se pojavila i nova podela društvene i političke moći među Bošnjacima. Naratsjući uticaj, u novim okolnostima imaju Islamska zajednica u Srbiji predvođena muftijom Zukorlić<sup>43</sup> i njemu bliska Bošnjačka demokratska zajednica.

Opšti trend ukazuje na stalno unapređenje položaja **Bošnjaka**.

S napredovanjem procesa demokratizacije i političkog pluralizma u Republici Srbiji, Bošnjaci su, preko svojih nacionalnih političkih stranaka, počeli efikasnije da ostvaruju svoje učešće u kulturnom, socijalnom, ekonomskom životu i javnim poslovima. Na primer, ulaskom političkih predstavnika Bošnjaka u Narodno skupštinu Republike Srbije i u Vladu Republike Srbije, od izbora 2000 godine, ostvarivanje prava ove nacionalne manjine je postalo efikasnije.

---

<sup>43</sup> U verskom pogledu Bošnjaci u Srbiji su organizovani u dve verske organizacije: Islamsku zajednicu Srbije, sa Rijasetom u Beogradu, i Islamsku zajednicu u Srbiji, sa Mešihatom u Novom Pazaru. Ove dve islamske organizacije su međusobno suprotstavljene, a za to se umnogome optužuje i država, koja, po ovim tvrdnjama, favorizuje Islamsku zajednicu Srbije i to kroz preraspodelu broja veroučitelja, omogućavanja vršenja službe u vojsci, zatvorima itd.



U stvarnosti, vođstva svih nacionalnih manjina i institucije manjinska politike su aktivnije na lokalnom nego na nacionalnom nivou, to važi i za praksu vođstva Bošnjaka.<sup>44</sup> Step en ostvarivanje prava Bošnjaka je nesrazmerno veći u ostvarivanju nadležnosti lokalne samouprave, nego u pitanjima iz delokruga republičkih vlasti. U naćelu, ostvarivanje manjinskih prava Bošnjaka je u korelaciji s njihovom procentualnom zastupljenošću u ukupnom broju stanovnika na nivou date opštine. Tako je u Novom Pazaru, Tutinu i Sjenici, ostvarivanje prava Bošnjaka je znatno poboljšano, dok je u većini drugih lokalnih samouprava u kojima žive nezadovoljavajuće ili uopšte ne postoji. Zapravo, u gradovima u kojima Bošnjaci čine apsolutnu većinu, njihova zastupljenost je u odnosu na većinsko stanovništvo i pripadnike ostalih manjina, oko 50 odsto, dok ih u ostalim sredinama u državnoj administraciji gotovo i nema.

Osnovni vid zapošljavanja Bošnjaka je i dalje u privatnom sektoru, dok rad u administraciji i poslovima u vezi sa nekim vidom "uniforme" za Bošnjake predstavlja "utopiju», a broj nezaposlenih pripadnika bošnjaćke nacionalnosti u evidenciji nezaposlenih je i dalje velik.

Procenat zastupljenosti Bošnjaka u državnim institucijama, u gradovima u kojima čine većinu, znatno je manji u odnosu na procenat njihovog udela u ukupnom broju stanovništvu.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Politićka i intelektualna elita Bošnjaka, za sve vreme, dosadašnje demokratizacije, nastoji da izgradi svoje nacionalne organizacije, pre svega politićke stranke i kulturna udruženja.

Politićki, intelektualni i kulturni centar Bošnjaka uspostavljen je u Novom Pazaru. Tu je i centar koncentracije bošnjaćkog stanovništva. Zapravo, Bošnjaci "napuštaju" Beograd koji je bio njihovo ranije intelektualno središte. U svakodnevnom životu odvija se homogenizacija bošnjaćke zajednice. Ona, naravno, nije izuzetak jer se to zbiva i s drugim nacionalnim zajednicama, kako srpskoj tako i nacionalnim manjinama.

Politićkom scenom Bošnjaka, su, sve do 2010. godine, dominirale stranke s izraženim nacionalnim ili nacionalistićkim predznakom. Na bošnjaćkoj strani to su SDA i, posle pada Miloševićevog režima je SDP (Sandžaćka demokratska partija) (South - *Western Serbia- Sandjak*, 2005). U međusobnom sukobljavanju oko dominacije nad bošnjaćkom zajednicom, ove stranke su podstakle snažnu mobilazaciju svojih pristalica, koja je vodila do produbljivanja politićkih nesporazuma. U nastojanju da reši ovaj unutar državni problem, vlast Srbije je prihvatila i diplomatsku pomoć Republike Turske. Tako se dogodilo da je ministar spoljnih poslova Turske izmirio dva ministra u Vladi Srbije. Time su prestali obraćuni. Ali, se otvorio prostor za opoziciju vladi Republike Srbije. Taj prostor je umnogome popunila svojim delovanjem Bošnjaćka kulturna zajednica, koju je, u izborima za nacionalni savet, predvodio Muftija Zukorlić, kada je osvajala najveći broj glasova. Ohrabren ovim uspehom, Muftija Zukorlić podržava nastanak nove politićke stranke – Bošnjaćka demokratska zajednica. Ovim je ostvarena nova politićka dinamika među Bošnjacima, a vreme će pokazati da li to vodi i povećanju stabilnosti u ovom delu Srbije.

<sup>45</sup> Primera radi, u Novom Pazaru Bošnjaci u ukupnom stanovništvu učestvuju sa oko 82 odsto:

- u okružnom sudu u Novom Pazaru radi 14 Bošnjaka i 14 Srba,
- u oružnom javnom tužilaštvu je zaposleno 4 Bošnjaka i 4 Srbina,
- u opštinskom javnom tužilaštvu 8 Bošnjaka i 5 Srba,
- u organu za prekršaje 17 Bošnjaka i 22 Srba, i
- u poreskoj upravi 70 Bošnjaka i 66 Srba, dok ih u sudstvu, tužilaštvu i drugim javnim službama nema ni izbliza toliko.

Pripadnici bošnjaćke nacionalne manjine su u izrazito malom broju zastupljeni u vojsci i policiji: na primer, u Područnoj policijskoj upravi u Novom Pazaru, Bošnjaci čine samo jednu četvrtinu policijskih službenika.

Bošnjaci su neadekvatno zastupljeni i u republičkim organima, poput Vrhovnog suda, Republičkog javnog tužilaštva, u ispostavama Republičkog ministarstva finansija, republičkih inspekcija, javnih preduzeća i drugih

Kao i u primeru Bošnjaka, osnovno angažovanje **albanske nacionalne manjine** je u lokalnim sredinama u kojima žive. Zapravo, usvajanjem *Zakona o lokalnim izborima*, Albanci su, shodno strukturi stanovništva, ravnomerno zastupljeni u lokalnim skupštinama.

Na osnovu sporazuma između Vlade Republike Srbije, predstavnika Albanaca Preševa, Bujanovaca i Medveđa i Misije OEBS-a, formirana je multietnička policija u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa. Shodno nacionalnoj strukturi stanovništva u ovim opštinama, kurs obuke je pohađalo i završilo 400 polaznika: 270 Albanaca i 130 Srba. No, i pored ovoga, ako se uzme u obzir broj već zaposlenih policajaca srpske nacionalnosti, može se konstatovati da Albanci nisu u dovoljnom broju zastupljeni u policiji, a naročito u administraciji. Slično je i u javnim ustanovama; na primer, u domu zdravlja u Preševu ima 169 zaposlenih: 126 Albanaca i 43 Srba, a u domu zdravlja u Bujanovcu 272 radnika: 212 srpske, 27 albanske i 3 romske nacionalnosti (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije zaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

Od 2001 godine, započinje trend uključivanja Albanaca u javni i politički život, pre svega na lokalnom ali i republičkom nivou. Inače, pripadnici albanske nacionalne manjine su organizovani u više političkih partija, među kojima su najaktivnije Partija za demokratsko delovanje (PDD), Demokratska partija Albanaca (DPA), Pokret za demokratski progres (DPD), Demokratsko ujedinjenje Doline (DUD) i Demokratska nacionalna partija (DNP), i Demokratska partija (PD).

Do 2007. godine, Albanci nisu imali svog predstavnika u parlamenu zbog censusa od 5 odsto, a i zbog odsustva političke saglasnosti da učestvuju u parlamentarnim i predsedničkim izborima. Zahvaljujući izmenama u *Zakonu o izboru narodnih poslanika* i ukidanjem censusa za nacionalne manjine, Albanci su, 2007. godine mogli samostalno da izađu na izbore i da obezbede jednog predstavnika u Narodnoj skupštini Republike Srbije.

Zastupljenost **Bugara** u organima i službama lokalnih samouprava u opštinama Bosilegrad i Dimitrovgrad, odgovara njihovom učešću u ukupnom broju stanovništva. Što se tiče zastupljenosti bugarske zajednice u državnim organima: policiji, graničnoj policiji, vojsci i carini, primetna je podzastupljenost ove kao i drugih nacionalnih manjina.

Od proleća 2007. godine, u Srbiji deluju tri političke partije koje se bave političkim organizovanjem Bugara u Srbiji: Demokratska partija Bugara, Demokratski savez Bugara i Partija Bugara u Srbiji (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije zaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

Još jedan problem zaslužuje dodatna istraživanja i preduzimanje mera za njegovo uklanjanje. Radi se o tome da u državnim institucije koje su angažovane na ostvarivanju manjinske politike nema adekvatne zastupljenosti nacionalnih manjina. Takođe, većina od zaposlenih službenika u organima i ustanovama od značaja za ostvarivanje manjinske politike, najčešće, ne poznaje manjinske jezike (*Izveštaj: 2007a*).

Od značaja za ocenu učešća pripadnika nacionalnih manjina u društvenom životu u Republici Srbiji je stanje verskih sloboda. Ovo stanje je uglavnom zadovoljavajuće pravno regulisano i zagarantovano svim građanima, ali i pored toga, postoje određene razlike između različitih veroispovesti: na primer, u vojsci.<sup>46</sup> To potkrepljuju uverenja

---

ustanova (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije zaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

<sup>46</sup> Pripadnici bošnjačke nacionalne manjine ukazuju na prisutnost problema u vojsci u pogledu ishrane Bošnjaka, a poput Hrvata u APV, izražavaju nezadovoljstvo zbog nametanja proslave školske slave «Sveti Sava», pravoslavnog sveca bošnjačkoj deci (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu Člana 25, paragraf Okvirne konvencije zaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

značajanog broja pripadnika nacionalnih manjina o nemogućnosti izražavanja verskih uverenja i osnivanja verskih institucija, posebno kod *Rumuna i Vlaha*<sup>47</sup>.

### 3. Službene upotrebe jezika, obrazovanja, kulture, obaveštavanja

#### 3.1. Službene upotrebe jezika

Od značaja za razmevanje pravnog okvira koji omogućuje službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine, da je postupak ratifikacije *Povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima* je u državnoj zajednici Srbija i Crna Gora okončan u junu 2006. godine (*Alternativni izveštaj, 2007*).

Od domaćih pravnih izvora poseban značaj imaju, sledeći zakoni:

*Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama (1991, izm. 2010)*<sup>48</sup>

Danas, relativno veliki broj država, bar u Evropi, priznaje nacionalnim manjinama određena osnovna prava, među kojima i na obrazovanje na maternjem jeziku ili bar učenje tog jezika, na negovanje kulture na tom jeziku itd. Samo mali broj država, međutim, izričito priznaje i službenu upotrebu jezika manjina, posebno u postupcima pred državnim organima. Srbija je u tom pogledu jedan od svetlih primera, što ne znači i da su važeća rešenja uvek i u svemu najbolja.

Ovaj Zakon donet je jula 1991. godine, u vreme kada je još postojala Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija. Reč je, dakle, o propisu Srbije, kao članice tadašnje jugoslovenske federacije. On uređuje službenu upotrebu većinskog (srpskog) jezika i ćiriličkog pisma, ali predviđa i uslove i načine za službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina.

Zakon zadire u takva pitanja kao što su slobodna upotreba imena i prezimena na maternjem jeziku i izdavanje ličnih isprava sa upisima i na tom jeziku; vođenje raznih evidencija, registara i dr. i izdavanje raznih potvrda, diploma i drugih dokumenata (pored ostalog, i u obrazovanju, kulturi itd.) i na jezicima i pismima nacionalnih manjina;

---

<sup>47</sup> Pri tome je sukobljavanje unutar pravoslavne crkve, odnosno između Srpske pravoslavne crkve i Rumunske pravoslavne crkve, u AP Vojvodini ublaženo postignutim dogovorima, dok u istočnoj Srbiji, još uvek, nema dogovora. Niame, Rumunima u AP Vojvodini je omogućeno bogoslužjenje na rumunskom jeziku, kao i pohađanje veronauke u školama (uprkos teškoćama, jer je nastava uvedena tek 2006 / 2007 školske godine), u istočnoj Srbiji Rumunska pravoslavna crkva nije priznata, a sukobljavanje je zaoštreno s obzirom na činjenicu da su Vlasi samoinicijativno podigli «crkvu» na privatnom posedu, u kojoj vrše bogoslužjenje na vlaško-rumunskom jeziku.

Izveštaji govore da Srpska pravoslavna crkva ne dozvoljava obavljanje bogoslužjenja na vlaško-rumunskom jeziku. Do danas nije odgovorila ni na jedan pismeni zahtev vlaške zajednice niti na inicijativu za služenje na vlaško-rumunskom jeziku. Nasuprot tome, vlaški vernici su izbačeni i anatemisani iz crkava u naseljima Isakova i Bigrenice.

Potencijalna opasnost za izbijanje sličnog konflikta unutar pravoslavne crkve, postoji i kada je reč o Bugarima, zbog nemogućnosti da obavljaju bogoslužjenje na bugarskom jeziku (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

<sup>48</sup> «Službeni glasnik Republike Srbije», 45/1991.

vođenje sudskog i drugog postupka na jeziku i pismu nacionalne manjine; upotreba jezika nacionalne manjine u Narodnoj skupštini, na pečatima državnih organa, u toponimastici, itd.

Uz manje izmene koje su se zapravo ticale samo visine zaprećenih kazni za njegovo kršenje, ovaj Zakon je važio punih devetnaest godina. Početkom 2010. godine on je pretrpeo suštinske izmene i dopune, o kojima će kasnije biti reči, ali je formalno i dalje na snazi.<sup>49</sup>

Zakon, u svom tekstu do izmena iz 2010, a pre svega član 1/1, utvrđuje da je u Republici Srbiji u službenoj upotrebi srpskohrvatski jezik, koji se kada predstavlja srpski jezički izraz, naziva i srpskim jezikom, pa ga u daljem tekstu i naziva srpskim jezikom.<sup>50</sup> Međutim, već u prvom članu izričito je utvrđeno da su na područjima Republike Srbije na kojima žive pripadnici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, istovremeno sa srpskim jezikom, i jezici i pisma nacionalnih manjina (član 1/3).

Odredbom iz člana 7. precizirano je da se u službenoj upotrebi tekst na jezicima i pismima nacionalnih manjina ispisuje posle teksta na srpskom jeziku ispod ili desno od njega, istim oblikom i veličinom slova. Ako je više jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, tekst na tim jezicima ispisuje se posle srpskog jezika po azbučnom redu (član 7/2).

Zakon je precizirao razne oblike službene upotrebe jezika nacionalnih manjina. Uz to, on je, pored ostalog, predvideo da sredstva za njegovo ostvarenje obezbeđuju organi odnosno organizacije u kojima se ostvaruju tim zakonom utvrđena prava i obaveze (član 21), precizira da nadzor na sprovođenjem njegovih odredbi vrše u okviru svog delokruga, ministarstva nadležna za poslove u oblasti uprave, saobraćaja, urbanizma i stambeno-komunalnih poslova, kulture i zdravstva (član 22) i, u okviru kaznenih odredbi predviđa novčane kazne za prekršioce odredbi ovog zakona, pored ostalog i onih koje se tiču službene upotrebe jezika nacionalnih manjina (na primer, čl. 23, 26).

Rešenja ovog zakona zaslužuju pozitivnu ocenu, jer je izričito priznao razne oblike službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina, među njima i u radu državnih organa, u domenu ispisivanja naziva naseljenih mesta, ulica i trgova, geografskih naziva i slično. No, i pored toga, postoje i slabosti:

Pre svega, Zakonom je omogućeno da organi lokalne samouprave uvedu službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina, ali nisu dati objektivni kriterijumi za to kada takvu praksu treba uvesti, već je opštinama ostavljena puna sloboda da same procene postojanje takve potrebe.

*Zakon o izmenama i dopunama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama*,<sup>51</sup> usvojen je 5. maja 2010. Ovim zakonom su drugačije uređena neka pitanja nego u zakonu koji je izmenjen. Na primer, član 1. Zakona utvrđuje da je u Republici Srbiji u službenoj upotrebi srpski jezik, a ne srpsko-hrvatski jezik kako je određeno osnovnim zakonom.

Članom 4. *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama* čitav raniji član 11 zamenjen je. Novi član 11, umesto ranijeg rešenja prema kojem su opštine u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina bile

---

<sup>49</sup> Više o Zakonu iz 1991. godine (pre izmena iz 2010) i poželjnim pravcima izmene zakonodavstva u ovoj oblasti, vidi: Krivokapić, 2003: 5-26.

<sup>50</sup> Iako sve do 2010. formalno nisu izmenjene, odredbe o srpskohrvatskom jeziku su u međuvremenu postale prevaziđene, jer je u praksi došlo do odvajanja srpskog, hrvatskog i bosanskog jezika. U najnovije vreme u Crnoj Gori je pravno formisan i poseban crnogorski jezik.

<sup>51</sup> "Službeni glasnik Republike Srbije" 30/2010. Tekst se može naći i na: [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs)

slobodne da same utvrde kada su i jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi na njihovoj teritoriji, s tim da za to nisu bili dati nikakvi bliži objektivni kriterijumi, vrlo precizno uređuje ovo pitanje<sup>52</sup>.

Kada je reč o konkretnim rešenjima, posebno treba skrenuti pažnju na sledeće:

- za razliku od prethodnog rešenja, novi član 11. govori o upotrebi, već i o *ravnopravnoj* upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina;
- novina je i rešenje prema koje je jedinica lokalne samouprave dužna da obavezno uvede u ravnopravnu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine, ako procenat pripadnika te manjine dostiže 15%. Time je sada onemogućeno da jedinica lokalne samouprave ne uvede u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine koja u značajnom broju živi na teritoriji te jedinice. Ne samo da je utvrđen vrlo precizan kriterijum (15% pripadnika manjine prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva), već je precizirano da se ravnopravno uvođenje jezika i pisma uvodi najvišim aktom jedinice lokalne samouprave – njenim statutom;

---

<sup>52</sup> Novi član 11. glasi: "Na teritoriji jedinice lokalne samouprave gde tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina, njihov jezik i pismo može biti u ravnopravnoj službenoj upotrebi.

Jedinica lokalne samouprave će obavezno svojim statutom uvesti u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine ukoliko procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva.

Službena upotreba jezika nacionalnih manjina iz stava 1. ovog člana podrazumeva naročito: korišćenje jezika nacionalnih manjina u upravnom i sudskom postupku i vođenje upravnog postupka i sudskog postupka na jeziku nacionalne manjine; upotrebu jezika nacionalne manjine u komunikaciji organa sa javnim ovlašćenjima sa građanima; izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje tih isprava na tim jezicima kao punovažnih; upotrebu jezika nacionalnih manjina na glasačkim listićima i biračkom materijalu; upotrebu jezika nacionalnih manjina u radu predstavničkih tela.

Na teritorijama iz stava 2 ovog člana imena organa koji vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugi toponimi ispisuju se i na jeziku dotične nacionalne manjine, prema njenoj tradiciji i pravopisu.

Jezici nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi u radu organa autonomne pokrajine utvrđuju se njenim statutom.

Zakoni i propisi se objavljuju i na jezicima nacionalnih manjina, u skladu sa posebnim zakonom.

Pripadnici nacionalnih manjina čiji broj u ukupnom stanovništvu Republike Srbije dostiže najmanje 2% prema poslednje popisu stanovništva mogu se obratiti republičkim organima na svom jeziku i imaju pravo da dobiju odgovor na tom jeziku.

Pripadnici nacionalnih manjina čiji broj u ukupnom stanovništvu Republike Srbije ne dostiže 2% prema poslednjem popisu stanovništva mogu se obratiti republičkim organima na svom jeziku i imaju pravo da dobiju odgovor na tom jeziku preko jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi, pri čemu jedinica lokalne samouprave obezbeđuje prevodenje i snosi troškove prevodenja dopisa upućenog republičkom organu i odgovora tog organa."

- navedena rešenja su u punom skladu sa odgovarajućim rešenjima *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*. Drugim, rečima, novim članu 11. su ne samo uvedena preciznija i demokratskija rešenja, već je otklonjen i nesklad između dva najvažnija zakonska propisa u ovoj materiji.

Član 5. *Zakon o izmenama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama*, uvodi novi čl. 18a. koji se bavi jamčenjem prava pripadnika nacionalnih manjina na slobodan izbor i korišćenje ličnog imena i imena svoje dece, kao i na upisivanje ovih ličnih imena u sve javne isprave.

Najzad, član 7. *Zakona o izmenama i dopunama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama* ne menja nijedan konkretan član izvornog zakona iz 1991, već ga dopunjuje, tako što precizira: "U jedinici lokalne samouprave u kojoj je na dan stupanja na snagu ovog zakona jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, taj jezik će ostati u službenoj upotrebi."

Reč je o vrlo važnom rešenju, koje u ovoj materiji konkretizuje opšti princip da se dostignuti nivo manjinske zaštite ne može smanjivati.<sup>53</sup> To je u skladu odredbom iz člana 20/2 Ustava Republike Srbije, prema kojoj se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati.

U pravnom sistemu Republike Srbije brojni su zakoni koji razrađuju ustavom i *Zakonom o pravima i slobodama nacionalnih manjina* garantovanu službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjina. Među njima su sledeći zakoni:

#### *Zakon o matičnim knjigama (2009)*

Pored osnovnog rešenja prema kojem se podaci u matične knjige upisuju na srpskom jeziku, ćiriličkim pismom (član 16), ovaj zakon, u članu 17, precizira da pripadnici nacionalne manjine imaju pravo na upis ličnog imena prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine. To ne isključuje, paralelan, upis ličnog imena i na srpskom jeziku, ćiriličkim pismom.

Važno je da se ovo pravo, odnosno pomenuti upis, ne ograničava samo na područja na kojima je jezik odnosno nacionalne manjine u službenoj upotrebi. Zapravo, ovo pravo se ostavlja na celoj teritoriji Republike Srbije i u njenim konzularnim službama, odnosno bez obzira na mesnu nadležnost organa koji vrši upis.

#### *Zakon o ličnoj karti (2006, izmenjen 2011)*

Zakon predviđa (član 9/1) da se obrazac lične karte štampa na srpskom jeziku, ćiriličkim pismom i na engleskom jeziku. Stavom 2 istog člana precizirano je da se obrazac lične karte štampa i na jeziku i pismu nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom. Odredbom iz člana 9/3, utvrđeno je da se u obrazac lične karte podaci o imenu i prezimenu upisuju u izvornom obliku, onako kako su upisani u izvodu iz matične knjige rođenih, s tim da se podaci o imenu i prezimenu pripadnika nacionalnih manjina paralelno upisuju i po srpskom pravopisu i pismu. Konačno, član 9/4 utvrđuje da se ostali podaci upisuju na srpskom jeziku, ćiriličkim pismom, i na jeziku i pismu nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom.

#### *Zakon o putnim ispravama (2007)*

Prema odredbi iz člana 26/3 Zakona, organ nadležan za izdavanje putnih isprava i viza je dužan da obezbedi tehničke mogućnosti za upisivanje podataka o prezimenu i imenu pripadnika nacionalnih manjina u izvornom obliku, prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine.

---

<sup>53</sup> Odredbe preostala dva člana Zakona o izmenama i dopunama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama (misli se na čl. 6. i 8) smo već izložili na početku ovog pregleda.

### *Zakon o pečatu državnih i drugih organa (2007)*

Zakon, u članu 4/1, utvrđuje da se tekst pečata ispisuje na srpskom jeziku, ćirilčkim pismom, ali već u sledećem stavu istog člana precizira da tekst pečata državnog i drugog organa ili imaoca javnih ovlašćenja koji ima sedište na teritoriji, na kojoj su u skladu sa zakonom, u službenoj upotrebi i jezik i pismo nacionalnih manjina, ispisuje se i na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Prečnik pečata koji se ispisuje na srpskom jeziku ćirilčkim pismom i na jeziku i pismu pripadnika nacionalnih manjina iznosi od 40 do 60 mm (član 6/3),<sup>54</sup> pri čemu se tekst pečata na srpskom jeziku, ćirilčkim pismom, ispisuje u svakom krugu iznad grba Republike Srbije, a tekst na jeziku i pismu nacionalnih manjina, ispisuje se u nastavku svakog kruga, zaključno sa sedištem organa (član 5/7).

*Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti Autonomne Pokrajine* ovlašćuje AP Vojvodinu da bliže uredi službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji APV, uključujući i nadzor nad primenom propisa (član 18). Prvi pokrajinski akt koji se u celosti bavi ovom tematikom je *Odluka o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji APVojvodine*. Ovu materiju delimično regulišu i *Odluka o višejezičkim obrascima izvoda iz matičnih knjiga i načinu upisa u iste* i *Odluka o ispitima iz stranih jezika ili jezika nacionalne manjine za rad u organima uprave*.

Upotreba jezika nacionalnih manjina u radu Narodne skupštine i Skupštine APV regulisana je *Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srbije*: (član 226), kao i *Poslovníkom Skupštine APV* (čl. 3, 4, 51 i 160).

*Statuti opština*, takođe, uređuju službenu upotrebu jezika i pisma na području lokalne zajednice, na osnovu i u okvirima zakona.

U odnosu na nacionalni jezik, nacionalne manjine u Republici Srbiji mogu se svrstati u sledeće grupe:

a. Nacionalne zajednice čiji je broj etnički izjašnjenih pripadnika delimično saglasan sa brojem lica koja se služe dotičnim maternjim jezikom, to su:

- albanska (59.952 pripadnika nacionalne zajednice / 61.466 govornika albanskog jezika – u centralnoj Srbiji),
- mađarska (290.207 / 284.205 u Vojvodini),
- bošnjačka ( 135.670 / 134.563 u centralnoj Srbiji),
- rumunska (30.419 / 29.512 u Vojvodini) i
- slovačka (56.637 / 55.065 u Vojvodini).

b. Nacionalne zajednice čiji je broj etnički izjašnjenih pripadnika veći od broja lica koja se služe dotičnim maternjim jezikom, a to su:

- bugarska (18.839 pripadnika nacionalne zajednice / 15.539 govornika bugarskog jezika u centralnoj Srbiji),
- makedonska (14.062 / 10.203 u centralnoj Srbiji i još očitije 11.785 / 4152 u Vojvodini),
- romska (79.136 / 60.303 u centralnoj Srbiji i još očitije 29.057 / 21 939 u Vojvodini), i
- hrvatska (56.546 / 21.053 u Vojvodini i još drastičnije 14.056 / 6535 u centralnoj Srbiji).

c. Nacionalne zajednice kod kojih je broj lica koja su se izjasnila da pripadaju određenoj zajednici po etničkoj pripadnosti manji od broja govornika dotičnog jezika su:

- srpska (4.891.031 lica koja su se izjasnila kao Srbi po etničkoj pripadnosti / 5.063.679 lica koja su se izjasnila da im je srpski maternji jezik u centralnoj Srbiji i 1.321.807 / 1.557.020 u Vojvodini), i

---

<sup>54</sup> Prečnik pečata koji se ispisuje samo na srpskom jeziku, ćirilčkim pismom, je manji i iznosi 32 mm (čl. 6/2 Zakona).

- vlaška (39.953 / 54.726 u centralnoj Srbiji).

Trebalo bi imati na umu da u Srbiji postoji 68 multietničkih opština, od kojih se 41 nalaze u Vojvodini, a 27 u centralnoj Srbiji, a da podaci o zastupljenosti manjinskih jezika u službenoj upotrebi idu u korist pre svega upotrebi manjinskih jezika u Vojvodini:

- od preko 120 opština u Srbiji, manjinski jezici su u Vojvodini u službenoj upotrebi u 39 opština, a u Srbiji u 8,
- u opštinskim sudovima, manjinski jezici su u službenoj upotrebi u 27 opština u Vojvodini, a u 5 opština u Srbiji,
- u okružnim sudovima, manjinski jezici su u službenoj upotrebi u 6 opština u Vojvodini, a u 2 u Srbiji (*Alternativni izveštaj, 2007*).

**U praksi upotrebe jezika nacionalne** manjine ima različitih iskustava, u nastavku ćemo ukazati na neke od najvažnijih iskustava i dostignuća u ovoj oblasti manjinske politike.

*Zakon o slobodama i pravima nacionalnih manjina* za obavezno uvođenje jezika nacionalne manjine u službenu upotrebu propisuje census u visini od 15 odsto određenog manjinskog stanovništva u ukupnoj populaciji opštine. Uz ispunjenost ovog uslova, opština je dužna da utvrdi i službenu upotrebu jezika manjine, a to *može* učiniti i uz manju procentualnu zastupljenost pripadnika manjine na svojoj teritoriji. Nezavisno od brojnosti manjinskog stanovništva, ukoliko je u momentu donošenja tog zakona jezik manjine bio u službenoj upotrebi u jednoj opštini, on i dalje zadržava taj status.

Stanje korišćenja prava na službenu upotrebu jezika nacionalne manjine na nivou lokalne zajednice, a na osnovu informacija dobijenih od Uprave za ljudska prava i nacionalne manjine, je sledeće:

**albanski jezik**, u tri jedinice lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS), i to: Bujanovac, Preševo i Medveđa,

**bosanski jezik**, u četiri JLS - Novi Pazar, Prijepolje, Sjenica i Tutin

**bugarski jezik**, u dve JLS - Bosilegrad i Dimitrovgrad i jednoj mesnoj zajednici/naseljenom mestu - Ivanovo (Pančevo),

**mađarski jezik**, u 28 JLS - Ada, Bač, Bačka Topola, Bela Crkva, Bečej, Vrbas, Vršac, Žitište, Zrenjanin, Kanjiža, Kovačica, Kovin, Kula, Mali Idoš, Nova Crnja, Novi Bečej, Novi Kneževac, Novi Sad, Odžaci, Plandište, Senta, Sečanj, Sombor, Srbobran, Subotica, Temerin i Titel i sedam mesnih zajednica /naseljenih mesta - Banatska Topola, Kikinda, Rusko Selo i Sajan (Kikinda), Kupusina, Svilojevo (Apatin) i Ivanovo (Pančevo),

**makedonski jezik**, u dve mesne zajednice/naseljena mesta - Jabuka (Pančevo) i Dužina (Plandište),

**rumunski jezik**, u devet JLS - Alibunar, Bela Crkva, Vršac, Žitište, Zrenjanin, Kovačica, Kovin, Plandište i Sečanj i jednoj mesnoj zajednici / naseljenom mestu – Banatsko Novo Selo (Pančevo),

**rusinski jezik**, u pet JLS - Vrbas, Žabalj, Kula, Novi Sad i Šid i jednoj mesnoj zajednici/naseljenom mestu - Novo Orahovo (Bačka Topola),



**slovački jezik**, u 10 JLS - Alibunar, Bač, Bačka Palanka, Bački Petrovac, Zrenjanin, Kovačica, Novi Sad, Odžaci, Plandište i Šid i tri mesne zajednice / naseljena mesta - Stara Pazova, Bajša (Bačka Topola) i Lug (Beočin),

**hrvatski jezik**, u jednoj JLS – Subotica i četiri mesne zajednice/naseljena mesta - Stara Bingula (Sremska Mitrovica), Bački Breg (Sombor), Bački Monoštor (Sombor) i Sonta (Apatin). Pokrajinska skupština je izmenila svoj *Poslovnik o radu* (za koji nije bila potrebna saglasnost Beograda) i uvela hrvatski jezik kao jedan od službenih jezika u svom radu. Međutim, problem je nastao u tome što, bez saglasnosti Beograda, koju nije dobila, pokrajinska skupština nije mogla da proširi upotrebu hrvatskog jezika i na Izvršno veće AP Vojvodine, a ni na pokrajinske organe uprave,

**crnogorski jezik**, u jednoj JLS – Mali Idoš,

**češki jezik**, u jednoj JLS – Bela Crkva.

Zakonska odredba o cenzusu od 15 odsto se, u vojvođanskim opštinama, se dosledno primenjuju, a u pojedinim opštinama su u službenoj upotrebi i manjinski jezici čiji pripadnici ne čine 15 odsto stanovništva (*Alternativni izveštaj, 2007*). Postoje i primeri proširenih jezičkih prava pripadnika nacionalnih manjina, iznad onog što Zakon određuje i to na slučajeve kada jezik manjine nije u službenoj upotrebi na teritoriji (cele) opštine, već se u sastavu opštine nalaze naseljena mesta ili mesne zajednice u kojima pripadnici određene manjine žive u znatnijem broju. Ukoliko njihovo procentualno učešće u ukupnom stanovništvu naselja dostiže 25%, opština je dužna da u naselju predvidi službenu upotrebu manjinskog jezika (*Alternativni izveštaj, 2007*).

U skladu s tim, navodimo neke primere dobre prakse:

- Opština Apatin (na čijoj je teritoriji u službenoj upotrebi samo srpski jezik) je u naseljenim mestima Kupusina i Svilojevo (sa 79%, odnosno 58% Mađara) uvela u službenu upotrebu mađarski.
- U naseljenom mestu Sonta (60% Hrvata), Stara Bingula (29% Hrvata) i u opštini Sremska Mitrovica hrvatski jezik je uveden u službenu upotrebu.

U periodu od novembra do decembra 2006 godine, Služba za ljudska i manjinska prava je, u saradnji sa Svetom Evrope i OEBS-om, organizovala četiri informativna seminarra pod nazivom «*Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima: Implementacija i izveštavanje*» (u Subotici, Bujanovcu, Vršcu i Novom Pazaru). Prilikom sastavljanja državnog izveštaja bili su pozvani da u njegovoj izradi učestvuju predstavnici nacionalnih manjina (nacionalni saveti nacionalnih manjina, manjinske organizacije) i nevladine organizacije, a nakon što je Izveštaj napisan, Služba za ljudska i manjinska prava ga je dostavila na uvid nacionalnim savetima nacionalnih manjina i NVO. Pomenuti primeri predstavljaju primere dobre prakse i nameru da se u proces zaštite manjinskih jezika aktivno uključe i njihovi govornici, odnosno da se proces primene Povelje učini što transparentnijim.

Postoje i primeri loše prakse:

- sporadični slučajevi kršenja instituta stečenih prava: na primer, na teritoriji cele opštine Bačka Topola su u momentu stupanja na snagu *Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* u službenoj upotrebi bili srpski, mađarski, slovački i rusinski jezik. Pozivajući se nepravilno na pokrajinsku odluku, opština je ograničila službenu upotrebu rusinskog samo na mesto Novo Orahovo, a slovačkog na Bajšu. Bez obzira na oportunističnost ovakvog rešenja, opštinska odluka predstavlja kršenje zakonskih načela. U praksi postoje i neka mešovita rešenja, koja teško mogu naći svoje utemeljenje u propisima, na primer, slovački jezik je od ranije u službenoj upotrebi samo u sedištu opštine Stara Pazova, ali nije i u ostalim selima u opštini,
- u nekim opštinama statuti nisu usklđeni sa zakonskim odredbama. Na primer, u opštini Inđija, u mestu Slankamenački Vinogradi živi 75% Hrvata, u opštini Irig mađarsko stanovništvo čini 76%, u mestu Dobrodol i

63% u mestu Šatrinci, u nacionalno heterogenoj opštini Pančevo, u mestu Ivanovo živi 40% Mađara i 27% Bugara, u Banatskom Novom Selu 28% Rumuna, a u mestu Jabuka 33% Makedonaca, u opštini Sombor još nije uveden u službenu upotrebu hrvatski jezik u naseljenim mestima Bački Monoštor (52% Hrvata) i Bački Breg (53% Hrvata). Isto važi i za opštinu Šid, gde Hrvati čine 40% stanovništva u mestu Sot,

- korišćenja latiničnog pisma je i dalje otvoren problem. Na primer, registar političkih stranaka kao i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, a i njihov adresar vode se, u Vladi Republike Srbije, isključivo na ćirilicom pismu, a državni organi, pa i Vlada Republike Srbije nacionalnim savetima nacionalnih manjina šalje dopise na ćirilici. Postavlja se pitanje, ako je latinica zvanično prihvaćena kao pismo nekih nacionalnih manjina (hrvatska i bošnjačka), zašto se u obraćanju manjinama ona ne koristi,
- pripadnici **vlaške nacionalne manjine**, još uvek, ne ostvaruju pravo na službenu upotrebu svog jezika u istočnoj Srbiji iako bi to pravo mogli da ostvaruju u opštinama u kojima čine više od 15% od ukupnog stanovništva: Kučevo (27.67%), Boljevac (26.26%), Žagubica (22.05%) i Bor (18.03%) (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina: 2007*),
- **slovenački, poljski, grčki, nemački i cincarski** jezici se uopšte ne koriste u pravosuđu i administraciji,
- Bošnjačke vođe ukazuju na probleme u opštini Priboj. S obzirom na to da u opštini Priboj bosanski jezik nije uveden u službenu upotrebu, iako su ispunjeni zakonski uslovi za njegovo uvođenje u službenu upotrebu, Ministarstvo je reagovalo aktom upućenim Skupštini opštine Priboj 23. novembra 2010. godine, u kome je ukazano na nepravilnost u radu, s obzirom na to da je utvrđena neusklađenost Statuta opštine Priboj sa važećim zakonskim propisima kojima je regulisana oblast službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina. Ministarstvo je ukazalo Skupštini na neophodnost otklanjanja uočene nepravilnosti u radu, tako što će na prvoj narednoj sednici pokrenuti postupak za izmenu Statuta opštine Priboj u delu kojim je regulisano pitanje jezika i pisma, a u cilju njegovog usaglašavanja sa propisima iz ove oblasti, to jest sprovođenja obaveze uvođenja u ravnopravnu službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine, odnosno upotreba bosanskog jezika i latiničnog pisma na teritoriji opštine Priboj. Nakon ovoga i posle urgencije Skupštini opštine Priboj od 13. januara 2011 godine, Ministarstvo je 2. marta 2011 godine pokrenulo postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti Statuta opštine Priboj, u delu kojim je regulisano pitanje službene upotrebe jezika i pisma na teritoriji opštine.

### 3.2. Obrazovanje pripadnika nacionalne manjine

Prava pripadnika nacionalnih manjina u obrazovanju su utvrđena u nizu propisa, pa i u sledećim zakonima:

*Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2009)*

Ovaj propis sadrži veliki broj normi od neposrednog i posrednog značaja za položaj nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, konkretno u vezi sa obrazovanjem na jezicima nacionalnih manjina i učešća manjina u donošenju najvažnijih odluka iz ove oblasti.

Pre svega, u više članova sadržane su i u raznim oblicima ponovljene odredbe o jednakom pravu obrazovanja i dostupnosti obrazovanja i vaspitanja, bez diskriminacije i izdvajanja, pored ostalog po osnovu etničke, religijske i druge pripadnosti (na primer, čl. 3/1/1; 6/2, 44, čl. 103/1/4).

Stav o poštovanju tradicije, kulture i jezika nacionalnih manjina i etničkih zajednica odnosno nacionalne, kulturne, jezičke, verske i druge tolerancije dosledno je izražen u čl. 4/1/14-15.

Od posebnog značaja je odredba iz člana 9/2. Mada je stavom 1 tog člana utvrđeno da se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na srpskom jeziku, u stavu 2 istog člana precizirano je da se za pripadnike nacionalne manjine obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na maternjem jeziku, s tim da izuzetno on može da se ostvaruje i dvojezično ili na srpskom jeziku, u skladu sa posebnim zakonom.

Takođe, važne su odredbe prema kojima osnovna škola ostvaruje školski program, a može da ostvaruje, pored ostalog, i individualni program srpskog jezika odnosno jezika nacionalne manjine za učenike koji ne poznaju jezik na kome se izvodi nastava (član 68/2) odnosno da srednja škola ostvaruje školskim program opšteg, stručnog i umetničkog obrazovanja, a može da ostvaruje, pored ostalog, i individualni program srpskog jezika, odnosno jezika nacionalne manjine za učenike koji ne poznaju jezik na kome se izvodi nastava (član 69/3).

Od posebnog značaja su odredbe koje omogućuju učešće predstavnika nacionalnih manjina u donošenju odgovarajućih odluka. U sastav Nacionalnog prosvetnog saveta, koji ima ukupno 43 člana, biraju se, pored ostalog i 1 član iz reda tradicionalnih crkava i verskih zajednica, osim Srpske pravoslavne crkve, sa liste kandidata koju zajednički podnose ove crkve i verske zajednice, i 1 član iz reda nacionalnih manjina, sa liste kandidata koju zajednički podnose savet nacionalnih manjina (član 13/3/9-10).

Na isti način, u ustanovi u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine članovi organa upravljanja – predstavnici jedinice lokalne samouprave, imenuju se uz pribavljanje mišljenja odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine. Ukoliko nacionalni savet nacionalne manjine ne dostavi mišljenje u roku od 15 dana od prijema zahteva, smatra se da je mišljenje dato (član 54/4).

U ustanovi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koje je, u skladu sa zakonom kojim se uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina, utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, nacionalni savet nacionalne manjine predlaže najmanje jednog člana jedinice lokalne samouprave u organu upravljanja (član 54/5).

U ustanovi u kojoj stiču obrazovanje pripadnici nacionalne manjine, odnosno etničke grupe, u savetu roditelja srazmerno su zastupljeni i predstavnici nacionalne manjine, odnosno etničke grupe (član 58/3).

U ustanovi u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine, kao i u ustanovi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koje je, u skladu sa zakonom kojim se uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina, utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, organ upravljanja bira direktora uz pribavljeno mišljenje odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine (član 60/2). Ukoliko nacionalni savet nacionalne manjine ne dostavi mišljenje u roku od 15 dana od prijema zahteva, smatra se da je mišljenje dato (član 60/3).

Odredbom iz člana 18/3 predviđeno je da Zavod za unapređenje obrazovanja i vaspitanja može da ima posebne organizacione jedinice za pitanja obrazovanja nacionalnih manjina, kao i druge organizacione jedinice, u skladu sa statutom. Mada je i ovo rešenje u osnovi korektno, s obzirom na značaj i složenost pitanja možda je bolje bilo rešenje prema kojem Zavod «ima» (a ne «može da ima») odnosne jedinice.

Kada se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na jeziku nacionalne manjine, koriste se udžbenici i nastavna sredstva odobreni u skladu sa posebnim zakonom (član 102/3).

Zakon sadrži i određene važne odredbe vezane za ulogu nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Tako je, na primer, u članu 29/4 precizirano da u jedinici lokalne samouprave u kojoj je u službenoj upotrebi i jezik i pismo nacionalne manjine, odnosno u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku i pismu nacionalne manjine, akt o mreži predškolskih ustanova i osnovnih škola donosi se uz prethodno pribavljeno mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine čiji je jezik i pismo u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave, odnosno čiji se jezik i pismo koristi u obrazovno-vaspitnom radu.

Među važne odredbe spadaju i one iz člana 76/4/2, prema kojem školski program sadrži naziv, vrstu i trajanje svih programa obrazovanja i vaspitanja koje škola ostvaruje i jezik na kome se ostvaruje program i član 76/4/6, prema kojem školski program sadrži, pored ostalog, načine ostvarivanja i prilagođavanja dvojezičnog obrazovanja.

Treba pomenuti i rešenje iz člana 98/4 prema kojem ispitivanje deteta upisanog u školu vrše psiholog i pedagog škole na maternjem jeziku deteta, primenom standardnih postupaka i instrumenata, preporučenih od nadležnog zavoda odnosno ovlašćene stručne organizacije. Ako ne postoji mogućnost da se ispitivanje deteta vrši na maternjem jeziku, škola angažuje prevodioca na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine.

Kada se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na jeziku nacionalne manjine, osim drugih Zakonom propisanih uslova (član 102/1) lice koje se prima u radni odnos mora da ima i dokaz o znanju jezika na kome se ostvaruje obrazovno-vaspitni rad (član 20/1/4).

Ovaj pristup dodatno je preciziran drugim odredbama. Prema članu 121/6, poslove vaspitača u predškolskoj ustanovi i nastavnika razredne nastave, kada se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na jeziku nacionalne manjine, osim za romski jezik, može da obavlja lice koje je steklo odgovarajuće obrazovanje na jeziku na kome se ostvaruje taj rad ili položilo ispit iz jezika sa metodikom, po programu odgovarajuće visokoškolske ustanove. Isto tako, na osnovu člana 121/7, poslove nastavnika i stručnog saradnika u školi u kojoj se obrazovno-vaspitni rad ostvaruje na jeziku nacionalne manjine, osim za romski jezik, može da obavlja lice koje je steklo srednje, više ili visoko obrazovanje na jeziku nacionalne manjine ili je položilo ispit iz tog jezika po programu odgovarajuće visokoškolske ustanove. Izuzetno od navednih rešenja, prema članu 121/8, nastavnik i pedagoški asistent poznavanje romskog jezika «dokazuje pred komisijom koju obrazuje ministar uključujući i predlog nacionalnog saveta izabranog za romsku nacionalnu manjinu».

Mada se tiče verskih prava, u praksi je za pripadnike mnogih nacionalnih manjina od velikog značaja rešenje iz člana 132/2, prema kojem listu nastavnika verske nastave, na predlog tradicionalnih crkava i verskih zajednica, utvrđuje ministar. Važno je i rešenje prema kojem nastavnik verske nastave upućuje u školu tradicionalna crkva ili verska zajednica sa utvrđene liste za svaku školsku godinu (član 132/3).

Zakon na više mesta predviđa razne oblike učešća nacionalnih saveta nacionalnih manjina (čl. 13/3/9-10; 29/4; 54/4; 54/5; 60/3; 98/4 i 121/8).

Ima i raznih odredbi koje iako se neposredno ne odnose na nacionalne manjine, potencijalno u praksi mogu da budu vrlo važne za njih. Takva je, na primer, odredba iz člana 28/1 da obrazovno-vaspitnu ustanovu mogu da osnuju ne samo Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, već i drugo pravno ili fizičko lice. Isto važi i za odredbu iz člana 37/1 koja dozvoljava da, pod uslovima predviđenim međunarodnim ugovorom, odnosno pod uslovom reciprociteta, obrazovno-vaspitnu ustanovu može da osnuje strana država, strano pravno ili fizičko lice, radi ostvarivanja programa obrazovanja i vaspitanja koji nisu doneti na osnovu Zakona, ako je program donet, odnosno akreditovan u inostranstvu, ispunjava uslove iz čl. 30/1 Zakona i dobije odobrenje Ministarstva.

Tu spada i odredba iz člana 98/3 prema kojoj, izuzetno od opšteg pravila, deca iz osetljivih društvenih grupa mogu da se upišu u školu bez dokaza o prebivalištu roditelja. Mada se ovde nacionalne manjine ne pominju i premda zakonodavac ne precizira koje su to osetljive društvene grupe, jasno je da ovo rešenje ima za cilj da olakša položaj pripadnika određenih posebno ugroženih nacionalnih manjina. Slično tome, prema članu 99/3, izuzetno od opšteg pravila, pojedina lica ili grupe mogu da se upišu u srednju školu pod povoljnijim uslovima radi postizanja pune ravnopravnosti u sticanju obrazovanja, u skladu sa merilima i po postupku koji propiše ministar. I ovde je očigledno reč o zaštitnoj meri, koja nije namenjena isključivo pripadnicima nacionalnih manjina, ali u mnogim slučajevima može da posluži upravo pripadnici pojedinih naročito ugroženih manjina.

Među ove odredbe spadaju i rešenja prema kojima ministar može odobri strani udžbenik (član 102/2) i da strani udžbenik može da se odobri za upotrebu, u skladu sa zakonom (član 102/4).

Najzad, važne su i kaznene odredbe za nepreduzimanje ili neblagovremeno preduzimanje odnosno nepreduzimanje odgovarajućih mera u slučajevima povreda zabrana iz čl. 44-46 i težih povreda radnih obaveza zaposlenih (član 161/1/3).

*Zakon o izmenama i dopunama zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2011)*

Članom 12. Zakona o izmenama i dopunama izvršene su značajne izmene u čl. 60. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja. Konkretno, u stavu 2, reči «kao i u ustanovi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koje je, u skladu sa zakonom kojim se uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina, utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu» - brišu se!

Dalje, posle stava 2, dodat je novi stav 3 koji glasi:

«U ustanovi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koje je, u skladu sa zakonom kojim se uređuju nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina, utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, organ upravljanja bira direktora uz prethodnu saglasnost odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine.»

Dakle, u ovom slučaju (ustanova u kojoj se nastava i vaspitanje u većini odeljenja izvode na jeziku nacionalne manjine ili ustanova za koju je na propisani način utvrđeno da je od posebnog značaja za nacionalnu manjinu) nacionalni savet ne daje samo mišljenje, već daje prethodnu saglasnost kod izbora direktora. Drugim rečima, ako te saglasnosti nema, organ upravljanja ne može izabrati direktora. Ovo je mnogo bolje i logičnije rešenje koje, s jedne strane, vodi računa o posebnim interesima nacionalnih manjina kada su u pitanju odnosne ustanove, a sa druge, jača ulogu i društveni značaj nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

*Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju (2010)*

Utvrđuje da se vaspitno-obrazovni rad ostvaruje na srpskom jeziku (član 5/1), ali istovremeno precizira (član 5/2) da se za pripadnike nacionalne manjine vaspitno obrazovni rad ostvaruje na maternjem jeziku, a može i dvojezično ili na srpskom, ako se za to opredeli najmanje 50% roditelja, odnosno staratelja dece. Mada se evidencije koje vodi predškolska ustanova odnosno škola (matična knjiga o upisanoj deci u pripremni predškolski program, knjige rada, letopis odn. knjiga rada vaspitača) vode na srpskom jeziku, ćirilčkim pismom, kada se vaspitno-obrazovni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine, predškolska ustanova odnosno škola, koja ostvaruje pripremni predškolski program, vodi evidenciju i na tom jeziku (član 6/5). Na isti način, obrasci javnih isprava koje izdaje predškolska ustanova odn. škola, koja ostvaruje pripremni predškolski program,<sup>55</sup> štampaju se na srpskom jeziku, ćirilčkim pismom i dvojezično, na srpskom jeziku i na jeziku nacionalne manjine, čiji je jezik u službenoj upotrebi. Najzad, Zakon izričito predviđa da se u okviru posebnih i specijalizovanih programa koji se mogu ostvarivati u okviru predškolskog programa, mogu, pored ostalog, ostvarivati programi negovanja jezika i kulture nacionalne manjine (član 19/1/2).

*Zakon o osnovnoj školi (1992, izmenjen 2002)*

Prema članu 5 ovog zakona, za pripadnike nacionalnih manjina nastavni plan i program ostvaruje se na nacionalnom jeziku, ili dvojezično, ako se na upis u prvi razred prijavi najmanje 15 učenika. Škola može da ostvaruje nastavni plan i program i na jeziku nacionalne manjine, odnosno dvojezično i za najmanje 15 učenika upisanih u prvi razred, uz saglasnost ministra prosvete. Ministar prosvete propisuje način dvojezičnog ostvarivanja nastavnog plana i programa. Kada se nastavni plan i program ostvaruje i na jezicima nacionalnih manjina, učenik savlađuje i nastavni plan i program srpskog jezika. Kada se

---

<sup>55</sup> U pitanju su prevodnica o prelasku deteta iz jedne u drugu predškolsku ustanovu odn. školu koja ostvaruje pripremni predškolski program, i uverenje o pohađanju pripremnog predškolskog programa (čl. 6/4 Zakona).

nastavni plan i program ostvaruje na srpskom jeziku, učenicima pripadnicima nacionalnih manjina obezbeđuje se savladavanje nastavnog plana i programa maternjeg jezika sa elementima kulture.

#### *Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*

Ovaj Zakon je primer nedoslednosti u ostavriivanju garantovanih prava. Naime, ovaj Zakon kao, uslovno rečeno, opšti odnosno osnovni zakon u toj materiji, propustio je da u članu 10, koji uređuje pitanje evidencije i javne isprave, na bilo koji način izričito garantuje mogućnost vođenja evidencija i izdavanja javnih isprava i na jezicima nacionalnih manjina. Ta mogućnost nije pomenuta ni nakon izmena i dopuna Zakona, iz 2011. godine.

Zbog napred navedenog, ovaj zakon bi trebalo usaglasati s ostalim zakonima koji se bave pravom obrazovanja pripadnika nacionalnih manjina.

#### *Zakon o srednjoj školi (1992, izmenjen 2002)*

U članu 5. sadržana je u osnovi identična odredba, kao i u članu 5. *Zakona o osnovnoj školi*. Prema ovoj odredbi škola ostvaruje nastavni plan i program i na jeziku nacionalne manjine, odnosno dvojezično, u skladu sa zakonom: škola ostvaruje nastavni plan i program na jeziku nacionalne manjine, odnosno dvojezično, ako se za to izjasni najmanje 15 učenika u odeljenju prvog razreda; škola ostvaruje nastavni plan i program na jeziku nacionalne manjine, odnosno dvojezično i za manje učenika u odnosu na broj utvrđen stavom 2. ovog člana, uz saglasnost Ministarstva prosvete. Učenici koji savladavaju nastavni plan i program na jeziku nacionalne manjine, savladavaju nastavni plan i program srpskog jezika. Kad se učenik pripadnik nacionalne manjine školuje na srpskom jeziku ima pravo da uči maternji jezik sa elementima nacionalne kulture.

Izmenama i dopunama iz 2002. godine su, takođe, unete u osnovi iste izmene i dopune, kao što je to učinjeno u pogledu Zakona o osnovnoj školi. U tom smislu, promenjen je član 8. (odnosi se na zabranu aktivnosti kojima se ugrožavaju ili omalovažavaju grupe i pojedinci po osnovu rasne, nacionalne, jezičke, verske ili druge pripadnosti i zabranu podsticanja takvih aktivnosti); u članu 24. dodati su novi stavovi 2-3. (preciziraju nastavni plan i program verske nastave sporazumno donose ministar prosvete i ministar vera, na usaglašeni predlog tradicionalnih crkava i verskih zajednica - Srpska pravoslavna crkva, Islamska zajednica, Katolička crkva, Slovačka evangelička crkva a.v, Jevrejska zajednica, Reformatska hrišćanska crkva i Evangelička hrišćanska crkva a.v. - te da Vlada Republike Srbije obrazuje komisiju za usaglašavanje predloga programa verske nastave tradicionalnih crkava i verskih zajednica, predloga udžbenika i drugih nastavnih sredstava, za davanje mišljenja ministru prosvete u postupku izbora prosvetnih savetnika za versku nastavu i za praćenje organizovanja i ostvarivanja programa verske nastave.); u članu 25. dodat je novi stav 2. (utvrđuje da udžbenike i druga nastavna sredstva za versku nastavu odobrava ministar prosvete na usaglašeni predlog tradicionalnih crkava i verskih zajednica); u čl. 27. dodati su novi stavovi 3-5. (utvrđuju da su izborni predmeti, među kojima i verska nastava ostvaruju u skladu sa nastavnim planom i programom za odgovarajuću školu, bez obzira na broj učenika i da je izborni predmet koji je učenik izabrao obavezan za njega u toj školskoj godini); u članu 48. dodati su novi stavovi 4-6. (preciziraju način ocenjivanja verske nastave) i drugo.

#### *Zakon o visokom obrazovanju (2005, izmenjen 2010)*

Ovaj propis koji je donet relativno nedavno, u međuvremenu je već dva puta menjan (2008. i 2010. godine), s tim da prve izmene nisu se ticale položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Ovde će biti dat kratak prikaz najvažnijih rešenja Zakona u vežećem tekstu, nakon izmena i dopuna iz 2010. godine.

Članom 10. preciziran je sastav Nacionalnog saveta za visoko obrazovanje. Izmenama i dopunama iz 2010. u tom članu dodat je novi stav 3, koji glasi: "Kada se na jeziku nacionalne manjine u celini ili delimično izvodi nastava u okviru visokog obrazovanja, predstavnik nacionalnog saveta nacionalne manjine sa pravom odlučivanja učestvuje u radu Nacionalnog saveta."

Zakon izričito utvrđuje da u datom slučaju i predstavnik nacionalnog saveta nacionalne manjine ima pravo odlučivanja. Ovo su savremena rešenja, u skladu i sa ustavnim okvirima i sa rešenjima drugih relevantnih zakona.

Član 52. koji reguliše sastav saveta visokoškolske ustanove, dopunjen je 2010.godine novim stavom 2, kojim je utvrđeno da u visokoškolskoj ustanovi čiji je osnivač Republika, a na kojoj se nastava u celini ili delimično izvodi na jeziku nacionalne manjine, nacionalni savet daje mišljenje o kandidatima predloženim za savet visokoškolske ustanove. Na isti način, član 54. dopunjen je novim stavom 4, koji precizira da u visokoškolskoj ustanovi čiji je osnivač Republika, a na kojoj se nastava u celini ili delimično izvodi na jeziku nacionalne manjine, nacionalni savet daje mišljenje o kandidatima predloženim za organe poslovođenja univerziteta.

Od posebnog značaja su odredbe iz člana 80. («Jezik postupka»). Stavovima 1-3 ovog člana utvrđeno je da visokoškolska ustanova organizuje i izvodi studije na srpskom jeziku; da visokoškolska ustanova može organizovati i izvoditi studije, odnosno pojedine delove studija, kao i organizovati izradu i odbranu doktorske disertacije, na jeziku nacionalne manjine i na stranom jeziku, u skladu sa statutom; te da visokoškolska ustanova može ostvarivati studijski program na jeziku nacionalne manjine i stranom jeziku ukoliko je takav program odobren, odnosno akreditovan.

Odredbom iz člana 86/1/7, među drugim pravima studenta visokoškolske ustanove, izričito je navedeno i pravo studenta na obrazovanje na jeziku nacionalne manjine, u skladu sa zakonom.

Zakon utvrđuje i određene oblike službene upotrebe jezika nacionalnih manjina. Prema članu 97, evidencija koju je visokoškolska ustanova obavezna da vodi (matična knjiga studenata, evidencija o izdatim diplomama i dodacima diploma, a, zapisnik o polaganju ispita), vodi se na srpskom jeziku, ćirilničnim pismom. Međutim, na teritoriji opštine u kojoj je u službenoj upotrebi i latiničnom pismo, evidencija se vodi i tim pismom, s tim da se tekst latiničnim pismom ispisuje se ispod teksta ćirilničnim pismom. Kada se nastava ostvaruje na jeziku nacionalne manjine, evidencija se vodi na srpskom jeziku ćirilničnim pismom i na jeziku i pismu nacionalne manjine.

#### *Zakon o univerzitetu (2002)*

Ovaj propis sadrži više odredbi u vezi sa nastavom na jezicima nacionalnih manjina i sa službenom upotrebom tih jezika. Pre svega, izuzetno od opšteg pravila o tome da se nastava na univerzitetu i fakultetu izvodi na srpskom jeziku (član 8/1) propisano je da se ova nastava može izvoditi i na jeziku nacionalne manjine i na nekom od svetskih jezika, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Vlade Republike Srbije (član 8/2-3).

Od značaja su i odredbe iz član 9/1-2, prema kojima univerzitet i fakultet može osnovati Republika, pravno i fizičko lice, u skladu sa zakonom.

Na osnovu član 31/1-3, poseban uslov za upis u prvu godinu studija koje se izvode na stranom jeziku ili jeziku nacionalne manjine jeste znanje jezika na kome se izvodi nastava. Student, upisan na ove studije može prelaziti u toku studija na nastavni plan i program studija koje se izvode na srpskom jeziku, nakon provere znanja srpskog jezika. U oba slučaja, proveru znanja jezika obavlja posebna komisija, na način i po postupku propisanom statutom fakulteta, odnosno univerziteta.

Na osnovu člana 114/1/5, Veće fakulteta odlučuje, pored ostalog, o oblicima stručnog organizovanja i usavršavanja na stranom jeziku.

Službena upotreba jezika nacionalnih manjina regulisana je članova 122/3-4 i 122/9-10. Konkretno, evidencije koje vode fakultet (matična knjiga studenata, evidencija o izdatim diplomama i zapisnik o polaganju ispita) odnosno univerzitet (knjiga promovisanih doktora nauka, knjiga počasnih doktora, kao i evidencije koje vodi fakultet, kada univerzitet neposredno organizuje određene programe obrazovanja) vode se na srpskom jeziku, ćirilčkim pismom (član 122/1-2). Međutim, na teritoriji opštine u kojoj je u službenoj upotrebi i latiničko pismo, evidencija se vodi i na latiničkom pismu, s tim da se tekst na latiničkom pismu ispisuje ispod teksta na ćirilčkom pismu.

Kada se nastava ostvaruje na jeziku nacionalne manjine matična knjiga studenata i evidencija o izdatim diplomama vodi se na srpskom jeziku na ćirilicom pismu i na jeziku i pismu nacionalne manjine. Takođe, javne isprave koje izdaje fakultet odnosno univerzitet (studentska knjižica, diploma o stečenom visokom obrazovanju, stručnom nazivu specijaliste, akademskom nazivu magistra nauka, odnosno magistra umetnosti, naučnom stepenu doktora nauka; i uverenje o savladanom programu stalnog stručnog obrazovanja i usavršavanja) izdaju se na srpskom jeziku, na ćirilicom pismu. Međutim, na teritoriji opštine u kojoj je u službenoj upotrebi i latiničko pismo, univerzitet, odnosno fakultet izdaje javne isprave i na latiničkom pismu, s tim da se tekst na latiničkom pismu ispisuje ispod teksta na ćirilicom pismu. Kad se nastava na univerzitetu, odnosno fakultetu ostvaruje na jeziku nacionalne manjine i na nekom od svetskih jezika, javne isprave se izdaju na obrazcu koji je štampan dvojezično: na srpskom jeziku na ćirilicom pismu i na jeziku i pismu na kome se izvodi nastava.

#### *Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima (2009)*

Zakon sadrži veliki broj odredbi koje se tiču udžbenika i drugih nastavnih sredstava za potrebe obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina.

Tako, član 3/1 utvrđuje da se udžbenik štampa na srpskom jeziku ćirilicom pismom, ali je već u sledećem stavu istog člana precizirano da se udžbenik štampa i na jeziku i pismu nacionalne manjine za učenike za koje se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na tom jeziku. Član 3/4 uz to predviđa da se za lica sa smetnjama u razvoju i invaliditetom, udžbenici izdaju u skladu sa posebnim potrebama učenika, kako na srpskom, tako i na jezicima nacionalnih manjina.

Važna je i odredba iz član 4/2 koja propisuje da udžbenici i druga nastavna sredstva svojim sadržajem ili oblikom ne smeju da ugrožavaju, omalovažavaju, diskriminišu ili izdvajaju grupe i pojedince ili da podstiču na takvo ponašanje, po osnovu: rasne, nacionalne, etničke, jezičke, verske ili polne pripadnosti i drugo.

Prema članu 9/3 Nacionalni prosvetni savet, na predlog Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja i nacionalnog saveta nacionalne manjine, utvrđuje postojanje potrebe za udžbenicima na jeziku nacionalnih manjina i za udžbenicima iz predmeta od interesa za nacionalne manjine. Odredbama iz član 13/2-3 propisano je da elaborat izdavača o rukopsu udžbenika, kada su u pitanju udžbenici verske nastave sadrži pored opštih obaveznih podataka i mišljenje Komisije za versku nastavu, a kada je reč o elaboratu za udžbenike na jeziku nacionalne manjine, osim opštih obaveznih podataka i mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine.

Članom 20. utvrđena je nadležnost za odobravanje udžbenika. Ministar odobrava udžbenik na predlog nadležnog saveta (član 20/1). Kada je reč o udžbenicima za versku nastavu, to čini na predlog Nacionalnog prosvetnog saveta i pozitivnog mišljenja Komisije za versku nastavu (član 20/2), a kada se radi o udžbenicima za jezike nacionalnih manjina i za pojedine predmete od interesa za nacionalne manjine – na predlog Nacionalnog prosvetnog saveta i na osnovu pozitivnog mišljenja nacionalnog saveta nacionalne manjine (član 20/3). Udžbenici koje je ministar odobrio za izdavanje na srpskom jeziku – posle prevoda na jezik i pismo nacionalne manjine, odobravaju se po pribavljenoj stručnoj oceni kvaliteta rukopisa koju daje Zavod.

Članom 21. regulisana je nadležnost za odobravanje udžbenika na teritoriji autonomne pokrajine, tako što je utvrđeno da organ autonomne pokrajine, nadležan za poslove obrazovanja odobrava izdavanje i korišćenje udžbenika na teritoriji autonomne pokrajine, na predlog nadležnog saveta i nacionalnog saveta nacionalne manjine, i to:

- 1) za jezike nacionalnih manjina, i
- 2) za pojedine predmete od interesa za nacionalne manjine, u skladu sa zakonom.



Član 26. koji propisuje šta sve sadrži rešenje o odbijanju zahteva za odobravanje rukopisa, utvrđuje, (član 21/1/6) da to rešenje sadrži, pored ostalog, i negativno mišljenje Komisije za versku nastavu odnosno nacionalnog saveta nacionalne manjine.

Zakon dozvoljava pod određenim uslovima i upotrebu stranog udžbenika. Ministar, na obrazložen predlog nadležnog stručnog organa u školi, može da odobri udžbenik za odgovarajući predmet i razred koji je u upotrebi u zemlji matici i koji je štampan na jeziku i pismu pripadnika nacionalne manjine, uz pribavljeno pozitivno mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine i Zavoda (član 28/3). Organ nadležan za poslove obrazovanja na teritoriji autonomne pokrajine, na obrazložen zahtev odgovarajućeg stručnog organa u školi, može da odobri udžbenik za odgovarajući predmet i razred na teritoriji autonomne pokrajine, koji je u upotrebi u zemlji matici i koji je štampan na jeziku i pismu pripadnika nacionalne manjine, uz pribavljeno pozitivno mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine i Zavoda.

Najzad, odredbom iz člana 31/1/1 precizirano je da se udžbenik na jezicima nacionalnih manjina smatra niskotiražnim.

**Albanska nacionalna manjina** ima jednojezični vaspitno-obrazovni rad (na albanaskom) u tri predškolske ustanove i dvojezični u tri takve ustanove.

Jednojezična (na albanaskom) nastava se odvija u tri osnovne škole, u dve gimnazije i dve srednje stručne škole.

Pripadnici albanske nacionalne manjine ističu da otežano ostvaruju svoja prava u oblasti obrazovanja. Za to se ističu dva razloga: prvo, jedno vreme, odbijanja da se formira nacionalni savet albanske nacionalne manjine<sup>56</sup>, i, drugo, nesporazumi na liniji lokalna samouprava Preševa i Nacionalni savet albanske nacionalne manjine (*Stanje manjinske politike, 2011*).

Problem predstavlja i obezbeđivanje kvalitetnih udžbenika, kao i školovanih nastavnika. To je uslovljeno i nepriznavanjem diploma i uvoza udžbenika sa Kosova od starne vlasti Republike Srbije.

**Bugarska nacionalna manjina** ima dvojezični (srpski i bugarski) vaspitno obrazovni rad u tri predškolske ustanove, jednojezičnu (na bugarskom) nastavu u jednoj gimnaziji i jednoj srednje stručnoj školi, kao i jezik sa elementima nacionalne kulture, takođe, u jednoj gimnaziji i u dve srednje stručne škole.

I pored toga, još uvek je otvoreno pitanje kako da se organizuje nastava na bugarskom jeziku. Problem nastaje na nivou lokalnih valsti Dimitrovgrada i Bosilegrada, na primer, o nedeljnom broju časova na bugarskom jeziku, različiti su i stavovi roditelja (*Ivanova, 2005: 148 - 149*).

Problemi s upotrebom bugarskog jezika u obrazovanju prositiču od toga što velika većina pripadnika bugarske nacionalne manjine daje prednost dvojezičnosti i učenju na srpskom jeziku, jer im to omogućuje lakše zapošljavanje kao i socijalnu promociju.

---

<sup>56</sup> Albanci su formirali nacionalni savet 2009. godine, nakon čega je uspostavljena procedura obezbeđivanja udžbenika za nastavu na albanskom jeziku. Septembra 2011. godine je, nakon svih zakonom utvrđenih procedura, osnovnim školama dostavljen bukvar i radna sveska iz Albanije, koje je odobrilo Ministarstvo prosvete i nauke. Pored toga, u saradnji sa Nacionalnim savetom Albanaca je obezbeđen jedan broj udžbenika od prvog do četvrtog razreda osnovne škole. Međutim, kako u Nacionalnom savetu Albanaca učestvuju samo dve političke partije Albanaca, lokalna samouprava u Preševu osporava upotrebu tih udžbenika i nadležnost Nacionalnog saveta u oblasti obrazovanja, te traži upotrebu udžbenika sa Kosova (*Izvor: Koordinaciono telo Vlade Republike Srbije za opštine Bujanovac, Medveđa i Preševo*).

Kao i pripadnici albanske, tako i pripadnici bugarske i bošnjačke nacionalne manjine, u centralnoj Srbiji, imaju značajne primedbe u pogledu udžbenika na maternjem jeziku, pre svega zbog njihove zastarelosti i sadržaja koji po njima favorizuju srpsku kulturu na uštrb manjinske, odnosno predstavljaju njihove zajednice u negativnom svetlu.

**Bunjevačka** <sup>57</sup> zajednica ima obezbeđeno izučavanje maternjeg jezika sa elementima nacionalne kulture u osnovnim školama na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine. U školskoj 2011 / 2012. godini, taj predmet uči 267 učenika, raspoređenih u 18 odeljelja 10 osnovnih škola, u Somboru i Subotici.

**Za češku nacionalnu manjinu** postoje podaci da se u jednoj osnovnoj i u jednoj srednje stručnoj školi izučava maternji jezik sa elementima nacionalne kulture.

**Grčka nacionalna manjina** ima vaspitno – obrazovni rad na maternjem jeziku u jednoj predškolskoj ustanovi. Jezik sa elementima nacionalne kulture se izučava u tri osnovne škole.

**Egipatska zajednica** ima vaspitno obrazovni rad na maternjem jeziku u jednoj predškolskoj ustanovi i nastavu u jednoj osnovnoj školi.

**Mađarska nacionalna manjina** ima na mađarskom jeziku u 23, a dvojezični vaspitno – obrazovni rad u 13 predškolskih ustanova (i to u 12 mađarsko – srpski i u jednoj mađarsko – nemački).

Nastava na mađarskom jeziku se odvija u 27 osnovnih i 12 srednjih škola, a u 21 osnovnoj i tri srednje škole se izučava maternji jezik sa elementima nacionalne kulture.

**Nemačka zajednica** ima dvojezični (nemačko – srpski i nemačko – mađarski) vaspitno – obrazovni rad u jednoj predškolskoj ustanovi.

**Romska zajednica** ima, u AP Vojvodini, obezbeđen vaspitno – obrazovni rad u dve predškolske obrazovne ustanove i izučavanje maternjeg jezika sa elementima nacionalne kulture u 12 osnovnih škola.

Suprotno praksi u AP Vojvodini, u centralnoj Srbiji se ni u jednoj školi ne izučava romski jezik. Usamljen primer predstavlja jedna predškolska ustanova u Preševu, u kojoj program za romsku decu vodi romski vaspitač, na srpskom i romskom jeziku. Inicijativu su pokrenuli romski roditelji, a njeno prihvatanje od strane predškolske

---

<sup>57</sup> Trenutak nacionalnog priznavanja Bunjevaca kao manjine poklapa se sa građanskim ratom u bivšoj Jugoslaviji devedesetih godina, a Bunjevci su se našli u političkom rascepu između Srbije koja ih je priznala i Hrvatske koja ih ne priznaje kao poseban nacionalni entitet, već ih smatra delom svog naroda. Ovakvi suprotstavljeni stavovi su aktuelni i danas, a Republika Hrvatska i bunjevački Hrvati u Srbiji nastavljaju da svojataju Bunjevce. To rezultira usporavanjem, a nekada čak i onemogućavanjem rada bunjevačke nacionalne manjine. Brojni su problemi i na lokalnom nivou, jer su pripadnici hrvatske nacionalne manjine deo lokalne vlasti, a Bunjevci u njoj nisu zastupljeni. Broj Bunjevaca se tokom vremena rapidno smanjivao, a veliki broj Bunjevaca je nastavio da se izjašnjava kao Hrvati.

Vođe Bunjevaca tvrde da su, kao nacionalna manjina, izloženi pritiscima od strane pripadnika hrvatske nacionalne manjine – isključivo iz regiona Subotice i Sombora, jer ih u javnosti predstavljaju kao Hrvate – Bunjevce, bunjevačke Hrvate, podunavske Bunjevce i sl. To se odražava na ostvarivanje prava Bunjevaca u oblasti jezika i kulture, jer se bunjevački običaji podvođe pod običaje hrvatske nacionalne manjine, i kao hrvatski izvode na bunjevačkom jeziku (Prelo, Dužijanica, Materice, Oci, Božićni običaji, Uskršnji i sl.). Bunjevački prosvetitelji s kraja XIX i početka XX veka, koji nedvosmisleno predstavljaju nosioce bunjevačkog identiteta i duhovnosti na ovim prostorima se od strane hrvatske nacionalne zajednice prisvajaju kao hrvatski nosioci duhovnosti i prožimanja kulturne baštine Hrvata.

Sa svoje strane, vođe hrvatske nacionalne manjine pak tvrde da je Hrvatima u Vojvodini svesno imputiran “podnarod” da bi se Hrvati veštački razdvojili i sveli na regionalna imena: Bunjevce i Šokce.

ustanove predstavlja redak primer dobre prakse na ovim prostorima (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije zazaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

Na **rumunskom jeziku** odvija se obrazovano – vaspitini rad u osam predškolskih ustanova, a četiri je dvojezični obrazovano – vaspitini rad.

U deset osnovnih i dve srednje škole nastava je na rumunskom jeziku, a u devet osnovnih i dve srednje škole se izučava maternji jezik s elementima nacionalne kulture.

Obrazovno – vaspitini rad se odvija na **rusinskom jeziku** u tri predškolske ustanove. Na rusinskom jeziku održava se nastava u tri osnovne i jednoj srednjoj školi, dok se maternji jezik s elementima nacionalne kulture izučava u osam osnovnih i dve srednje škole.

U 11 predškolskih ustanova se odvija obrazovno – vaspitni rad na **slovačkom jeziku**, a dvojezični obrazovno – vaspitni rad u tri ustanove.

U 12 osnovnih škola, jednoj osnovnoj muzičkoj, dve gimnazije i jednoj srednje stručnoj školi odvija se nastava na slovačkom jeziku, a jezik s elementima nacionalne kulture se izučava u 12 osnovnih, tri gimnazije i dve srednje stručne škole.

**Ukrajinski jezik** je zastupljen u 5 jedinica lokalne samouprave, u 11 osnovnih škola, sa 17 odeljenja i 140 učenika.

Pripadnici **vlaške nacionalne manjine** nemaju ni osposobljen nastavni kadar ni udžbenike na svom maternjem jeziku (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije zazaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

Moglo bi se zaključiti da je praksa obrazovanja na jeziku nacionalnih manjina neujednačena, da je predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje obezbeđeno. Ali, visoko obrazovanje na jeziku nacionalnih manjina je pre mogućnost nego što je stvarnost.

Izučavanje nacionalnog jezika s elementima nacionalne kulture je u praksi opcino. Međutim, trebalo bi stvoriti zakonske i druge mogućnosti da ono bude obavezan, a ne opcioni predmet. Ili, da se pripadnicima nacionalnih manjina omogući da imaju dva opciona predmeta od kojih je jedan izučavanje nacionalnog jezika s elementima nacionalne kulture.

### **3.3. Kultura i kulturne institucije od značaja za izgradnju i održanje nacionalnog identiteta nacionalne manjine**

Za određivanja prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti kulture posebno je važana sledeći zakon:

*Zakon o kulturi (2009)*

Ovaj propis sadrži brojne i raznovrsne odredbe koje se odnose na unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Ovde će biti ukazano samo na neka najvažnija rešenja.

Od značaja je već član 3, koji precizira načela kulturnog razvoja u Republici Srbiji, kao što su: sloboda izražavanja u kulturnom i umetničkom stvaralaštvu; autonomija subjekata u kulturi; otvorenost i dostupnost kulturnih sadržaja javnosti i građanima; uvažavanje kulturnih i demokratskih vrednosti evropske i nacionalne tradicije i raznolikosti kulturnog izraza; integrisanje kulturnog razvoja u socio-ekonomski i politički dugoročni razvoj demokratskog

društva; demokratičnost kulturne politike; ravnopravnost subjekata u osnivanju ustanova i drugih pravnih lica u kulturi i ravnopravnost u radu svih ustanova i drugih subjekata u kulturi; itd. Mada imaju opšte važenje, ovi i drugi principi su od velikog značaja upravo za nacionalne manjine i očuvanje i razvoj njihove kulture.

Vrlo je važna odredba, iz člana 6/1/6, koja izričito kaže da opšti interes u kulturi obuhvata, pored ostalog, «otkrivanje, stvaranje, proučavanje, očuvanje i predstavljanje srpske kulture i kulture nacionalnih manjina u Republici Srbiji».

U Nacionalni savet za kulturu, biraju se, pored ostalog (među ukupno 19 članova) i 2 člana nacionalnih manjina (član 16/2/7).

Među posebno važnim rešenjima je i ono iz člana 20/1/3/4, prema kojem Strategija razvoja kulture Republike Srbije sadrži, pored ostalog, strateške pravce i instrumente kulturnog razvoja, a naročito «unapređivanja kulturnog stvaralaštva i kulturnog izraza pripadnika nacionalnih manjina.»

Odredbom iz člana 24/1 precizirano je da Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave mogu osnivati ustanove radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, odnosno mogu na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine, izmenom osnivačkog akta za pojedine postojeće ustanove utvrditi da su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina.

Važno je i rešenje iz člana 23/1 prema kojem ustanovu kulture mogu osnovati, pored Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, takođe i «drugo pravno ili fizičko lice», po uslovima propisanim zakonom. Dakle, ustanove kulture mogu osnivati i nacionalni saveti nacionalnih manjina odnosno pripadnici nacionalnih manjina.

Odredbom iz člana 68/1 omogućeno je da status istaknutog umetnika i istaknutog stručnjaka u kulturi mogu steći ne samo umetnici odnosno stručnjaci koji su dali vrhunski doprinos nacionalnoj kulturi, već i oni umetnici i stručnjaci koji su dali takav doprinos kulturi nacionalnih manjina u Republici Srbiji.

Čitav niz odredbi odnosi se na posebnu ulogu nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Pre svega, član 5. na opšti način utvrđuje da se nacionalni saveti nacionalnih manjina staraju o sprovođenju kulturne politike nacionalne manjine i, u skladu sa zakonom, učestvuju u procesu odlučivanja ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, osnivaju ustanove kulture i druga pravna lica u kulturi.

U skladu s tim su i određena konkretna rešenja koja se tiču uloge nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Dva člana nacionalnih manjina, koji se biraju u Nacionalni savet za kulturu, biraju se na predlog nacionalnih saveta nacionalnih manjina (član 16/2/7) koji organizuju u postupak predlaganja članova Saveta (član 16/3/7).

Član 24/1 omogućava nacionalnim savetima nacionalnih manjina da predlože Republici Srbiji, autonomnoj pokrajini i jedinici lokalne samouprave, da izmenom osnivačkog akta za pojedine postojeće ustanove kulture utvrdi da su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina. Odredbom iz stava 2. istog člana precizirano je da se, kada Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave osnivaju ustanove kulture radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, prethodno pribavlja mišljenje odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine. Od posebnog značaja je rešenje iz stava 3. istog člana, prema kojem Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave, kao osnivači ustanove kulture koja je od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, mogu u celosti ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet nacionalne manjine.

Uloga nacionalnih saveta nacionalnih manjina dosledno je poštovana i u vezi sa nizom drugih pitanja. Pored ostalog, u slučaju ustanove za koju se izmenom osnivačkog akta utvrdi da je od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalne manjine, nacionalni savet nacionalne manjine daje mišljenje u postupku imenovanja direktora (član 35/7). Takođe, u slučaju prenošenja osnivačkih prava na nacionalni savet nacionalne manjine (kako je to predviđeno članom 24/3), aktom o prenošenju osnivačkih prava utvrđuje se način učešća nacionalnog saveta u postupku imenovanja direktora.

Odgovarajuća rešenja su usvojena i u vezi sa upravnim odborom kulturne ustanove. U upravni odbor ustanove koja se osniva u skladu sa već pomenutim član 24/1, odnosno za koju se izmenom osnivačkog akta utvrdi da je od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, najmanje jedan član upravnog odbora imenuje se na predlog odgovarajućeg nacionalnog saveta nacionalne manjine. Kada više nacionalnih saveta nacionalnih manjina daje predlog za člana upravnog odbora, predlog zajednički podnose svi zainteresovani nacionalni saveti nacionalnih manjina (član 42/3). U slučaju prenošenja osnivačkih prava na nacionalni savet, u skladu sa već pomenutim čl. 24/3, aktom o prenošenju osnivačkih prava se utvrđuje način imenovanja članova upravnog odbora (član 42/4).

Konačno, nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju ulogu i u vezi sa sticanjem statusa istaknutog umetnika odnosno istaknutog stručnjaka u kulturi. Taj status utvrđuje Nacionalni savet za kulturu na predlog udruženja u kulturi, s tim da kada je reč o pripadniku nacionalne manjine, to čini i na predlog nacionalnog saveta manjine (član 68/2).<sup>58</sup>

**Praksa ostvarivanja garantovanih prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti kulture** je neujednačena, mada u osnovi sledi normativno određene okvire. Ova ocena se može potvrditi i uvidom u ova šprava pojedinih nacionalnih manjina.

**Albanska nacionalna manjina** od ustanova kulture ima tri amaterska pozorišta, tri izdavačke kuće i jedan časopis iz oblasti kulture.

**Bošnjačka zajednica** ima četiri ustanove od značaja za očuvanje nacionalnog identiteta, jedno profesionalno pozorište, jednu izdavačku kuću i jedan časopis kulture.

**Bugarska nacionalna manjina** ima tri lokalna centra sa jasnim nacionalnim karakterom, 6 ustanova od značaja za očuvanje nacionalnog identiteta, jedno amatersko pozorište, tri izdavačke kuće i dva časopisa iz oblasti kulture.

**Bunjevačka nacionalna manjina** ima jedan lokalni centar sa jasnim nacionalnim karakterom, jednu ustanovu od značaja za očuvanje nacionalnog identiteta i jednu izdavačku kuću na bunjevačkom jeziku.

**Egipatska nacionalna manjina** ima samo jedan lokalni centar s jasnim nacionalnim karakterom.

---

<sup>58</sup> Ovo rešenje nije sasvim jasno. Po stilizaciji iz Zakona ispada da je potrebno da, kada je reč o pripadniku nacionalne manjine, postoji predlog udruženja u kulturi i nacionalnog saveta nacionalne manjine, što svakako nije dobro rešenje, jer bi to značilo da su za sticanje statusa istaknutog umetnika i istaknutog stručnjaka u kulturi za ova lica uvedena strožija pravila. Šta ako postoji predlog udruženja u kulturi, ali ne i predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine? Da li to znači da odnosno lice ne može steći pomenuti status? Po svoj prilici to nije bila namera zakonodavca. Ali ako je zaista tako, onda je u zakon trebalo da piše samo «u slučaju pripadnika nacionalne manjine, na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine», a ne «i na predlog...»). Ovako ispada da je neophodno da se kumulativno ispune oba uslova: Predlog i od strane udruženja u kulturi i od strane nacionalnog saveta nacionalne manjine.

**Grčka nacionalna manjina** ima jedan lokalni centar sa jasnim nacionalnim karakterom i 11 ustanova za očuvanje nacionalnog identiteta.

**Hrvatska nacionalna manjina** ima jedan zavod za kulturu, 51 ustanovu za očuvanje nacionalnog identiteta, jednu izdavačku kuću na hrvatskom jeziku, tri časopisa iz oblasti kulture i dva višejezička časopisa.

**Jevrejska zajednica** ima četiri ustanove za očuvanje nacionalnog identiteta.

**Mađarska nacionalna manjina** ima jedan zavod za kulturu, 9 lokalnih centara s jasnim nacionalnim karakterom, 5 profesionalnih pozorišta i 3 profesionalne pozorišne scene na mađarskom jeziku, četiri izdavačke kuće na mađarskom jeziku, 9 časopisa za kulturu i 4 višejezičnih časopisa.

**Makedonska zajednica** ima jednu ustanovu za očuvanje nacionalnog identiteta, jednu izdavačku kuću na makedonskom jeziku i jedan časopis za kulturu.

**Nemačke nacionalna manjina** ima kulturni centar „Gete“ i „Kuću pomirenja“.

**Romska zajednica** ima jednu ustanovu za očuvanje nacionalnog identiteta, jedno profesionalno pozorište, dve izdavačke kuće na romskom jeziku i jedan časopis za kulturu.

**Rumunska nacionalna manjina** ima jedan zavod za kulturu, 4 ustanove za očuvanje nacionalnog identiteta, jedno profesionalno pozorište, jednu izdavačku kuću na rumunskom jeziku i 7 časopisa iz oblasti kulture.

**Rusini** imaju zavod za kulturu, jedan lokalni centar sa jasnim nacionalnim karakterom, 7 ustanova za očuvanje nacionalnog identiteta, jedno profesionalno pozorište, jednu izdavačku kuću na rumunskom jeziku, dva časopisa iz oblasti kulture i jedan višejezični časopis.

**Slovačka nacionalna manjina** ima 10 nevaldinih organizacija u oblasti kulture, dve izdavačke kuće i 5 časopisa iz oblasti kulture.

**Slovenačka nacionalna manjina** ima 13 ustanova za očuvanje nacionalnog identiteta.

**Ukrajinska nacionalna manjina** ima jedan lokalni centar sa jasnim nacionalnim karakterom, 5 ustanova za očuvanje nacionalnog identiteta, jednu izdavačku kuću na maternjem jeziku kao i 3 časopisa iz oblasti kulture.

**Vlaška nacionalna manjina** ima šest institucija od značaja za očuvanje nacionalnog identiteta i više nijednu od institucija kao ni pravo na služebnu upotrebu jezika (*Izveštaj: 2007a*).

Za očuvanje i razvoj kulturnog života nacionalnih manjina poseban problem predstavlja finansiranje kulturno umetničkih društava, kulturnih institucija, manifestacija i festivala od nacionalnog značaja, koje se vrši iz sredstava lokalne samouprave, Pokrajinskih sekretarijata i Ministarstva za kulturu Republike Srbije.

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 se u praksi 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: na primer, u Novom Sadu pored desetina kulturno - umetničkih društava većinskog naroda, egzistiraju i kulturno - umetnička društva manjinskih nacionalnih zajednica koja nisu na budžetu grada Novog Sada, odnosno finansiraju se preko projekata, što je neizvesno. Dok nedostatak finansiranja kulturnih potreba većinskog naroda može ugroziti većinsku kulturu, u pogledu pripadnika manjina može značiti njihovo potpuno gašenje kao i pojavu nacionalizma i radikalizma, opšte klime netolerancije.

Kako se pomenuta sredstva permanentno procentualno smanjuju, to utiče na:

- smanjenje kulturnih aktivnosti nacionalnih manjina, čak njihovo zamiranje, naročito kulturno umetničkih društava,
- dotiranje, umesto finansiranja programa rada kulturno umetničkih društava uz obrazloženje da su u pitanju udruženja građana, a da je obaveza lokalne samouprave da finansira samo one institucije čiji je osnivač,
- raspodelu sredstava koja se vrši prema preporukama Saveta nacionalnih manjina, a ta sredstva su daleko ispod njihovih potreba (*Izveštaj: 2007a*).

### **3.4. Obaveštavanje na jeziku nacionalne manjine**

Pravo na obaveštavanja pripadnika nacionalnih manjina je regulisano u sledećim zakonima:

#### *Zakon o javnom informisanju (2003)*

Odredbom iz člana 5/1 ovog propisa utvrđeno je da radi ostvarivanja prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica u informisanju na sopstvenom jeziku i negovanja sopstvene kulture i identiteta, Republika, autonomna pokrajina, odnosno lokalna samouprava obezbeđuju deo sredstava ili drugih uslova za rad javnih glasila na jezicima nacionalnih manjina i etničkih zajednica.

Zanimljive su i odredbe iz člana 56/7-8, shodno kojima se odgovor, odnosno ispravka objavljuje na jeziku na kojem je objavljena informacija na koju se odgovara, odnosno koja se ispravlja. Ako je odgovor, odnosno ispravka sastavljena na jeziku koji je različit od jezika na kojem je objavljena informacija na koju se odgovara, odnosno koja se ispravlja, odgovorni urednik dužan je da objavi odgovor, odnosno ispravku ako lice koje ima pravo na odgovor, odnosno ispravku o svom trošku prevede odgovor, odnosno ispravku na jezik na kojem je objavljena informacija na koju se odgovara, odnosno koja se ispravlja. Odredbom iz člana 58/1/10 precizirano je da odgovorni urednik nije dužan da objavi odgovor, odnosno sud neće narediti odgovornom uredniku da objavi odgovor, pored ostalog, ako odgovor nije sastavljen na jeziku na kojem je objavljena informacija na koju se odgovara, niti je naknadno preveden na taj jezik.

Važan je i član 14. koji utvrđuje ko može biti osnivač javnog glasila, a koji nakon izmena i dopuna iz 2009. g. u stavovima 1-2 precizira da javno glasilo može osnovati domaće pravno lice; da se javno glasilo upisuje u registr javnih glasila; te da osnivač pravnog lica koje je osnivač javnog glasila može biti domaće ili strano pravno ili fizičko lice, u skladu sa zakonom.

#### *Zakon o radiodifuziji (2002)*

Ovim propisom uređeni su uslovi i način obavljanja radiodifuzne delatnosti, u skladu sa međunarodnim konvencijama i standardima; osnovani su Republička radiodifuzna agencija i ustanove radiodifuznog servisa; utvrđeni su uslovi i postupak izdavanja dozvola za emitovanje radio i televizijskog programa; uređena su i druga pitanja od značaja za oblast radiodifuzije (član 1). Pored ostalog, određeni broj odredbi Zakona ima neposredan i posredan značaj za ostvarivanje Ustavom i zakonima utvrđenog položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

U tom smislu, od značaja je već član 3, gde su među načelima regulisanja odnosa u oblasti radiodifuzije navedena i načela: slobode, profesionalizma i nezavisnosti radiodifuznih javnih glasila, kao garancija ukupnog razvoja demokratije i društvene harmonije (alineja 1); zabrane svakog oblika cenzure i/ili uticaja na rad radiodifuznih javnih glasila, čime se garantuje njihova nezavisnost, nezavisnost njihovih redakcija i novinara (alineja 3); pune afirmacije građanskih prava i sloboda, a posebno slobode izražavanja i pluralizma mišljenja (alineja 4); primene međunarodno priznatih normi i principa koji se odnose na oblast radiodifuzije, a naročito poštovanja ljudskih prava u ovoj oblasti (alineja 5); objektivnosti, zabrane diskriminacije i javnosti postupka izdavanja dozvola za emitovanje (alineja 6) i dr.

U članu 4. date su definicije u Zakonu upotrebljenih pojmova, pri čemu je javni radiodifuzioni servis definisan (član 4/1/9) kao:

«proizvodnja, kupovina, obrada i emitovanje informativnih, obrazovnih, kulturno-umetničkih, dečijih, zabavnih, sportskih i drugih radio i televizijskih programa koji su od opšteg interesa za građane, a naročito u cilju ostvarivanja njihovih ljudskih i građanskih prava, razmene ideja i mišljenja, negovanja političke, polne, međunacionalne i verske tolerancije, kao i očuvanja nacionalnog identiteta».

Od posebnog značaja je odredba iz člana 8/2/3 kojom je u nadležnost Republičke radiodifuzne agencije, pored ostalog, stavljeno i sprečavanje emitovanja programa koji sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja određenoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi ili polu.

Ova ideja je razvijena u članu 21, koji u stavu 1. precizira da se Republička radiodifuzna agencija stara da programi emitera ne sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog različite političke opredeljenosti ili zbog pripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili zbog seksualne opredeljenosti. Odredbom iz stava 2 istog člana utvrđeno je da postupanje emitera suprotno zabrani iz stava 1 tog člana je osnov za izricanje predviđenih mera od strane Agencije, nezavisno od drugih pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju oštećenom.

Član 23. tiče se izbora Saveta Republičke radiodifuzne agencije i u njemu je, pored ostalog, utvrđeno da su među ovlašćenim predlagачima za članove Saveta i domaće nevladine organizacije i udruženja građana koja se prevashodno bave zaštitom slobode govora, zaštitom prava nacionalnih i etničkih manjina i zaštitom prava dece, putem zajedničkog dogovora; kao i tradicionalne crkve i verske zajednice (članovi 23/2/5-69).

Od značaja je i člana 38, koji utvrđuje principe izdavanja dozvole, s tim da čini jasnim da dozvolju za emitovanje radio i televizijskog programa pod jednakim uslovima može da dobije svako pravno ili fizičko lice koje ispuni uslove propisane ovim zakonom i propisima donetim na osnovu njega.

U vezi sa položajem nacionalnih manjina i njihovih pripadnika posebno je važan član 72 koji uređuje emitovanje na sopstvenom jeziku. Tu je prvo utvrđeno da je emiter obavezan da proizvodi i emituje program na srpskom jeziku ili da obezbedi da programi koji su proizvedeni na stranim jezicima budu emitovani prevedeni na srpski jezik. Međutim, u stavu 2 istog člana precizirano je da se pomenuta obaveza ne odnosi na emitere koji proizvode i emituju program namenjen nacionalnim manjinama kao i na delove programa ustanova javnog radiodifuznog servisa, kojima se zadovoljavaju potrebe nacionalnih manjina u informisanju na sopstvenom jeziku.

Članom 78/1/2-5 utvrđeno je da, u cilju ostvarivanja opšteg interesa u oblasti javnog radiodifuznog servisa, uvrđenog ovim zakonom, pored opštih obaveza emitera u odnosu na programske sadržaje iz člana 68. ovog zakona, nosioci javnog radiodifuznog servisa dužni su i da, pored ostalog: proizvode i emituju programe namenjene svim segmentima društva, bez diskriminacije, vodeći pri tome računa naročito o specifičnim društvenim grupama, kao što su deca i omladina, manjinske i etničke grupe, hendikepirani, socijalno i zdravstveno ugroženi, gluvo-nemi i dr. (alineja 2); uvažavaju jezičke i govorne standarde kako većinskog stanovništva, tako, u odgovarajućoj srazmeri i nacionalnih manjina odnosno etničkih grupa, na području na kome se program emituje (alineja 3); obezbede zadovoljavanje potreba građana za programskim sadržajima koji izražavaju kulturni identitet, kako naroda, tako i nacionalnih manjina, odnosno etničkih grupa, kroz mogućnost da određene programe ili programske celine na područjima na kojima žive i rade, prate i na svom maternjem jeziku i pismu (alineja 4); obezbede odgovarajuće vreme za emitovanje sadržaja vezanih za delovanje udruženja građana i nevladinih organizacija, kao i verskih zajednica na području na kome se program emituje (alineja 5).

Najzad, član 79 još jednom ističe osnovna načela o zabrani bilo kakve netrpeljivosti, raspirivanja mržnje i sl. Konkretno, on utvrđuje obavezu nosilaca javnog radiodifuznog servisa da pri proizvodnji i emitovanju informativnih programa poštuju princip nepristrasnosti i objektivnosti u tretiranju različitih političkih interesa i različitih



subjekata, da se zalažu za slobodu i pluralizam izražavanja javnog mišljenja, kao i da spreče bilo kakav oblik rasne, verske, nacionalne, etničke ili druge netrpeljivosti i mržnje.

Od neposrednog ili makar posrednog značaja sa položaj nacionalnih manjina i njihovih pripadnika su i mnogi drugi zakoni.

Neki od ovih propisa neposredno se tiču položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, tako što bliže uređuju modalitete zaštite nacionalnih manjina i njihovih pripadnika i druga pitanja koja su u tesnoj vezi sa uživanjem zajamčenih manjinskih prava, odnosno tako što zabranjuju svaki oblik diskriminacije i nasilja prema manjinama i njihovim pripadnicima i predviđaju odgovarajuće kazne. Tu spadaju: *Zakon o udruženjima* (2009), *Zakon o političkim strankama* (2009), *Zakon o crkvama i verskim zajednicama* (2006), *Krivični zakonik* (2005) i drugo.<sup>59</sup> Tu su i zakoni koji uređuju važna pitanja koja na prvi pogled ne spadaju u ovu materiju, mada su suštinski od velikog praktičnog značaja (na primer: *Zakon o ministarstvima* 2011, *Zakon o lokalnoj samoupravi*, 2007, *Porodični zakon* iz 2005 i drugi).

Uspostavljeni pravni okvir je ispoštovao činjenicu da je obaveštavanje na jeziku manjina značano radi očuvanja i razvoj identiteta nacionalnih manjina. Posebno, obaveštavanje na jeziku nacionalnih manjina, zajedno s pravom na obrazovanje na maternjem jeziku, ključan uslov i instrument za očuvanje jezika i pisma nacionalnih manjina (*Informisanje*, 2007 : 9).

**Praksa ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina na obaveštavanje** ukazuje na sledeće:

**Albanska nacionalna manjina** ostvaruje informisanje na maternjem jeziku u Preševu i Bujanovcu kroz:

2 televizijske i radio stanice u Bujanovcu – RTV Bujanovac i privatna RTV Spektri. Radio televizija Bujanovac ima i redakciju na srpskom i romskom jeziku, dok TV Spektri emituje program na albanskom jeziku, i ponekad, na romskom jeziku ukoliko dobije sredstva od donatora po projektima.

2 televizijske i radio stanice u Preševu – RTV Preševo i privatna RTV Aldi. RTV Preševo ima kratke vesti na srpskom jeziku, dok TV Aldi emituje program na albanskom jeziku.

Radio Ema u Bujanovcu emituje program na srpskom jeziku, uz povremeni program na romskom jeziku po projektima dobijenim od donatora.

Sve navedene televizijske i radio stanice imaju dozvolu za emitovanje RRA.

U Bujanovcu izlazi nekoliko štampanih medija, od kojih su najznačajnije:

„Perspektiva“ koju izdaje nevladina organizacija, Nacional koji izdaje Nacionalni savet Albanaca, Srpska reč.

U Bujanovcu i Preševu funkcioniše nekoliko internet medija od kojih je najznačajniji presheva.com.

Inače, mediji u ovim opštinama Republike Srbije dobijaju finansijska sredstva iz odgovarajućih ministarstava, a i od Koordinacionog tela i to na osnovu projekata. Dakle, u poređenju s drugim nacionalnim manjinama u centralnoj

---

<sup>59</sup> Veliki broj ovih propisa doživeo je kasnije izmene i dopune. Tekstovi svih važećih zakona, sa kasnijim izmenama i dopunama mogu se preuzeti sa zvaničnog sajta Narodne skupštine Srbije: <http://www.parlament.gov.rs/44.html>

Srbiji, nacionalne manjine u ovim opštinama imaju dodatne izvore finansiranja (Izvor: *Koordinaciono tele Vlade Republike Srbije za opštine Bujanovac, Medveđa i Preševo*).

**Bošnjačka zajednica** ima jedan nedeljne list na bosnaskom jeziku dva radio i tri televizijska programa.

Medijska situacija u bošnjačkoj zajednici u Sandžaku je složena: ne postoji profesionalna izdavačka kuća u oblasti štampanih medija za celu populaciju, već samo lokalni nedeljnici čiji su osnivači skupštine opštine. Isto je i u oblasti radijskog i televizijskog informisanja, s tim da postoji i nekoliko privatnih radio i TV stanica.

Javna i službena upotreba bosanskog jezika nije u potpunosti zaživela u praksi. Lokalna samouprava koristi srpski jezik, a sva državno-administrativna akta i dokumenta se štampaju ćirilicom, na srpskom jeziku (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije zazaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

U lingvističkom smislu, Bošnjaci su se u većini opredelili za bosanski jezik i tradicionalno latinično pismo. Međutim, *Ustav Republike Srbije* (čl.10) favorizuje srpski jezik i ćirilčno pismo u prepisci sa građanima i lokalnom samoupravom (lična dokumenta, vladina akta, sudska akta) (*Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije zazaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

**Bugarska nacionalna manjina** ima relativno zaokruženo i institucionalno ustrojeno informisanje na svom jeziku – profesionalnu novinsko-izdavačku ustanovu sa budžetskim finansiranjem koja izdaje nedeljnik na bugarskom jeziku, lokalne radio stanice u Dimitrovgradu i Bosilegradu, a čiji su osnivači skupštine opštine. One emituju program i na bugarskom jeziku, kao i lokalna TV kuća u Dimitrovgradu.

**Bunjevačka manjima** ima dva dvonedeljna lista, jedan radio i jedan televizijski program.

**Češka nacionalna manjina** ima dva dvojezična štamapana medija, dve radio stanice, po jednu dvojezičnu i na češkom jeziku.

**Jevrejska zajednica** ima jedan dvonedeljni odnosno mesečni list.

**Mađarska zajednica** ima razvijen sistem obaveštavanja na matičnom jeziku, koji čine jedan dnevni, jedan nedeljni, 6 dvonedeljna, 5 tromesečna i dva višemesečna, odnosno godišnja lista; 4 nedeljna, 6 dvonedeljna odnosno mesečna i jedan višemesečni odnosno godišnji dvojezični list; 26 radio i 10 televizijskih programa.

**Makedonska nacionalna manjina** se obaveštava na maternjem jeziku preko dva dvonedeljna, odnosno mesečna lista, jednog radio i dva televizijska programa.

**Nemačka nacionalna manjina** ima jedan dvojezični (nemačko – srpski) kvartalni list i jednu radio emisju na nemačkom jeziku.

**Romska zajednica** ima tri dvonedeljna, odnosno mesečna lista, 17 radio i 7 televizijskih programa.

Na osnovu ovih podataka moglo bi se zaključiti da romska nacionalna manjina ima razvijenu medijsku ponudu na sopstvenom jeziku, od specijalnih programa/podlistaka do autonomnih medijskih izdanja, pa i medijskih kompanija (na primer, dvonedeljnik *Them*, zatim izdavač Rominterpress sa beogradskom RTV *Khrlo E Romengo* ili RTV *Nišava*). To je razumljivo zbog teritorijalne disperziranosti Roma, kao i zbog organizovane društvene i donatorske podrške.

**Rumunska nacionalna manjina** ima jedan nedeljni, 4 dvonedeljna, odnosno mesečna, jedan tromesečni i dva višemesečna odnosno godišnja lista; 11 radio i 6 televizijska programa.

**Rusinska zajednica** ima jedan nedeljni, 3 dvonedeljna odnosno mesečna, jedan višemesečni odnosno godišnji list; 4 dvonedeljna odnosno mesečna lista; 8 radio i 4 televizijska programa.

**Slovačka nacionalna manjina** se obaveštava preko 11 listova na slovačkom i tri dvojezična lista; jedne radio stanice na slovačkom i 13 dvojezičnih radio kao i dve na slovačkom i 7 dvojezičnih televizijskih stanica.

**Ukrajinska zajednica** ima dva dnevna odnosno mesečna lista; 4 radio i jedan televizijski program.

**Vlaška manjina** nema rešeno pitanje informisanja na svom jeziku. To potvrđuje i pokrenuta emisija na „vlaškom“ jeziku koja je ocenjena kao nekvalitetna, zbog „svakodnevnog rumunskog govora“ koji obiluje tehničkim terminima preuzetim iz srpskog jezika, a negativno je ocenjena i intencija države da se finansiraju programi koji potenciraju i predstavljaju Vlahe preko „vlaške magije“ (RTS, B92) dok lokalnom TV Kladovu nisu odobrena sredstva za informisanje o običajima Vlaha (*Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

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 obaveštavanja na jeziku nacionalnih manjina je da, u odnosu na AP Vojvodine, situacija sa medijima na jezicima nacionalnih manjina je drugačija na teritoriji centralne Srbije, kako po pitanju broja medija tako i po pitanju adekvatnih institucionalnih rešenja (*Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina: 2007*).

Prema *Zakonu o javnom informisanju* svi štampani mediji čiji je osnivač država, morali su se privatizovati., jer prema ovom zakonu (član 14) država ne može biti osnivač niti vlasnik medija. Sa svoje strane skupština AP Vojvodine je osnivačka i vlasnička prava, koja je imala za štampana glasila na jezicima nacionalnih manjina, prenela na nacionalne savete nacionalnih manjina. To je predstavljao korak ka demokratizaciji medija nacionalnih manjina. Međutim, zbog nerešenog stabilnog sistema finansiranja nacionalnih saveta, Izvršno veće AP Vojvodine i dalje finansira ova glasila iz budžeta AP Vojvodine. Tako je, samo 2006. Godine, oko 90 odsto budžeta Pokrajinskog sekretarijata za informacije bilo usmereno na finansiranje medija nacionalnih manjina čija su osnivačka, vlasnička i upravljačka prava preneti na nacionalne savete nacionalnih manjina. To znači da nacionalni saveti trenutno realizuju svoja prava, ali ne i obaveze prema medijima na maternjem jeziku (*Izveštaj: 2007a*).

Preuzimanjem osnivačkih prava nad novinsko-izdavačkim ustanovama, nacionalni saveti nacionalnih manjina su doneli odluke u kojima je, između ostalog, precizirano i da osnivač imenuje i razrešava Upravni odbor i Nadzorni odbor, koji zatim imenuje 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 ove odluke, protiv koje su bili neki novinari manjinskih medija, već vidljive (*Izveštaj: 2007a*).

Rezultat preuzimanja osnivačkih prava je da su nacionalni saveti nacionalnih manjina i lokalne samouprave osnivači ogromne većina medija na jeziku nacionalnih manjina. Druge medije su osnovali bilo privatne kompanije bilo nevladine organizacije. Iako su u manjem broju, često su upravo meidji koji su osnovali privatnici ili nevladine organizacije najaktivniji, na primer Radio „Rom“ iz Obrenovca.

Proces prenošenja osnivačkih prava praćen je privatizacijom. Naime, *Zakon o privatizaciji medija* je omogućio privatizaciju koja je uglavnom dovela da preuzimanja imovine, posebno zgrada, a ugasila lokalne medije, što je pogodilo i informisanje o nacionalnim manjinama. Prenosnje osnivačkih prava postojećih medija na nacionalne savete nacionalnih manjina je dovelo do „prisvajanje“ nekih od ovih medija od strane političkih stranaka koje dominiraju datim nacionalni m savetom. Republički i pokrajinski organi se ponosaju tako kao da, s prenosom osnivačkih prava na nacionalne savete ili privatne vlasnike prestaje njihove ustavne, zakonske i međunarodne obaveze da obezbede obaveštavanje na jeziku nacionalnih manjina.

Međutim, privatizacija nije dovela do ostvarivanja proklamovanih ciljeva o unapređenju obaveštavanja na jeziku nacionalnih manjina, da se smanji uticaj države itd. Naprotiv! Mnogi mediji su privatizovani, njihova imovina, posebno nekretnine, preuzeta, a mediji ili ugašeni ili dovedeni na minimum funkcionisanja. Jedan od razloga za to je da ovi mediji nemaju dovoljno tržište. Otuda ovim medijima, i dalje, zavise od državnih subvencija i dodatnih izvora finansiranja (projekti, donacije itd) (*Informisanje, 2007: 17*).

U *Zakonu o radiodifuziji* (član 78) se precizira obaveza javnih servisa da proizvedu i emituju programe namenjene svim segmentima društva, uključujući i manjinske i etničke grupe. Statistički posmatrano, pravo nacionalnih manjina na informisanje na sopstvenom jeziku u AP Vojvodina je zadovoljavajuće. Novine izlaze redovno, a višečasovni dnevni/sedmični radio i TV program se emituje čak na 10 jezika (mađarskom, slovačkom, rumunskom, rusinskom, ukrajinskom, romskom, hrvatskom, bunjevačkom, a povremeno i na nemačkom i makedonskom jeziku). Osim lokalnih, pokrajinskih, regionalnih i lokalnih štampanih i elektronskih medija, višejezični program emituje i Radio ustanava Vojvodine kao javni servis koji su osnovali, finansiraju i kontrolišu građani. Najviše emisionih sati imaju mediji na mađarskom, a najmanje na nemačkom odnosno bunjevačkom i makedonskom jeziku. To odgovara i učešću govornih predstavnika jezika u ukupnom stanovništvu AP Vojvodine.

Međutim, gotovo sve redakcije koje rade na jezicima nacionalnih manjina, i u AP Vojvodini i u centralnoj Srbiji, su stare – novinari imaju u proseku više od 40 godina, a zapošljavanje mladih gotovo da nije bilo u poslednjih desetak godina. Zaposleni su uglavnom slabo motivisani za rad, nedostaje im adekvatna edukacija za savremeno novinarstvo (pre svega u oblasti izveštavanja o različitosti - reporting diversity), a naročito za ostale neophodne medijske profesije. Zapravo, tehnički i tehnološki nivo proizvodnje je često na granici amaterizma i zastarelosti.

Postoje i problemi koji nisu neposredno ili isključivo u vezi sa medijskim profesionalcima i institucijama, pa kao takvi predstavljaju objektivne činioce, okolnosti i ograničenja za ostvarivanje prava na informisanje manjina na maternjem jeziku:

- 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 4 manjinska jezika; nedostaju prevodi, čak i zvaničnih dokumenata i zakona na jezicima nacionalnih manjina),
- postojeći izvori su često nepristupačniji i zatvoreniji nego za konkurenciju na većinskom jeziku,
- nerešeno pitanje finansiranja.

Opšta je ocena da javni servis, odnosno Radio televizija Srbije (RTS) neodgovarajuće izveštava o pitanjima iz života nacionalnih manjina, da se na bavi promovisanjem i unapređenjem obrazovanja i kulture nacionalnih manjina. Međutim, delovanje Radio televizija Vojvodine u oblasti informisanja i unapređenja položaja nacionalnih manjina predstavlja jedan od primera dobre prakse.

Kao jedan od primera nezadovoljstva delovanjem javnog servisa može se uzeti podatak da je, u septembru 2011 godine, nacionalni savet mađarske nacionalne manjine usvojio *Predlog medijske strategije za medije na mađarskom jeziku od 2011 do 2016 godine*. U ovoj strategiji je najavljena i namera o preuzimanju osnivačkih prava nad mađarskom redakcijom unutar javnog servisa AP Vojvodine – Radio televizije Vojvodine. Ovim se prekoračuju ovlašćenja nacionalnih saveta (*Informisanje*, 2011). Ovo je i primer kako jedna, dobro organizovana nacionalna manjina, može da preduzme aktivnost, čak i da popuni onaj prostor koji je u nadležnosti države ali koja nije preduzela potrebne mere.

U zaključku, moglo bi se reći da su najčešće navođeni **ključni problemi u ostvarivanju garantovanih prava** pripadnika nacionalnih manjina mogu se svrstati u dve grupe i vezani su:

- za neravno pravan položaj pripadnika nacionalnih manjina, ili
- za uskraćivanje nekog zakonom zagaranovanog prava.

Iz prve navedene grupe ključnih problema izdvajaju se problemi:

- ekonomska i tržišna neravnopravnost nacionalnih manjina u odnosu na etničku većinu ali i među nacionalnim manjinama,
- problemi u ostvarivanju restitucije, koji posebno pogađaju pripadnike jevrejske zajednice,
- otežani pristup zaposlenju u javnim službama i državnim institucijama i javnim preduzećima, posebno naglašavano od predstavnika Bošnjaka i Albanaca. Međutim, kod Albanaca se pojavljuju dodatne prepreke u realizovanju ovog zagarantovanog prava, koje se u tome da mnogi pripadnici albanske nacionalne manjine nepoznaju srpski jezik, kao i problemi s priznavanjem diploma s Kosova na koje su brojni pripadnici albanske zajednice s juga Srbije obrazovani,
- problemi vezani za službenu upotrebu jezika i pisma manjinskog naroda, posebno prava upisa imena u lične dokumenta u skladu sa pravilima maternjeg jezika (pripadnika albanske, bošnjačke i mađarske zajednice),
- otežanog obrazovanja na jeziku manjina usled kašnjenja u regulisanju procedure za korišćenje udžbenika iz starnih država. Tako, vođe albanske zajednice prigovaraju zbog sporosti u odobravanju upotrebe udžbenika za osnovnu školu iz Albanije, i
- problemi vezani za uskraćivanje prava na rad ili otežavanje pri korišćenju sistema zdravstvene zaštite (*Stanje manjinske politike, 2011: 9,10*)

#### 4. Institucije manjinske politike

Za ostvarivanje manjinske politike od izuzetne važnosti je efikasno delovanje institucija manjinske politike.

Cilj delovanja ovih institucija trebalo bi da bude da, u praksi, stvaraju uslovi da nacionalne manjine postanu subjekt ostvarivanja kolektivnih prava koja su im garantovana, da se autonomno organizuju u izražavanju i predstavljanju svojih interesa.

Analiza delovanja institucija manjinske politike pokazuje da su ove institucije na samom početku svoj izgradnje. Naime, obezbeđivanje institucionalnih mehanizama koji omogućuju nacionalnim manjinama uticaj na državne organe je jedna od vodećih ideja manjinske politike u Republici Srbiji, koja ima svoj oslonac u *Preporukama iz Lunda*. Međutim, dosledno ostvarenje ove ideje se sukobljavalo s centralizacijom vlasti. Naime, sastav, unutrašnja organizacija, ljudski resursi i drugi kapaciteti državnih organa na nivou Republike su izgrađeni kao da je reč o jednonacionalnoj državi s monističkim sistemom. Međutim, postojanje i, u poslednjih deset godina, oživljeno delovanje organa AP Vojvodine ukazuje na elemente dualističkog sistema.

4.1. Među ovim institucijama pažnju privlači **Savet Vlade Republike Srbije za nacionalne manjine**, jer je to trebalo da bude kanal komunikacije i usaglašavanja interesa Vlade Republike Srbije i vođstva nacionalnih manjina. Takođe, to je savetodavno telo Vlade Republike Srbije koje bi trebalo da pomogne Vladi u pripremi i ostvarivanju starteških odluka manjinske politike.

Savet je, na osnovu *Zakona o pravima i slobodama nacionalnih manjina*, uspostavljen *Uredbom Vlade Republike Srbije*, od 24 septembra 2004 godine<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> *Uredba Vlade Republike Srbije o Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine (2009)*, prilično šturo definiše nadležnosti i sastav Saveta, kao i način donošenja odluka i druga relevantna pitanja. Gledano sa materijalne, suštinske strane, nedostaje definicija šta je to Savet Republike Srbije za nacionalne manjine (u članu 1 se samo objašnjava šta to Savet radi), a nadležnosti su, u članu 2, navedene u čak deset alineja, ali su ostale suviše maglovito. O tome svedoče formulacije poput: Savet “prati ostvarivanje saradnje nacionalnih saveta sa nadležnim državnim organima” ili “razmatra uslove za rad nacionalnih saveta”, “razmatra ostvarivanje međunarodnih obaveza u pogledu ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srbiji i međunarodnu saradnju nacionalnih saveta.

Savet čine resorni ministri u vladi (ministar unutrašnjih poslova, ministar pravde, državne uprave i lokalne samouprave, prosvete i sporta, kulture i vera) i predsednici svih nacionalnih saveta nacionalnih manjina, a njegovim radom rukovodio 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 sa nadležnim organima Republike Srbije;
- saradnja sa nadležnim organima državne zajednice Srbija i Crna Gora, i
- razmatranje uslova rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina i sl.

U svom prvom sazivu Savet je preduzeo brojne aktivnosti, bilo sam bilo u saradnji s drugim institucijama. Među rezultatima delovanja Saveta su:

- u saradnji s Upravom, propise i nacionalne manjine, Izvršnog veća AP Vojvodine, ostvaren je projekt „Afirmacija multikulturalizma i tolerancije u Vojvodini“, s ciljem smanjenja broja etnički motivisanih incidenata i stvaranja svesti kod mladih o vrednostima i prednostima života u multikulturnim zajednicama,
- donošenje odluke o izradi kriterijuma za uvoz udžbenika na jezicima nacionalnih manjina i odluke o obrazovanju komisije za izradu tih kriterijuma;
- donošenje odluke o ustanovljavanju godišnje kulturne manifestacije nacionalnih manjina;
- saradnja sa 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;
- pokretanje kampanje za upis većeg broja pripadnika nacionalnih manjina u vojne škole i policijsku akademiju;
- obeležavanje, u saradnji sa Ministarstvom kulture i Ministarstvom za ljudska prava i nacionalne manjine, početka *Dekade Roma*;
- organizovanje, u saradnji sa OEBS-om, seminara za predstavnike nacionalnih saveta na temu Učešće nacionalnih saveta u zakonodavnim procesima itd.

Međutim, u drugom sazivu Savet je održao samo konstitutivnu sednicu, a potom više nije sazivan. Ovu činjenicu predstavnici nacionalnih manjina, bez izuzetka, tumače kao dokaz nezainteresovanosti Vlade Republike Srbije za manjinsku politiku, kao i otvoreno kršenje zakona. Istovremeno se ukazuje na značaj ove institucije i na potrebu da se ona aktivira.

**4.2. Ministarstvo za ljudska prava i nacionalne manjine** je nasleđeno od Miloševićeve vlasti kao deo Vlade Savezne Republike Jugoslavije i potvrđeno, 2000. godine, *Uredbom o Saveznoj vladi („Službeni list SRJ“, broj 67/2000)* kao i *Zakonom o slobodama i pravima nacionalnih manjina*<sup>61</sup>. Ovo ministarstvo je nastavilo s postojanjem i nakon

---

<sup>61</sup> Ministarstvo je obavljalo poslove koji su se odnosili na: ostvarivanje Ustavom Savezne Republike Jugoslavije utvrđenih prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica; zaštitu i unapređenje kolektivnih i individualnih prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica u Saveznoj Republici Jugoslaviji, kao i praćenje stanja i predlaganje mera u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica, saglasno međunarodno-pravnim aktima u toj oblasti; uspostavljanje veza nacionalnih manjina i etničkih zajednica sa maticom, kao i druge

formiranja državne zajednice Srbija i Crna Gora, a na osnovu *Uredbe o obrazovanju ministarstava, organizacija i službi Saveta ministara („Službeni list SCG“, br. 26/03 – ispr, 50/03, 6/04, 24/04, 9/05, 38/05, 35/05 i 53/05)*<sup>62</sup>.

Ministarstvo je prestalo da postoji nakon raspada državne zajednice, a određeni deo poslova koji su bili u nadležnosti tog ministarstva preuzela je **Služba za ljudska i manjinska prava** koja je osnovana *Uredbom o osnivanju Službe za ljudska i manjinska prava („Službeni glasnik RS“, broj 49/06)*, dok je jedan deo poslova iz nadležnosti ministarstva prešao na druge organe Republike Srbije.<sup>63</sup>

---

poslove utvrđene saveznim zakonom, odnosno ratifikovanim međunarodnim sporazumom u oblasti ostvarivanja ljudskih prava i prava manjina.

<sup>62</sup> Ovo ministarstvo je obavljalo poslove koji su se odnosili na: ostvarivanje i praćenje Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora, Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, međunarodnim ugovorima i zakonima zajemčenih prava i sloboda čoveka i građanina i prava nacionalnih manjina; praćenje stanja i predlaganje mera za unapređenje pravnog sistema u oblasti ljudskih prava i prava nacionalnih manjina saglasno međunarodno-pravnim aktima u toj oblasti i koordiniranju rada sa organima država članica na sprovođenju i poštovanju međunarodnih konvencija o zaštiti ljudskih i manjinskih prava; podnošenje izveštaja o zaštiti ljudskih i manjinskih prava; podnošenje izveštaja o sprovođenju međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima kada je to predviđeno odredbama međunarodnih ugovora; zaštitu i unapređenje kolektivnih i individualnih prava nacionalnih manjina u Srbiji i Crnoj Gori; uspostavljanje veza nacionalnih manjina sa matičnim državama, kao i druge poslove utvrđene zakonima, ratifikovanim sporazumima i drugim pravnim aktima u oblasti ljudskih i manjinskih prava; donošenje rešenja o predaji okrivljenih lica Međunarodnom tribunalu za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na teritoriji bivše Jugoslavije od 1991. godine, a na osnovu pravosnažnih i izvršnih sudskih odluka; poslovi u vezi sa radom Komisije za nestala lica; praćenje razvoja i unapređenje prava deteta zajemčenih međunarodnim ugovorima i zakonima; zaštitu žena, starih i invalidnih lica i sprovođenje međunarodnih konvencija u tim oblastima; praćenje ostvarivanja prava izbeglica koja proističu iz međunarodnih multilateralnih i bilateralnih ugovora; vođenje registra udruženja građana, saveta nacionalnih manjina i drugih organizacija u skladu sa Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora, zakonima državne zajednice i zakonima država članica; ekstradiciju i međunarodnu pravnu pomoć; obavljanje funkcije posredničkog organa u ostvarivanju alimentacionih potraživanja u inostranstvu; koordinaciju aktivnosti vezanih za zaključivanje i praćenje ostvarivanja međunarodnih sporazuma u oblasti readmisije.

<sup>63</sup> Članom 2 tačka 3) *Uredbe o finansiranju nadležnosti koje su prešle na Republiku Srbiju s bivše Srbije i Crne Gore („Službeni glasnik RS“, broj 49/06)* bilo je propisano da Republika Srbija nastavlja da finansira nadležnosti u oblasti vođenja Registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina i Registra organizacija i udruženja građana, koje je do stupanja na snagu zakona kojim se uređuje organizacija ministarstava privremeno vršilo Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu preuzelo je od Ministarstva za ljudska i manjinska prava Registar organizacija i udruženja građana i Registar nacionalnih saveta nacionalnih manjina, potreban broj zaposlenih, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivu koji su bili potrebni za vršenje nadležnosti u oblasti vođenja registara.

Donošenjem *Zakona o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, broj 43/07)* utvrđeno je da Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu obavlja poslove državne uprave koji se odnose na: organizaciju i rad ministarstava i posebnih organizacija, izuzev pripreme propisa; zaštitnika građana; upravnu inspekciju; upravni postupak i upravni spor; radne odnose u državnim organima, izuzev pripreme propisa; stručno usavršavanje zaposlenih u državnim organima; matične knjige; pečate; političko i drugo organizovanje, izuzev sindikalnog organizovanja; opšta pitanja položaja pripadnika nacionalnih manjina; vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina; izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina; neposredno izjašnjavanje građana; sistem lokalne samouprave i teritorijalne autonomije i izbore za organe lokalne samouprave; teritorijalnu organizaciju Republike Srbije; komunalne delatnosti, kao i druge poslove određene zakonom.

*Uredbom o osnivanju Službe za ljudska i manjinska prava* je bilo propisano da je Služba za ljudska i manjinska prava služba Vlade koja obavlja stručne poslove koji se odnose na: zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava; učešće u pripremi propisa o ljudskim i manjinskim pravima; praćenje usaglašenosti domaćih propisa s međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnopravnim aktima o ljudskim i manjinskim pravima i iniciranje izmena domaćih propisa; zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava; podnošenje izveštaja o sprovođenju međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima ako je to njima predviđeno; odgovore na pojedinačne predstavke međunarodnim telima čiju je nadležnost prihvatila naša država; položaj nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije i ostvarivanje manjinskih prava; uspostavljanje veza nacionalnih manjina s matičnim državama; položaj i ostvarivanje nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina; predlaganje Ministarstvu finansija da odobri potrebna budžetska sredstva koja su potrebna za tekuće troškove rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao i sredstva koja su potrebna za sprovođenje projekata nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Služba priprema za Vladu akte kojima se nadzire, usmerava i usklađuje rad ministarstava i posebnih organizacija koji usklađuju domaće propise s međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnopravnim aktima o zaštiti ljudskih i manjinskih prava. Služba pruža stručnu i tehničku podršku Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine i obavlja poslove za potrebe Fonda za nacionalne manjine koji su predviđeni propisima kojima se uređuje delatnost Fonda. Služba obavlja i druge poslove vezane za ljudska i manjinska prava koje joj Vlada poveri.

Služba je preuzela od Ministarstva za ljudska i manjinska prava potreban broj zaposlenih, kao i prava, obaveze, predmete, opremu, sredstva za rad i arhivsku građu i registraturski materijal kome nije istekao rok čuvanja koji su joj potrebni za obavljanje njenog delokruga, uključujući i poslove Sekretarijata za nacionalnu romsku strategiju i Kancelarije zastupnika Srbije i Crne Gore pred Evropskim sudom za ljudska prava. Kancelarija u Bujanovcu, koja je osnovana pri Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, nastavila je da radi kao unutrašnja jedinica Službe, prema delokrugu Službe i njenom pravilniku.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Za obavljanje poslova iz delokruga Službe bile su obrazovane sledeće unutrašnje jedinice: Sektor za pravne i opšte poslove; Sektor za međunarodnu saradnju i integracije; Sektor za nacionalne manjine, pripremu propisa i izveštaja o sprovođenju konvencija

U Službi su bili obrazovani i Odsek za poslove zastupanja Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava i Odsek za nestala lica kao uže unutrašnje jedinice izvan sastava Sektora.

U Sektoru za međunarodnu saradnju i integracije bile su obrazovane se sledeće uže unutrašnje jedinice: Odsek za Evropske integracije i upravljanje projektima, i kancelarija za sprovođenje Romske nacionalne strategije

**U Grupi za sprovođenje Romske nacionalne strategije** vršili su se poslovi koordinacije i saradnje sa resornim ministarstvima u cilju iniciranja, izrade i realizovanja operativnih mera za implementaciju Romske nacionalne strategije i sprovođenje nacionalnih akcionih planova za poboljšanje položaja Romske populacije u oblastima obrazovanja, stanovanja, zapošljavanja, zdravstva kao prioriternih aktivnosti kao i sprovođenje saradnje u aktivnostima u oblastima socijalne zaštite, izdavanja ličnih dokumenata, specifičnog položaj žena Romkinja, specifične situacije interno raseljenih lica pripadnika Romske nacionalne manjine, političkog učešće i zastupljenosti, kulture i informisanja, povratnika Romske nacionalnosti po osnovu sporazuma o readmisiji, saradnje sa organima lokalnih samouprava u cilju sprovođenja lokalnih akcionih planova i unapređenja položaja Roma u lokalnoj samoupravi, učestvovanja u sprovođenju mera afirmativne akcije, pružanja stručne podrške Savetu za unapređenje položaja Roma i sprovođenje Dekade uključivanja Roma, praćenja sprovođenja „Dekade Roma 2005-2015“ u Srbiji, pripremanja materijala i učestvovanja u međunarodnim aktivnostima u okviru procesa „Dekada Roma 2005-2015“, učestvovanja u radnim grupama za implementaciju akcionih planova za unapređenje položaja Roma, saradnje sa Nacionalnim savetom romske nacionalne manjine, Romskim nevladinim organizacijama i romskim zajednicama u Srbiji, prikupljanja, obrađivanja i stvaranja baze podataka o Romima u Srbiji, saradnje u izradi izveštaja o realizaciji međunarodnim dokumentima preuzetih obaveza u oblasti unapređenja položaja Roma, učestvovanja u stručnim sastancima sa timovima i institucijama zaduženim za sprovođenje reformskih procesa značajnih za integraciju Roma, kao i drugi poslovi iz delokruga Grupe.



Ukupan broj radnih mesta bio je 41, sa ukupno 46 državnih službenika i nameštenika od čega 45 državnih službenika i jedan nameštenik. U Kancelariji za sprovođenje Romske nacionalne strategije bila su sistematizovana četiri radna mesta. Sektorom za nacionalne manjine, pripremu propisa i izveštaja o sprovođenju konvencija rukovodio je pomoćnik direktora. U Odseku za unapređenje ljudskih i manjinskih prava i sprovođenje konvencija bilo je sistematizovano 6 radnih mesta. U Odseku za nacionalne manjine bilo je sistematizovano 8 radnih mesta.

Služba za ljudska i manjinska prava prestala je da postoji 2008 godine, nakon usvajanja *Zakona o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, br. 65/08, 36/09 – dr. zakon i 73/10)* na osnovu koga je, ponovo, obrazovano **Ministarstvo za ljudska i manjinska prava**<sup>65</sup>.

---

**U Sektoru za nacionalne manjine, pripremu propisa i izveštaja o sprovođenju konvencija** obrazuju se sledeće uže unutrašnje jedinice: Odsek za unapređenje ljudskih i manjinskih prava i sprovođenje konvencija, i Odsek za nacionalne manjine

U Odseku za unapređenje ljudskih i manjinskih prava i sprovođenje konvencija obavljali su se poslovi koji se odnose na: praćenje sprovođenja međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih i manjinskih prava; izradu izveštaja o sprovođenju Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima; praćenje ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, rodne ravnopravnosti, prava žena i dece, ostvarivanja Konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije, sprečavanja nečovečnog postupanja, degradirajućeg ponašanja i drugih oblika torture, praćenje ostvarivanja Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima; pripremu pristupanja Republike Srbije međunarodnim ugovorima u oblasti ljudskih i manjinskih prava; pripremanje odgovora na pojedinačne predstave komitetima čiju je nadležnost prihvatila Republika Srbija; izradu izveštaja o izmenama pravnih akata neophodnih za izvršavanje međunarodnih ugovora u oblasti ljudskih i manjinskih prava; učešće u izradi propisa koji se odnose na ljudska i manjinska prava, pripremanje za Vladu akata kojima se nadzire, usmerava i usklađuje rad ministarstava i posebnih organizacija koji usklađuju domaće propise s međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnopravnim aktima o zaštiti ljudskih i manjinskih prava, davanje mišljenja na propise čiji su predlagači drugi organi, vršenje izrade analiza, informacija i izveštaja iz delokruga Odseka i drugi poslovi iz delokruga Odseka.

U Odseku za nacionalne manjine obavljali se poslovi koji se odnose na: stručnu i tehničku podršku Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine; ostvarivanje saradnje sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina; praćenje ostvarivanja kulturnih i verskih prava pripadnika nacionalnih manjina, manjinskih prava u oblasti obrazovanja; javnog informisanja, službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina, službene upotrebe simbola nacionalnih manjina; organizovanje uspostavljanja veza nacionalnih manjina sa matičnim državama; izradu analiza, informacija i izveštaja za potrebe državnih organa i međunarodnih tela o položaju nacionalnih manjina u Republici Srbiji; razmatranje predstavi građana pripadnika nacionalnih manjina i udruženja građana pripadnika nacionalnih manjina u vezi sa ostvarivanjem manjinskih prava u Republici Srbiji; praćenje obeležavanje praznika i prigodnih datuma svetovnog i verskog karaktera pripadnika nacionalnih manjina; predlaganje Ministarstvu finansija da odobri potrebna budžetska sredstva za tekuće troškove rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao i sredstva za sprovođenje projekata nacionalnih saveta nacionalnih manjina, praćenje rada kulturnih i umetničkih udruženja pripadnika nacionalnih manjina, održavanja kulturnih i drugih manifestacija; praćenje utroška tih sredstava; obavljanje poslova za potrebe Fonda za nacionalne manjine koji su predviđeni propisima kojima se uređuje delatnost Fonda i drugi poslovi iz delokruga Odseka.

<sup>65</sup> Ministarstvo je obavljalo poslove državne uprave koji se odnose na: opšta pitanja položaja pripadnika nacionalnih manjina; vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina; izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina; zaštitu i unapređenje ljudskih i manjinskih prava; izradu propisa o ljudskim i manjinskim pravima; praćenje usaglašenosti domaćih propisa sa međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnopravnim aktima o ljudskim i manjinskim pravima; zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava; položaj pripadnika nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije i ostvarivanje manjinskih prava; ostvarivanje veza nacionalnih manjina sa matičnim državama; antidiskriminacionu politiku; položaj i ostvarivanje nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina; usklađivanje rada organa državne uprave u oblasti zaštite ljudskih prava, kao i druge poslove određene zakonom.

Za obavljanje poslova iz delokruga Ministarstva obrazovane su sledeće osnovne unutrašnje jedinice: Sektor za unapređenje i zaštitu prava nacionalnih manjina<sup>66</sup>; Sektor za unapređenje i zaštitu ljudskih prava; Sektor za međunarodnu saradnju i integracije; Sektor za zastupanje Republike Srbije pred Evropskim sudom za ljudska prava, i Sektor za pravne i opšte poslove.

Ukupan broj sistematizovanih radnih mesta u Ministarstvu bio je 45, 4 funkcionera, 37 državnih službenika na neodređeno vreme i jedan nameštenik, 3 državna službenika na određeno vreme u Kabinetu ministra (po jedan samostalni savetnika, savetnik i referent). Od toga je, u Sektoru za unapređenje i zaštitu prava nacionalnih manjina, sistematizovano 10 radnih mesta.

Nakon rekonstrukcije Vlade, u martu 2011 godine, *Zakonom o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, broj 16/11)*, obrazovano je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, državnu upravu i lokalnu samoupravu u čijem sastavu je formiran poseban organ – **Uprava za ljudska i manjinska prava**, koja obavlja stručne poslove i poslove državne uprave koji se odnose na: vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina; izbor nacionalnih saveta

---

<sup>66</sup> U Sektoru za unapređenje i zaštitu prava nacionalnih manjina obrazuju se sledeće uže unutrašnje jedinice: Grupa za izbor i vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina; Kancelarija za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma, i Grupa za unapređenje prava nacionalnih manjina

U Grupi za izbor i vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina obavljaju se poslovi koji se odnose na: vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina; vođenje posebnog biračkog spiska nacionalnih manjina; postupak izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina; normative poslove vezane za izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina i unapređenje i zaštitu prava nacionalnih manjina; nadzor nad zakonitošću rada i akata nacionalnih saveta nacionalnih manjina; ostvarivanje saradnje sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina; stručnu i administrativno-tehničku podršku radu Saveta Republike Srbije za nacionalne manjine; praćenje ostvarivanja bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina i drugi poslovi iz delokruga Grupe.

U Kancelariji za sprovođenje Strategije za unapređivanje položaja Roma obavljaju se poslovi koji se odnose na: koordinaciju i saradnju sa resornim ministarstvima u cilju iniciranja, izrade i realizovanja operativnih mera za implementaciju Strategije za unapređivanje položaja Roma i pratećeg Akcionog plana; saradnju sa jedinicama lokalne samouprave u cilju sprovođenja lokalnih akcionih planova i unapređenja položaja Roma u lokalnoj samoupravi; učestvovanje u sprovođenju mera afirmativne akcije; pružanje stručne podrške Savetu za unapređenje položaja Roma; sprovođenje i praćenje Dekade inkluzije Roma 2005-2015; pripremu materijala i učešće u međunarodnim aktivnostima u okviru Dekade Roma; učešće u radnim grupama za implementaciju Strategije za unapređivanje položaja Roma i pratećeg Akcionog plana; saradnju sa Nacionalnim savetom romske nacionalne manjine, nevladinim organizacijama i romskom zajednicom; saradnju u izradi izveštaja o ispunjavanju obaveza u oblasti unapređenja položaja Roma preuzetih pristupanjem međunarodnim dokumentima; učešće na stručnim sastancima za sprovođenje reformskih procesa značajnih za integraciju Roma i drugi poslovi iz delokruga Kancelarije.

U Grupi za unapređenje prava nacionalnih manjina obavljaju se poslovi koji se odnose na: praćenje ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja, kulture, javnog informisanja, službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina i u drugim oblastima od značaja za nacionalne manjine; vršenje analiza i izrađivanje baze podataka o ostvarivanju prava nacionalnih manjina u navedenim oblastima; praćenje sprovođenja međunarodnih ugovora u oblasti manjinskih prava i iniciranje usaglašavanja domaćih propisa sa međunarodnim ugovorima; pripremanje državnih izveštaja o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima; pripremanje komentara na mišljenja i izveštaje Savetodavnog komiteta i Komiteta eksperata i organizaciju njihovih poseta Republici Srbiji; izradu analiza, informacija i izveštaja za potrebe državnih organa i međunarodnih tela o položaju nacionalnih manjina u Republici Srbiji i drugi poslovi iz delokruga Grupe.

nacionalnih manjina; izradu propisa o ljudskim i manjinskim pravima; praćenje usaglašenosti domaćih propisa sa međunarodnim ugovorima i drugim međunarodnopravnim aktima o ljudskim i manjinskim pravima; položaj i ostvarivanje nadležnosti Komisije za ispitivanje odgovornosti za kršenje ljudskih prava; položaj pripadnika nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije i ostvarivanje manjinskih prava; ostvarivanje veza nacionalnih manjina sa matičnim državama; antidiskriminacionu politiku; položaj i ostvarivanje nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina; usklađivanje rada organa državne uprave u oblasti zaštite ljudskih prava, kao i druge poslove određene zakonom.

Za obavljanje poslova iz delokruga Uprave obrazuju se sledeće osnovne unutrašnje jedinice: Sektor za unapređenje i zaštitu ljudskih prava; Sektor za zaštitu prava nacionalnih manjina<sup>67</sup>, i Sektor za opšte pravne poslove i projekte.

Ukupan broj radnih mesta u Službi za ljudska i manjinska prava bio je 41, sa ukupno 46 državnih službenika i nameštenika - 45 državnih službenika i 1 nameštenik (na određenom broju radnih mesta bila su zaposlena po dva državna službenika). UKancelariji za sprovođenje Romske nacionalne strategije bila su sistematizovana 4 radna mesta. Sektorom za nacionalne manjine, pripremu propisa i izveštaja o sprovođenju konvencija rukovodio je pomoćnik direktora. U Odseku za unapređenje ljudskih i manjinskih prava i sprovođenje konvencija bilo je sistematizovano 6 radnih mesta. U Odseku za nacionalne manjine bilo je sistematizovano 8 radnih mesta.

Ukupan broj sistematizovanih radnih mesta u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava (2008 – 2011. godine) bio je 45, od toga: 4 funkcionera, 37 državnih službenika na neodređeno vreme, 1 nameštenik i 3 državna službenika na

---

<sup>67</sup> U Sektoru za zaštitu prava nacionalnih manjina obrazuju se sledeće uže unutrašnje jedinice: Grupa za unapređenje prava nacionalnih manjina; Grupa za izbor i vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina, i Grupa za unapređenje položaja Roma.

U Grupi za unapređenje prava nacionalnih manjina obavljaju se poslovi koji se odnose na: praćenje ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja, kulture, javnog informisanja, službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina i u drugim oblastima od značaja za nacionalne manjine; vršenje analiza i izradivanje baze podataka o ostvarivanju prava nacionalnih manjina u navedenim oblastima; praćenje sprovođenja međunarodnih ugovora u oblasti manjinskih prava i iniciranje usaglašavanja domaćih propisa sa međunarodnim ugovorima; pripremanje državnih izveštaja o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima; pripremanje komentara na mišljenja i izveštaje Savetodavnog komiteta i Komiteta eksperata i organizaciju njihovih poseta Republici Srbiji; izradu analiza, informacija i izveštaja za potrebe državnih organa i međunarodnih tela o položaju nacionalnih manjina u Republici Srbiji i drugi poslovi iz delokruga Grupe.

U Grupi za izbor i vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina obavljaju se poslovi koji se odnose na: vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina; vođenje posebnog biračkog spiska nacionalnih manjina; postupak izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina; normativne poslove vezane za izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina i unapređenje i zaštitu prava nacionalnih manjina; nadzor nad zakonitošću rada i akata nacionalnih saveta nacionalnih manjina; ostvarivanje saradnje sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina; stručnu i administrativno-tehničku podršku radu Saveta Republike Srbije za nacionalne manjine; praćenje ostvarivanja bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina i drugi poslovi iz delokruga Grupe.

U Grupi za unapređenje položaja Roma obavljaju se poslovi koji se odnose na: koordinaciju i saradnju sa resornim ministarstvima u cilju iniciranja, izrade i realizovanja operativnih mera za implementaciju Strategije za unapređivanje položaja Roma i pratećeg Akcionog plana; saradnju sa jedinicama lokalne samouprave u cilju sprovođenja lokalnih akcionih planova i unapređenja položaja Roma u lokalnoj samoupravi; sprovođenje i praćenje Dekade inkluzije Roma 2005-2015; stručni poslovi vezani za izbor predloga projekata iz oblasti manjinskih prava koji se finansiraju iz budžeta i drugi poslovi iz delokruga Grupe.

određeno vreme u Kabinetu ministra (1 samostalni savetnika, 1 savetnik i 1 referent). U Sektoru za unapređenje i zaštitu prava nacionalnih manjina bilo je sistematizovano 10 radnih mesta.

S obzirom da je ovaj organ uprave od osnovnog značaja za sprovođenje manjinske politike kao i da bi on trebalo da koordinira delovanje drugih organa uprave koja su od značaja za ostvarivanje manjinske politike (poput ministarstva prosveta, nauke, kulture, policije itd), česte promene njegovog statusa govore o nedoslednosti u ostavranju manjinske politike. Otuda je potrebno da se na stalniji način uredi status ovog organa uprave i to kao ministarstvo unutar Vlade Republike Srbije.

Brojne vođe nacionalnih manjina i nacionalnih saveta nacionalnih manjina ukazuju na probleme u delovanju ovog organa uprave. Između ostalog, postoje problemi u odnosu ovog i drugih državnih organa, s jedne strane, i pripadnika kao i organizacija nacionalnih manjina, s druge strane. Najveći deo ovih primedbi odnosi se na snažnu centralizaciju. Ovakva tendencija je, pak, neposredno suprotstavljena ideji garantovanja kolektivnih prava, ideji nacionalne samouprave čiji je organ nacionalni savet nacionalne manjine, odnosno ideji uvođenja nacionalnih manjina u „deobu vlasti“. Uz to, ukazuje se i na nizak kapacitet državnih organa što se ogleda u tome da nije obezbeđeno odgovarajuće znanje jezika nacionalnih manjina. S toga bi trebalo obezbediti da u svakom od resornih državnih organa.

Kao primeri ovakve, loše, prakse navedeni su sledeći slučajevi: Probijanje zakonom predviđenih rokova za donošenje odluke, od strane Upravnog suda Republike Srbije, u upravnom sporu povodom mandata članova Bošnjačkog nacionalnog vjeća; Neizjašnjavanje ministarstva prosvete po pitanju odbijanja lokalne samouprave Preševa da prihvati odluku Nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine o imenovanju članova školskih odbora; Uplitanje političkih stranaka, posebno SPS, i Ministarstva za ljudska prava i nacionalne manjine u izbore za Nacionalni savet vlaške nacionalne manjine, i to tako što su podržali one protiv kojih je pokrenut krivični postupak za falsifikovanje spiskova birača vlaške nacionalne manjine. Posebnu pažnju zaslužuje tvrdnja da je kao rezultat rada nacionalnog saveta Vlaške nacionalne manjine, u prvom sazivu, dobijeno odobrenje, marta, 2009 godine, ministra prosvete da se uvede izučavanje rumunskog jezika sa elementima nacionalne kulture u pojedinim osnovnim školama u istočnoj Srbiji. U vezi sa tim, angažovano i obučeno dvadesetak nastavnika za nastavu na rumunskom jeziku (*Stanje manjinske politike, 2011*).

Međutim, uočljiva su i pozitivna dostignuća manjinske politike u Republici Srbiji. Jedno od ovih je i to što republički funkcioneri i državni službenici prihvataju postojanje garantovanih prava nacionalnih manjina. Ali, činjenica je i to da mnogi od državnih funkcionera i činovnika nepoznaju odredbe *Zakona o slobodama i pravima nacionalnih manjina*, zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina kao i drugih zakona iz oblasti manjinske politike. U periodu od 2008 do 2011 godine podignut je stepen informisanosti državnih organa o pravnom okviru manjinske politike, ali i dalje, su malobrojni oni državni činovnici koji su osposobljeni da tumeče zakone.

Brojne aktivnosti Uprave odnosno Ministarstva za ljudska i manjinska prava u saradnji sa nacionalnim manjinama mogu se podvesti pod primere dobre prakse. Među novim aktivnostima su:

- Realizacija programa stažiranja za 4 pripadnika albanske nacionalne manjine u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, u saradnji sa OEBS-om i uz finansijsku pomoć Ambasade Velike Britanije u Beogradu.
- Obeležavanje Međunarodnog dana maternjeg jezika uz učešće govornika manjinskih jezika – pripadnika nacionalnih manjina (21. februar).
- U okviru Programa IPA 2007 održavani su seminari o podizanju kapaciteta nacionalnih saveta nacionalnih manjina radi preuzimanja zakonom utvrđenih nadležnosti.

- U saradnji sa Delegacijom Evropske unije u Republici Srbiji organizovan je radni sastanak sa predstavnicima konstituisanih nacionalnih saveta, na kome su razmatrane aktivnosti nacionalnih saveta u prethodnoj godini. Tom prilikom su predstavnicima nacionalnih saveta uručeni računari iz projekta IPA 2007.

- Učestvovanje u izradi priručnika „Nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina“, u saradnji sa OEBS-om i Ambasadam Savezne Republike Nemačke i izradi priručnika iz oblasti ljudskih i manjinskih prava u okviru Programa IPA 2007.

-U školskoj 2011/2012. godini primenom mera afirmativne akcije na fakultete i visokoškoleupisano je 154 kandidataromskencionalnosti, a u srednješkoleupisano je 380 učenikaromskencionalnosti.

- Isplaćena je jednokratna novčana pomoć za 185 studenata prve godine osnovnih studija romske nacionalnosti, u ukupnom iznosu od 3.000.000 dinara.

- Realizovan je u 2011. godini konkurs za projekte udruženja u oblasti zaštite i unapređenja ljudskih prava, na kome je 11 udruženja dobilo sredstva u ukupnom iznosu od pet miliona dinara za realizaciju projekata čiji je cilj unapređivanje i promocija ostvarivanja ljudskih prava.

- Uprava je preduzela mere za unapređenje transparentnosti i zakonitosti finansijskog poslovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina, te je u tu svrhu 2011. godine, na teret budžetskih sredstava isplatila dodatnih 200.000 dinara svakom nacionalnom savetu za troškove obavezne godišnje knjigovodstvene revizije.

- Održana je radionica na kojoj su predstavnici nacionalnih saveta upoznati sa praktičnom primenom obrasca za finansijsko izveštavanje, na kojima će nacionalni saveti od 2012. godine dostavljati svoje tromesečne finansijske izveštaje o utrošku sredstava iz budžeta RS.

- U toku je realizacija program stažiranja pripadnike albanske, bošnjačke i romske nacionalnih manjina u državnim institucijama u Srbiji, koja je organizovana u partnerstvu sa Misijom OEBS-a u Srbiji i uz finansijsku podršku Ambasade Velike Britanije u Srbiji. Desetoro izabраниh kandidata stiče svoja iskustva u Upravi za ljudska i manjinska prava, Ministarstvu prosvete i nauke, Ministarstvu kulture, informisanja i informacionog društva, kao i u Koordinacionom telu Vlade Republike Srbije za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa.

- Raspisan je konkurs za dodelu finansijskih sredstava za projekte udruženja građana na zadate teme koje prate Kalendar ljudskih prava 2012, čijom se realizacijom doprinosi unapređenju položaja određene grupe/manjine i promociji vrednosti i načela osnovnih ljudskih prava (*Izvor: Uprava za ljudska prava i nacionalne manjine*).

4.3. U sastavu Vlade AP Vojvodine deluje ***pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice***, koji je osnovan, još, 1992 godine, kao Pokrajinski sekretarijat za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, upravu i propise.

U 2002 godini, je promenjen naziv u Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne manjine. Zatim, u 2009 godini, u Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne zajednice. Nakon reorganizacije pokrajinske uprave 2011 godine, Sekretarijat je spojen sa dotadašnjim Pokrajinskim sekretarijatom za obrazovanje, tako da se sada zove Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice.

Od osnivanja Sekretarijata pa do poslednje reorganizacije pokrajinske vlade, unutrašnja organizaciona jedinica koja se bavi manjinskim pitanjima bila je služba, a na čelu službe bio je pomoćnik pokrajinskog sekretara – direktor službe.

Već na prvi pogled uočljivo je da je u nazivu sekretarijata najpre korišćen naziv „nacionalne manjine“, potom, od 2009 godine, termin „nacionalne zajednice“.

Takođe, za razliku od republičkog nivoa organizovanja vlasti, u AP Vojvodini je bila samo jedna promena statusa ovog organa, i to 2011 godine. To je, svakako, bolje rešenje u poređenju sa čestim promenama statusa organa zaduženog za sprovođenje manjinske politike na republičkom nivou. Relativna stalnost statusa, pre svega omogućuje kontinuitet u vršenju vlasti u ovoj oblasti i, istovremeno, građanima i nacionalnim zajednicama olakšava postupanje u manjinskoj politici.

U Sekretarijatu je, za sve vreme njegovog delovanja, bilo šest sektora, kao osnovnih unutrašnjih jedinica, i to: Sektor za sistem obrazovanja; Sektor za upravu; Sektor za nacionalne zajednice; Sektor za propise; Sektor za materijalno-finansijske poslove, i Sektor za informatičke poslove i razvoj e- uprave.

Od 2011 godine ta unutrašnja organizaciona jedinica postala je Sektor za nacionalne zajednice, na čijem čelu je pomoćnik pokrajinskog sekretara<sup>68</sup>.

U Sektoru za nacionalne zajednice, kao uže unutrašnje jedinice, obrazuju se tri odeljenja pod posebnim nazivom, i to: Služba za očuvanje identiteta nacionalnih zajednica<sup>69</sup>; Služba za prevodilačke poslove<sup>70</sup>, i Služba za crkve i verske zajednice.

U Sektoru za nacionalne zajednice sistematizovana su ukupno 44 radna mesta. Službom za očuvanje identiteta nacionalnih zajednica rukovodi načelnik odeljenja, a u okviru Odseka za ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava sistematizovano je 5, dok su u Grupi za afirmaciju međunacionalne tolerancije i multikulturalizma sistematizovana

---

<sup>68</sup> U Sektoru za nacionalne zajednice obavljaju se poslovi: normativno-pravni, studijsko-analitički, dokumentacioni i statističko-evidencioni poslovi u oblasti ostvarivanja, zaštite i unapređenja ljudskih i manjinskih prava u Pokrajini; pripreme i sprovođenja projekata u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja, službene upotrebe jezika i pisama, održavanja međuregionalnih veza, očuvanje i negovanje međunacionalne tolerancije, kao i poslovi iz drugih oblasti od značaja za ostvarivanje prava nacionalnih zajednica koje čine brojčanu manjinu u ukupnom stanovništvu Pokrajine (u daljem tekstu: manjinske nacionalne zajednice); saradnju i pomoć udruženjima građana, pripadnika manjinskih nacionalnih zajednica i drugim udruženjima građana čiji su projekti usmereni na ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i na očuvanje i negovanje međunacionalne tolerancije; saradnje sa nacionalnim savetima manjinskih nacionalnih zajednica; saradnje sa naučnim i drugim institucijama koje se bave izučavanjem i praćenjem ostvarivanja ljudskih i manjinskih prava; saradnje sa organima nadležnim za oblast ljudskih i manjinskih prava, organima pokrajinske uprave i organima jedinica lokalne samouprave pri vršenju poslova iz delokruga Sektora; poslovi lektorisanja i poslovi prevodenja na jezike nacionalnih zajednica koji su u službenoj upotrebi u organima Pokrajine i na engleski jezik, kao i obratno: propisa i drugih akata, akata koji se objavljuju u "Službenom listu Autonomne Pokrajine Vojvodine", biltena i publikacija za potrebe Pokrajinske vlada i Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine, tekstova iz dnevnih i nedeljnih novina, periodičnih časopisa, publikacija i drugih materijala; simultano prevodenja sednica Skupštine; konsektivnog prevodenja pri međuregionalnim kontaktima; praćenje i sagledavanje stanja u oblasti crkava, vera i verskih zajednica; praćenje stanja i predlaganje mera za unapređenje stanja u oblasti vera, crkava i verskih zajednica koje deluju na teritoriji Pokrajine; ostvaruje se saradnja sa predstavnicima crkava i verskih zajednica koje deluju na teritoriji Pokrajine.

<sup>69</sup> U okviru Službe za očuvanje identiteta nacionalnih zajednica, kao uže unutrašnje jedinice, obrazuju se: Odsek za ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava, i Grupa za afirmaciju međunacionalne tolerancije i multikulturalizma.

<sup>70</sup> U okviru Službe za prevodilačke poslove, kao uže unutrašnje jedinice, obrazuju se: Odsek za engleski i hrvatski jezik; Odsek za mađarski jezik; Odsek za slovački jezik; Odsek za rumunski jezik, Odsek za rusinski jezik.

3 radna mesta. U okviru Službe za prevodilačke poslove ima sistematizovanih 28 radnih mesta, a u okviru Službe za crkve i verske zajednice 6 radnih mesta.

Opšti zaključak iz ovih podataka, podržava ocenu većine vođa nacionalnih manjina i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, da je uvažavanje realnosti postojanja nacionalnih manjina kao i postojanja i delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina na višem stepenu u organima AP Vojvodina. Naime, pokrajinski funkcioneri i činovnici su, u poređenju s onima iz republičkih organa, mnogo bolje obavešteni o postojanju i nadležnostima nacionalnih saveta. Tako je i *Poslovnik skupštine AP Vojvodine* usaglašen sa potrebom uključiti nja nacionalnih saveta u rad skupštine. Na nivou pokrajine deluje i Savet AP Vojvodine za nacionalne manjine, koji u svoj rad uključuje po jendog predstvanika svih pokrajinskih organa.

Takođe, ukaazno je da je kapacitet ovog organa veći od kapaciteta odgovarajućeg organa na nivou Republike Srbije. To pak ima za rezultat pretežno zadovoljstvo s delovanjem pokrajinskog organa i same valde pokrajine kao i pojačno nezgodovoljstvo delovanjem republičkog organa kao i uverenje da je zaštita prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika bolja u Vojvodini nego u ostatku Republike Srbije, te i da postoje dvojni standardi manjinske politike u Republici Srbiji, i to jedan mnogo naklonjeni nacionalnim manjinama, u AP Vojvodini, i drugi, prilično restriktivn, u centralnoj Srbiji (*Stanje manjinske politike, 2011*).

Ovaj problem nalaže aktivnosti na podizanju kapaciteta republičke vlade da bi ova mogla da deluje na ostvarivanju manjinske politike.

#### 4.4. Na nivou **lokalnih zajednica**, zakonima o lokalnoj samoupravi, uvedeni su, pri skupštinama opština, **saveti za međunacionalne odnose** ili **odbori za nacionalne manjine**.

Prema popisu stanovništva iz 2002. godine u Republici Srbiji, 67 jedinica lokalne samouprave ispunjava zakonske uslove koji ih svrstavaju u nacionalno mešovite jedinice lokalne samouprave. Od 67 nacionalno mešovitih jedinica lokalne samouprave, 44 ima osnovane savete za međunacionalne odnose, i to: Ada, Alibunar, Apatin, BačkaPalanka, BačkaTopola, BelaPalanka, BelaCrkva, Bečej, Beočin, Bojnik, Bor, Bosilegrad, Vranje, Vrbas, Vršac, Dimitrovgrad, Doljevac, Žabalj, Žagubica, Žitište, Zrenjanin, Kanjiža, Kikinda, Kovačica, Kovin, Koceljeva, Medveđa, NovaCrnja, NoviBečej, NoviSad, Odžaci, Pančevo, Petrovac na Mlavi, Plandište, Priboj, Sečanj, Sombor, Srbobran, Subotica, Surdulica, Temerin, Titel, Tutin, Čoka i Šid.

U 23 nacionalno mešovite jedinice lokalne samouprave nisu osnovani saveti za međunacionalne odnose, i to: Babušnici, Baču, BačkomPetrovcu, Boljevcu, Bujanovcu, Golubcu, Žitorađi, Irigu, Kuli, Kučevu, Majdanpeku, MalomIđošu, Negotinu, NovojVaroši, NovomKneževcu, NovomPazaru, Prijepolju, Senti, Sjenici, SremskimKarlovcima, StarojPazovi i Titelu. Od 23, u 11 jedinica lokalne samouprave donete su odluke o njegovom osnivanju, ali saveti za međunacionalne odnose još nisu konstituisani. To je slučaj u sledećim jedinicama lokalne samouprave: BačkiPetrovac (2009), Boljevac (2009), Bujanovac (2010), Kula (2011), Kučevo (2009), Majdanpek (2009), Malilđoš (2010), Negotin (2010), SremskiKarlovci (2006), StaraPazova (2009) i Titel (2006).

Praksa delovanja ovih tela je neujednačena, a , u načelu, stanje je bolje u multinacionalbnim nego u jednonacionalnim sredinama. Takođe, ne postoji jedinstvena praksa u njihovom izboru, delokrugu rada, itd. (*Izveštaj: 2007a*).

### III DEO: PRAVNI STATUS I DOSTIGNUĆA U DELOVANJU NACIONALNIH SAVETA NACIONALNIH MANJINA

Osnivanje, funkcionisanje i pravni položaj nacionalnih saveta nacionalnih manjina uređeni su Ustavom Republike Srbije i nizom zakona i podzakonskih akata. Saveti nacionalnih manjina uvedeni su u pravni sistem Republike Srbije *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, 2002. godine, kao institucija preko koje pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju prava na samoupravu u oblastima upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture. Ovom zakonom su načelno regulisani pravni status saveta, izvori finansiranja, način učešća u odlučivanju državnih i drugih organa i slično. Određivanje izbornih pravila za izbor saveta, kao i pitanja u vezi sa finansiranjem i nekim drugim problemima ostavljena su da budu uređena posebnim zakonom. U stvari, ostavljen je pravni vakuum u kojem saveti nisu mogli da zažive i ostvare delotvorno učešće u odlučivanju o pitanjima posebnosti u organima vlasti i lokalne samouprave. Ovo pogotovu jer se radilo o novoj instituciji sa veoma značajnom ulogom koja traži detaljnije zakonsko regulisanje da bi ta uloga bila implementirana.

Sa tom regulativom se kasnilo čitavih sedam godina. U međuvremenu su, na osnovu instrukcija ministra za ljudska prava i nacionalne manjine, formirani privremeni nacionalni saveti, izabrani po elektorskom principu, a na konstitutivnim sednicama koje je sazivao ministar. U periodu 2002 - 2005. godine, izabrano je dvanest Nacionalnih saveta nacionalnih manjina (*Vidi prilog: Nacionalni saveti nacionalnih manjina, 2002 – 2005*). U to doba nije formiran i Nacionalni savet albanske nacionalne manjine, jer su politički predstavnici Albanaca, u jednom periodu, odbijali da prihvate proceduru po kojoj ministar za ljudska prava saziva osnivačku skupštinu saveta. Umesto toga Albanci su, posle oružane pobune, 2001 godine, formirali svoju Koordinaciju.

Izuzetno važna pitanja za konstituisanje i rad saveta (posebno, nadležnosti i način izbora) urađena su tek 2009. godine i to (*Službeni Glasnik Republike Srbije, broj 72/2009*).

Posle donošenja zakona o nacionalnim savetima (2009) i izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina (2010) konstituisano je osamnaest nacionalnih saveta nacionalnih manjina, uključujući nacionalni savet albanske nacionalne manjine (*Vidi prilog: Nacionalni saveti nacionalnih manjina, 2011*).

Ovim zakonom su bliže uređene opšte nadležnosti koje saveti nacionalnih manjina ostvaruju samostalno ili učešćem u odlučivanju u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, zatim postupak izbora nacionalnih saveta, njihovo finansiranje i druga pitanja od značaja za rad nacionalnih saveta. Ovaj Zakon, pored ostalog, precizira (član 2/2) da nacionalni savet predstavlja nacionalnu manjinu u navedenim oblastima.

Zakon uređuje ovu materiju detaljno i na sveobuhvatan način. Tako nacionalni savet, u skladu sa zakonom i svojim statutom, preko svojih organa, samostalno: inicira donošenje i prati sprovođenje zakona i drugih propisa iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma (član 10/1/9); učestvuje u pripremi propisa i predlaže izmenu i dopunu propisa kojima se uređuju Ustavom garantovana prava nacionalnih manjina u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma (čl. 10/1/10); predlaže posebne propise i privremene mere u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na samoupravu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini (član 10/1/11); pokreće postupak pred Ustavnim sudom, Zaštitnikom građana, pokrajinskim i lokalnim ombudsmanom i drugim nadležnim organima, kada proceni da je došlo do povrede Ustavom i zakonom garantovanih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina (član 10/1/12); zauzima stavove, pokreće inicijative i preuzima mere u vezi sa pitanjima koja su neposredno povezana sa položajem, identitetom i pravima nacionalne manjine (član 10/1/14); i dr.

Pitanje je da li nadležnosti saveta u vezi sa zaštitom prava pripadnika nacionalnih manjina i uopšte predstavljanja nacionalnih manjina treba ograničiti tako usko samo na navedene oblasti tzv kulturne autonomije, odnosno prava, ili ta ovlašćenja treba da idu i šire do svih pitanja koja mogu uticati na položaj i zaštitu nacionalnih manjina.

U pitanjima međusobne saradnje i koordinacije nacionalnih saveta, a posebno u pitanjima odnosa sa republičkim organima i organima pokrajinske i lokalne samouprave, Zakon je nedorečen. Nacionalni saveti, po Zakonu, mogu



se pojedinačno obraćati državnim organima sa predlozima i mišljenjima. Ovi organi su, po zakonu, obavezni da zatraže mišljenja nacionalnih saveta, ali je, Zakon, prepustio tim organima da oni u svojim poslovnica regulišu postupak pribavljanja mišljenja. To stvara prostor za arbitrarnost državnih organa. U nastojanju da popuni prazninu ostavljenu zakonom i da uspostavi jedinstvene standarde delovanja državnih organa, vlada Republike Srbije je, 2009. godine, donela Uredbu o Savetu Valde Republike Srbije za nacionalne manjine, na čelu s predsednikom vlade i uz učešće jednog broja ministara i predstavnika nacionalnih saveta. Međutim, Savet nije aktivan. S toga bi zakonom trebalo da se jasno regulišu odnosi državnih organa i nacionalnih saveta. Takođe, trebalo bi ohrabriti i zajednički nastup više nacionalnih saveta. Svojevremeno, u radu na Zakonu o pravima i slobodama nacionalnih manjina, razmatrana je i ideja osnivanja **Sabora nacionalnih manjina** kao tela usaglašavanja i koordinacije zajedničkih nastupa nacionalnih saveta prema državnim organima. Tada nije bilo ni političke volje da se ova institucije uvede, ali praksa je ukazala na potrebu zajedničkog nastupa nacionalnih manjina, te bi trebalo ponovo preispitati ovu ili sličnu ideju.

Finansiranje nacionalnih saveta, odnosno na raspodelu budžetskih sredstava za te svrhe je regulisana posebnom uredbom vlade. Kako se radi o vitalnom pitanju za ulogu saveta i ovo bi pitanje moralo biti uređeno zakonom. U radu na ovom zakonu trebalo bi razmotriti mogućnost da se sadašnja praksa u kojoj se ovlašćenja odlučivanja o finansiranju daju isključivo nadležnim ministarima, u uvesti kvalitetnije rešenje kakvo je, na primer, formiranje posebnog Fonda za finansiranje rada nacionalnih saveta.

Inače, u sprovođenju *Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* donete je nekoliko podzakonskih akata, koji će, u cilju sticanja celovitog uvida u pravni okvir za delovanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina, biti prikazana u dodatku: *Podzakonska akta o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*.

Iskustva delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina ukazuju da je, u ostvarivanju manjinskih prava i sloboda, nakon demokratskih promena 2000 godine, došlo do značajnog napretka, a da je najznačajnija institucija po kojoj manjinski politika u Republici Srbiji, s pravom, može da ponese oznaku demokratske i nova, nacionalni savet nacionalne manjine. Međutim ova institucija, koja je određena *Zakonom o pravima i slobodama nacionalnih manjina* (2002. godine), tek posle sedam godina i donošenja *Zakona o nacionalnim savetima*, mogla da oživi. Ovaj zastoj u regulisanju nadležnosti, načna izbora i finansiranja nacionalnih saveta predstavlja jedno od najslabijih tačaka u dosadašnjoj manjinskoj politici.

Saveti nacionalnih manjina su, do sada, aktivno učestvovali u koncipiranju opštih i posebnih osnova nastavnih predmeta za osnovno obrazovanje koji su od značaja za nacionalne manjine. Takođe, saveti su na teritoriji AP Vojvodine utvrdili tradicionalne nazive mesta koji su ušli u službenu upotrebu. Nakon donošenja Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, u nekim jedinicama lokalne samouprave u službenu upotrebu su uvedeni novi jezici – na primer, albanski u opštini Medveđa, bosanski u opštini Tutin, itd.

Formiranje prvog **vlaškog nacionalnog saveta** imalo je istorijski značaj za ovu manjinu, budući da se radilo o prvoj zvaničnoj organizaciji Vlaha u Srbiji, koji naseljavaju 154 sela. U njegovom sastavu bili su pojedinci prepoznatljivi po svojim aktivnostima na očuvanjem identiteta i kulture Vlaha.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Proces formiranja Nacionalnog saveta vlaške nacionalne manjine je bio praćen mnogim sporovima. Jedno od spornih pitanja je da li će se osnivati poseban savet ili zajednički s rumunskom nacionalnom manjinom.

Međutim, izbori i formiranje nacionalnog saveta vlaške manjine, 2010. godine, doveli su do velikih političkih potresa unutar vlaške zajednice. A kada je novo formirani nacionalni savet poništio odluku prethodnog nacionalnog saveta da je jezik Vlaha rumunski, u spor se aktivno uključio Bukturešt braneci stavove prvog saziva nacionalnog saveta vlaške nacionalne manjine.

U vezi s praksom nacionalnih saveta može se reći da je glavni napredak postigut u širenju opšte svesti o potrebi za postojanjem nacionalnih saveta. Međutim, u praksi, nacionalni saveti nekih manjina (na primer, romske i vlaške) nisu, još uvek, opravdali očekivanja niti sopstvenu zakonsku ulogu.

Među problemima uočeni u praksi nacionalnih saveta su:

- U *Zakonu o nacionalnim savetima* su nedorečene odredbe o unutrašnjoj organizaciji saveta,
- Neusaglašenost odredbi *Zakona o nacionalnim savetima*, sa relevantnim odredbama zakona o obrazovanju, kulturi itd,
- Nedovoljna organizovanost i ograničeni stručni i finasijski kapaciteti nacionalnih saveta, pojedinih nacionalnih manjina, naročito onih malobrojnih,
- Odsustva i nesređenost dokumentacije o radu nacionalnih saveta,
- Vidni problemi u ostvarivanju zakonom uređenog postupka izbora nacionalnih savet, pre svega upisa u i brisanja iz posebnog biračkog spiska,
- Sistem finansiranja nacionalnih saveta zaslužuje posebnu pažnju. Postojeće stanje u oblasti prihoda i trošenja finansijskih sredstava nacionalnih saveta je sledeće: prvo, završni račun za 2010 godinu ne sadrži pregled, a ni obrazloženja strukture rashoda. Također, nije sačinjena analiza strukture trošenja sredstava nacionalnih saveta; drugo, izvršen je popis imovine nacionalnih saveta, ali nije iskazana njena vrednost niti je javnosti omogućen uvid u ovaj popis; treće, ne postojanje plana rada i plan prihoda i rashoda za 2011 godinu; četvrto, isključivo oslanjanje nacionalnih saveta na sredstva iz budžeta<sup>72</sup>; peto, problemi s kriterijima 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 jezika. Problem je što se i ovi kriteriji, koji su, inače, nepovoljni za malobrojne nacionalna manjine, za razliku od AP Vojvodine, u ostalim delovima Srbije ne sprovode. Ovakva situacija favorizuje bolje organizovanje i mnogobrojnije manjine nad amnjobrojnijim ili

---

<sup>72</sup> Za finansiranje rada nacionalnih saveta iz budžeta Republike Srbije u 2008. godini izdvojena su sredstva u iznosu od 150.000.000, dinara.

U skladu sa odredbama Zakona o budžetu Republike Srbije za 2009. godinu odobrena sredstva namenjena za finansiranje nacionalnih saveta nacionalnih manjina iznosila su 200.000.000,00 dinara. Međutim, nakon rebalansa budžeta došlo je do smanjenja sredstva na razdelu 26 - Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, pa tako i sredstava za ovu namenu, tako da su nacionalnim savetima nacionalnih manjina u toku 2009. godine isplaćena sredstva u iznosu od 141.615.000,00 dinara.

Nacionalnim savetima je u toku 2010. godine izvršena dotacija sredstava iz budžeta Republike Srbije u iznosu od 145.148.862,89 dinara, odnosno na nivou koji je približan nivou dotacija iz 2009. godine.

Za finansiranje nacionalnih saveta nacionalnih manjina iz budžeta Republike Srbije u 2011. godini izdvojena su sredstva u ukupnom iznosu od 224.400.000,00 dinara, dok su za 2012. godinu predviđena sredstva u ukupnom iznosu od 230.000.000,00 dinara.

slabo organizovanim manjinama (na primer, Romima). Takođe, nacionalne manjine koje u AP Vojvodine 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 Srbije, finansirani iz dva budžeta: republičkog i pokrajinskog.

I pored postojanja problema u praksi, opšta ocena je da je institucija nacionalnog saveta nacionalne manjine značajno dositignuće manjinske politike Republike Srbije, koje bi trebalo unapređivati.

## **PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE MANJINSKE POLITIKE I DELOVANJA NACIONALNIH SAVETA NACIONALNIH MANJINA**

Za Republiku Srbiju izgradnja demokratske i efektivne manjinske politike je sastavni deo ukupne demokratizacije, podizanja nivoa stabilnosti, bezbednosti i ukupnog razvoja. Sa svoje strane izgradnja demokratske manjinske politika je složen i dug proces, a unutar ovoga naročito je važna promena stečenih navika i shvatanja.

U cilju daljeg unapređivanja manjinske politike i delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina potrebno je razmotrit i primeniti sledeće:

### **I Preporuke za stvaranje povoljnijeg kulturno socijalnog ambijenta**

1. Vladi Republike Srbije i Izvršnom veću AP Vojvodine preporučuje se zajednički rad na izradi ***Nacionalne strategije demokratske manjinske politike u Republici Srbiji***. Cilj ove strategije bi trebalo da bude izgrađivanje mnogo povoljnijeg kulturno socijalnog ambijenta među etničkog uvažavanja i poverenja. Takav ambijent treba uzeti kao prioritetni cilj svih, a posebno državnih organa, političkih stranaka i civilnog društva. Posebnu pažnju bi, u ovom dokumentu, trebalo posvetiti unapređenju delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Strategija treba da promoviše novi pristup u kojem se nacionalne manjine kao kolektivitet i njihovi pripadnici javljaju ne kao objekt politike i mera, već kao subjekti sa posebnim garantovanim pravima i slobodama. Centralni značaj treba dati pravu na samoupravu u kulturnoj sferi preko institucije nacionalnih saveta, uz odgovornost naročito državnih organa i organa lokalne samouprave da stvaraju uslove i omogućavaju na toj bazi učešće nacionalnih manjina u donošenju odluka od interesa za nacionalne manjine.

Taj dokument trebalo bi da predstavlja svojevrsni društveni ugovor u kojem najveću odgovornost preuzima većinska nacija.

S toga bi, kao prvi korak, u pripremi Strategije, trebalo, konsenzusom svih relevantnih činilaca, da se utvrde osnovna koncepcija i glavni elementi manjinske politike u Republici Srbiji. Ovaj korak bi trebalo, na inicijativu i u organizaciji Narodne skupštine Republike Srbije ili Saveta vlade Republike Srbije za nacionalne manjine, da načini kompetentno radno telo koje bi sačinilo dokument (sporazum, deklaracija ili slično), koji bi bio osnova za rad na strategiji i kao takva verifikovana potpisima svih učesnika.

U izradi Strategije trebalo bi da učestvuju: predstavnici Vlade i Narodne skupštine Republike Srbije, pokrajinskih i lokalnih organa vlasti; nacionalni saveti nacionalnih manjina; predstavnici manjinskih političkih partija, odgovarajućih kulturnih, sportskih i drugih organizacija, nevladinih organizacija i sl.

Strategiju bi trebalo da usvoji Narodna skupština Republike Srbije.

2. Potrebno je stavrati uslove za što veću uključenost pripadnika nacionalnih manjina u proces donošenja odluka. Posebno bi trebalo ispitati mogućnosti da sve, a naročito malobrojne nacionalne manjine budu zastupljene u skupštini i vladi.

3. U organizaciji Saveta Vlade Republike Srbije za nacionalne manjine, trebalo bi ustanoviti stalni **Okrugli sto međunacionalnog dogovora**. To bi bila savetodavna instituciju koja za cilj ima podsticanje dijaloga između predstavnika (političkih stranaka, nacionalnih saveta i organizacija civilnog društva, uključujući verske zajednice) nacionalnih manjina, državne vlasti i civilnog društva, uz saradnju s medijima u ostvarivanju publiciteta.

Zakonom bi trebalo utvrditi obavezu odgovarajućih organa da, u razumnom roku, razmatraju i izjašnjavaju se o zaključcima Okruglog stola.

4. Posebno slaba tačka institucionalne zgrade Republike Srbije je odsustvo **institucija prevencije i miroljubivog razrešavanja sukoba**. U cilju otklanjanja ove slabosti, potrebno je da se, u lokalnim multietničkim zajednicama uspostave *Debatni klubovi za toleranciju i prevenciju konflikata*.

Za krizne slučajeve trebalo bi formirati **ad hoc Mirovna veća** sastavljena od predstavnika strana u sukobu i predstavnika političkog i civilnog vođstva lokalne zajednice, kao i od stručnjaka u ulozi posrednika.

U opštinama sa naglašenim problemima kulturne i obrazovne nerazvijenosti kao i zastupljenošću romske populacije trebalo bi uspostaviti **"kulturnog medijatora"** koji bi pomagao ugroženima, a naročito pripadnicima nacionalnih manjina i mladima u njihovoj komunikaciji s organima lokalne vlasti.

## II Dogradnja pravnog okvira manjinske politike i delovanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina

1. Pokrenuti inicijativu za odgovarajuću kodifikaciju materije manjinskih prava i sloboda, kojom bi se prevazišla sadašnja normativna disperzija, dupliranje i kontradikcije normi, što otežava njihovo tumačenje i primenu.

Polazeći od Ustava za koji nije realno očekivati da će u skorije vreme moći da se menja, a koji prilično obuhvata reguliše supstancijalna manjinska prava i u tome delu neposredno se primenjuje, potrebno je:

- U jednom celovitom zakonu kodifikovati svu materiju kojom se uređuje način ostvarivanja Ustavom i međunarodnim ugovorima garantovanih manjinskih prava, a koja je sada regulisana Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, kao i delimično u još nekim zakonima kao što je Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o javnom informisanju i dr. U cilju unifikacije mnogobrojnih odredbi u drugim zakonima o pojedinim manjinskim pravima potrebno je ustanoviti pravilo da odredbe drugih posebnih zakona koje se odnose na prava manjina i njihovih pripadnika ne mogu biti u suprotnosti sa ovim osnovnim zakonom.
- Ustanoviti ovim osnovnim zakonom Republički savet za nacionalne manjine, te utvrditi precizno njegovu koordinativnu i podsticajnu ulogu za saradnju između državnih organa, nacionalnih saveta nacionalnih manjina i drugih relevantnih subjekata u ovoj oblasti (političke stranke, nevladine organizacije i druge institucije civilnog sektora).
- Regulisati potpunije mehanizam zaštite i implementacije manjinskih prava, posebno efikasniji postupak pred organima uprave i sudovima u slučaju povrede tih prava (specijalne procesne norme i slično).
- Preciznije utvrditi i proširiti ovlašćenja nacionalnih saveta nacionalnih manjina i na pitanja izvan kruga tzv kulturnih prava, a koja se tiču položaja nacionalnih manjina. Takođe utvrditi preciznije obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave prema nacionalnim savetima, odnosno njihovim predlozima i zahtevima.

2. U perspektivi još racionalnije rešenje pravnog okvira predstavljala bi promena ustavne koncepcije u ovoj oblasti. Ustav bi, naime, trebalo osloboditi pristupa da sam, *in extenso*, utvrđuje sva supstancijalna manjinska prava. To bi zahtevalo još širu ustavnu regulativu kakva nije primerena ovom dokumentu. Naime, sadašnji korpus tih normi u Ustavu, iako prenatravan, nije uspeo da iscrpi svu materiju supstancijalnih prava, pa se u nju onda neustavno upuštaju pojedini zakoni. Međutim, „spuštanje“ te materije na zakonodavni nivo nije u skladu sa evropskim standardima i koncepcijom Ustava.

S druge strane, s obzirom na izrazitu multietničnosti i složenost međuetničkih odnosa u Srbiji potrebna je iscrpnija pravna regulativa od standardne.

Otuda je možda najadekvatnije rešenje u sledećem:

- Da Ustav utvrdi samo načelnu garanciju manjinskih prava i poveri utvrđivanje svih tih prava i sloboda ustavnim zakonu sa pravnom snagom ustava;
- Da ustavni zakon iscrpno reguliše sva tzv supstancijalna prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, a zakonu poveri razradu načina ostvarivanja talno utvrđenih pojedini prava gde je to neophodno.

### III Unapređenje delovanja institucija manjinske politike

- Potrebno je aktivirati Savet Vlade Republike Srbije za nacionalne manjine i predvideti obavezu njegovog sastajanja najmanje jedanput u šest meseci. Takođe, potrebno je formirati kvalifikovanu službu koja bi bila deo Ministarstva za ljudska prava, nacionalne manjine i integracije čiji bi zadatak bio da srevisira rad Saveta,
- Zakonom odrediti status i nadležnosti ministarstva tako da ono bude Ministarstvo za ljudska prava, manjine i integraciju,
- Obaviti stručnu obuku nadležnih državnih organa za poznavanje, tumačenje i primenu zakona iz oblasti manjinske politike, kao i za nadzor nad zakonitošću rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina,
- Obaviti profesionalnu stručnu obuku lica koja su, u nacionalnom savetu nacionalne manjine, zadužena za donošenje odluka, raspolaganje i namensko korišćenje finansijskih sredstava,
- Obaviti stručnu obuku nadležnih radnika državnih organa i zaduženih lica u nacionalnom savetu i izgraditi konkretna uputstva o postupku arhiviranja i čuvanja dokumenata,
- Obezbediti da državni organi nadležni za primenu manjinske politike podignu nivoa poznavanje jezika nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi,
- Potrebno je unaprediti izborni sistem za izbore nacionalnih saveta nacionalnih manjina, naročito preispitati pravila za formiranje biračkog spiska nacionalne manjina. Za ovo, primere dobre prakse pružaju Slovenija i Hrvatska.
- Neophodno je da se sistemski reši finansiranje kako nacionalnih saveta nacionalnih manjina tako i drugih institucija čije je delovanje od značaja za očuvanje i razvoj identiteta nacionalnih manjina (medijske, obrazovne, kulturne, sportske i druge institucije i njihovi projekti odnosno delovanje). Jedan od prvih koraka u ovom pravcu trebalo bi da bude uspostavljanje **Fonda za podsticanje društvenog, ekonomskog, kulturnog i opšteg razvoja nacionalnih manjina**, kako na republičkom, tako i na pokrajinskom i opštinskom nivou,

predviđenog *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*. Obaveza je Vlade Republike Srbije da uspostavi ovaj fond. U izvršavanju ove obaveze potrebno je da se jasno razrade kriteriji, procedure i vremenskog okvira u kome se sredstva dodeljuju.

- S obzirom na potrebu da se unapred stepen znanja, promene stečene navike i mišljenja iz doba etničkih sukoba, potrebna je **temeljna izmena sistema obrazovanja**, koje bi uključilo i obrazovanje za toleranciju. S toga bi u nastavne programe, na svim stepenim obrazovanja, trebalo uključiti učenje o ljudskim i manjinskim pravima, o ratnim zločinima i etničkim čišćenjima i o holokaustu.
- Neophodno je dosledno primenjivanje obaveza iz *Zakona o lokalnoj samoupravi* i da se u svim nacionalno mešovitim lokalnim zajednicama formirati savete za međunacionalne odnose i lokalne ombudsmane.

## DODATAK

## LITERATURA

Alternativni izveštaj koji se podnosi na osnovu Člana 15 Povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (2007) Vojvođanski centra za ljudska prava (VHRC), Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji (CHRIS), Jun

Bašić, Goran (2005) *Nacionalne manjine u Srbiji*, u: Prava manjina, priredio Dragan Žunić, Odbor za građansku inicijativu, Niš.

*Bilten* (1992) Savezno ministarstvo za ljudska prava i prava manjina, Beograd, broj 1, septembar

Bulić, Ferid (2011) *Bosanski jezik u službenoj (ne) upotrebi*, revija "Sandžak", 1 decembar, 23

Capotorti, Francesco (1991) *Study of the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, Geneve

Centar za razvoj civilnog društva (2009) Saopštenje, Zrenjanin, 15 juni

Denich, Bogdan (1992) Round table on Nationalism and Ethnic Particularism, *Tikkun*, Volume 7, Number 6, New York, November/December

Đorđević, Jovan (1971) *Federalizam, nacija, socijalizam, «Privredni pregled»*, Beograd

Đorđević, Jovan (1971a) Varijacije na temu federalizam i nacionalno pitanje danas, u Federalizam i nacionalno pitanje, Savez udruženja za političke nauke Jugoslavije, Beograd

Eastern Serbia. Municipalities: Bosligerad, Dimitrovgrad, Kladovo, Knjaževac, Pirot, Zaječar (2005) Forum for Ethnic Relations and COOPI, Belgrade

European Commission (2011) *Comunacation from the Commission to the European Parliament and the Council, Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union*, Brussels, 12.10.2011; <http://ec.europa.eu/enlargement>

Evropeizacija Srbije. Građansko društvo (2011) Urednici: Jadranka Jelinčić i Srđan Đurović, Fond za otvoreno društvo, Beograd

Goati, Vladimir (1992) The 'Majoritarian democracy' and its effects in the Yugoslav areas", *TOD Newsletter*, Beograd, No. 5

Infomisanje na jezicima nacionalnih manjina. Predlozi za nove politike (2007) Fond za otvoreno društvo, Beograd

Informisanje u mađarskom duhu ( 2011) „Dnevnik“, Novi Sad, ponedeljak, 9 septembar, 15

Istočna Srbija. Opštine: Bosilegrad, Dimitrovgrad, Kladovo, Knjaževac, Pirot, Zaječar (2005) Borba protiv rasizma, ksenofobije i diskriminacije prema etničkim manjinama i ugroženim građanima, Završni izveštaj 2004, Forum za etničke odnose i COOPI, maj

Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne Konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Srbija i Crna Gora – Vojvodina (2003) Centar za multikulturalnost (CMK) i Vojvođanski centar za ljudska prava (VHRC)

Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (2007) Mreža odbora za ljudska prava u Srbiji (CHRIS), Septembar

Izveštaj koji se podnosi na osnovu člana 25, paragraf Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (2007a) Vojvođanski centar za ljudska prava (VCLJP), Srbija / Vojvodina, Septembar

Ivanova, Cenka; Bojkov, Vanče (2005) „O Bugarima u Srbiji“, u: *Prava manjina*, Odbor za građanske inicijative, Niš, 2005, 129 – 160)

Janjić, Dušan (2005) „O novoj, demokratskoj manjinskoj politici“, u: *Prava manjina*, Odbor za građanske inicijative, Niš, 2005, 117- 127

Jugo - zapadna Srbija / Sandžak. Opštine: Novi Pazar, Priboj, Prijepolje, Raška (2005) Borba protiv rasizma, ksenofobije i diskriminacije prema etničkim manjinama i ugroženim građanima, Završni izveštaj 2004, Forum za etničke odnose i COOPI, maj

Kerini, Marčelo (1987) "Etničke manjine. Moć i opštenje", *Kultura*, Beograd, 76-77

Krivokapić Boris (1994) „Problem definicije manjina“, *Strani pravni živo*, Beogra, broj 1

Krivokapić, Boris (2002) Conception of Distinguishing Between So-called Autochthonous and Alochthonous Minorities – a Critical Appraisal, in: *Act on the Protection National Minorities*, ed. B. Krivokapić, Belgrade 2002, pp. 57-88. *of National Minorities* (Expert Discussion on Preliminary Draft of the Act on the Protection of National Minorities), ed. B. Krivokapić, Belgrade

Krivokapić, Boris (2003) „A Contribution to the Initiative for New Legislation of the Republic of Serbia Relating to Official Use of Language“, *Yugoslav Law*, 3/2003

Ladanyi, Janos (1993) Comments, in: *Ex-Yugoslavia: from war to peace*, Generalita Valenciana, Valencia

List of declarations made with respect to treaty no. 157 Framework Convention for the Protection of National Minorities, <http://conventions.coe.int>, 10.24.2002

Popović, Nenad (2005) „Manjine: Istorijat, problemi, načini rešavanja“, u: *Prava manjina*, priredio Dragan Žunić, Odbor za građansku inicijativu, Niš

Poulton, Hugh (1991) *The Balkans. Minorities and States in conflict*, Minority Rights Group, London,

Stanje manjinske politike i prakse nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Izveštaj o sprovedenom kvalitativnom istraživanju (2011) Forum za etničke odnose, Beograd, novembar -decembar



## **Dokumenta**

1. Adresar Nacionalnih saveta
2. Aktivnosti Nacionalnih saveta
3. Dopis Nacionalnim savetima od 04.08.2011 godine
4. Dopis Nacionalnom savetu Aškalijske Nacionalne manjine od 19.01.2011 godine
5. Dopis zaštitniku građana od 28.02.2011 godine
6. Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima
7. Zakon o potvrđivanju okvirne konvencije za zaštitu Nacionalnih manjina
8. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
9. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima
10. Zakon o zaštiti prava i sloboda Nacionalnih manjina
11. Zakon o Nacionalnim savetima Nacionalnih manjina
12. Zakon o izboru Narodnih poslanika
13. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma
14. Zakon o zabrani diskriminacije
15. Zakon o kulturi
16. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja
17. Zakon o radiodifuziji
18. Zakon o crkvama i verskim zajednicama
19. Zakon o ratifikaciji sporazuma između Savezne Vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite Nacionalnih manjina
20. Zapisnik sa prvog zasedanja Međuvladine mešovite komisije između Republike Srbije i Rumunije za Nacionalne manjine
21. Zapisnik sa druge sednice Međuvladine mešovite komisije između Republike Srbije i Rumunije za Nacionalne manjine
22. Zakon o ratifikaciji sporazuma između Srbije i Crne Gore i R. Mađarske o zaštiti prava Mađarske Nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i Srpske Nacionalne manjine koja živi u R. Mađarskoj
23. Zapisnik sa prve sednice Međuvladine mešovite komisije za manjine Mađarske i Srbije i Crne Gore
24. Zapisnik sa druge sednice Međuvladine mešovite komisije za manjine Mađarske i Srbije i Crne Gore
25. Zapisnik sa treće sednice Međuvladine mešovite komisije za manjine Mađarske i Srbije i Crne Gore
26. Zapisnik sa četvrte sednice Međuvladine mešovite komisije za manjine Mađarske i Srbije i Crne Gore
27. Zakon o ratifikaciji sporazuma između Srbije i Crne Gore i Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u R. Hrvatskoj i hrvatske manjine u SCG
28. Zapisnik sa prvog zasedanja sa srpsko-crnogorskog-hrvatskog Međuvladinog mešovitog odbora za manjine.
29. Zapisnik sa drugog zasedanja sa srpsko-crnogorskog-hrvatskog Međuvladinog mešovitog odbora za manjine
30. Zapisnik sa trećeg zasedanja sa srpsko-crnogorskog-hrvatskog Međuvladinog mešovitog odbora za manjine
31. Zapisnik sa četvrtog zasedanja sa srpsko-crnogorskog-hrvatskog Međuvladinog mešovitog odbora za manjine
32. Zapisnik sa konstitutivne sednice Nacionalnog saveta romske Nacionalne manjine
33. Zapisnik sa konstitutivne sednice Nacionalnog saveta rumunske Nacionalne manjine
34. Zapisnik sa konstitutivne sednice Nacionalnog saveta slovačke Nacionalne manjine
35. Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima
36. Instrukciju o postupku upisa u poseban birački spisak Nacionalne manjine
37. Izveštaj pokrajinskog ombudsmana
38. Izvod iz zapisnika sa prve konstitutivne sednice Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine
39. Implementacija rezultata monotoringa okvirne konvencije za zaštitu Nacionalnih manjina
40. Odluka o obrazovanju saveta za unapređenje položaja roma i sprovođenje dekade uključivanja roma
41. Odgovor ministarstva za ljudska i manjinska prava na tužbu koju je protiv njega pokrenula Crnogorska Nacionalna zajednica
42. Problemi u sprovođenju zakonskih normi koje propisuju postupak izbora Nacionalnih saveta

43. Prvi izveštaj SR Jugoslavije o ostvarivanju okvirne konvencije za zaštitu Nacionalnih manjina
44. Presuda kojom se uvažava žalba i poništava rešenje Centralne izborne komisije od 07.06.2010 godine
45. Presuda kojom se odbija tužba Nacionalnog saveta aškalijske Nacionalne manjine protiv Ministarstva za ljudska i manjinska prava
46. Pravilnik o načinu vođenja posebnog biračkog spiska Nacionalne manjine
47. Pravilnik o obliku i sadržaju obrasca za prikupljanje potpisa birača koji podržavaju elektore
48. Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra Nacionalnih saveta Nacionalnih manjina
49. Pravilnik o radu međuvladine mešovite komisije Republike Srbije i Rumunije za Nacionalne manjine
50. Rešenje o raspodeli godišnje kvote Nacionalnim savetima
51. Rešenje kojim se poništava prvostepeno rešenje i vraća na ponovni postupak (17 komada)
52. Rešenje kojim se prvostepeno rešenje oglašava ništavnim i kojim se poništavaju sve pravne posledice koje je prvostepeno rešenje proizvelo (8 komada)
53. Rešenje kojim se odbija žalba na prvostepeno rešenje i potvrđuje prvostepeno rešenje (10 komada)
54. Strategija za unapređivanje položaja Roma u Republici Srbiji
55. Uredba o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finasiranje rada Nacionalnih saveta Nacionalnih manjina
56. Uredba o savetu Republike Srbije za Nacionalne manjine
57. Četiri priručnika

**TABELA: MANJINE U NACIJAMA - DRŽAVAMA ISTOČNE EVROPE**

<b>Učešće manjina</b>	<b>Država</b>
ispod 10%	Albanija, Jermenija, Poljska, Slovenija, Češka Republika, Mađarska
10-20%	Azerbedžijan, Bugarska, Hrvatska, Litvanija, Rumunija, Rusija, Slovačka
20-30%	Gruzija, Makedonija, Turkmenistan, Ukrajina, Uzbekistan, Belorusija
30-40%	Estonija, Moldavija, Tadžikistan, SR Jugoslavija
40-50%	Kirgizija, Latvija

**Napomena:** Bosna i Hercegovina i Kazahstan nisu uvršćeni u ovu tabelu jer nijedan od naroda koji u njima živi nema polovinu u stanovništvu (Brunner, 1994; 10,11)

## **DODATAK 1: ZAKONODAVNA ZAŠTITA MANJINA, OD 1989.**

### **1. Ustavi i ustavni zakoni:**

**Albanija:** Zakon o najvažnijim ustavnim slobodama, 29 april 1991, čl. 288-292.

**Bugarska:** Ustav Republike Bugarske, 12 jul 1991, čl. 11/IV i 36/ II

**Hrvatska:** Ustav Republike Hrvatske, 22 decembar 1991, čl. 388-403 i 83/I.

**Čehoslovačka:** Čehoslovački ustavni zakon za odobrenje ustavnog pisma o osnovnim pravima i pravima slobode, 9. januar 1991, čl. 178 i sledeći.

**Mađarska:** Ustav Republike Mađarske, 1989, čl. 33/B, 68 i dalje.

**Litvanija:** Privremeni ustav Republike Litvanije, 11 mart 1990, čl. 7/II, 16, 23/II.

**Rumunija:** Ustav Rumunije, 8 decembar 1991, čl. 32/III, 59/II.

**SR Jugoslavija:** Ustav SRJ - proglašen 27 aprila 1992. godine.

Ustavna povelja Srbije i Crne Gore, Beograd, 27 januar 2003.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, usvojena na sastanku Komiteta ministara Saveta Evrope održanom 10. novembra 1994. godine u Strazburu, "Službeni list SRJ" - Međunarodni ugovori, br. 6/98

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama

**Srbija:** Ustav Republike Srbije, 28 septembar 1990, čl. 8/II, 32/IV, 49, 108-112; Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine - proglašen 29. juna 1991. godine. Pošto nije konstituisana Skupština AP Kosova i Metohije (prethodna je raspuštena na osnovu Zakona o prestanku rada Skupštine SAP Kosovo, koji je donela Skupština Socijalističke Republike Srbije 5 jula 1990. godine) nije mogla ni proglasiti statut.

**Crna Gora:** Ustav Republike Crne Gore - proglašen 12 oktobra 1992. godine.

**Kosovo:** Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu, maj 2001

**Slovenija:** Ustav Republike Slovenije, 23 decembar 1991, čl. 5/I, 11, 61-65, 80/II.

### **2. Parlamentarna akta**

**Latvija:** Dekret Vrhovno veće Republike Latvije o stvaranju Konsultativnog saveta Nacionalnosti, 8 januar 1991; Deklaracija o osudi i nedozvoljivosti genocida i antisemitizma u Latviji, Vrhovno veće Republike Latvije, 19 septembar 1990.

**Litvanija:** Dekret o upotrebi državnoj jezika SSR Litvanija, 25 januar 1989.

**Hrvatska:** Povelja o Srbima i drugim nacionalnostima koje žive u Republici Hrvatskoj, 25 jun 1991.

**Rusija:** Deklaracija o ljudskim i građanskim pravima i pravima slobode, 22 novembar 1991, član 16.

**Srbija:** Deklaracija o ljudskim pravima i pravima pripadnika nacionalnih manjina Republike Srbije.

**Ukrajina:** Deklaracija o pravima Ukrajinских nacionalnosti, 1 novembar 1991.

### **3. Zakoni o manjinama**

**Estonija:** Zakon o nacionalnim pravima građana Republike Estonije, 15 decembar 1989.

**Hrvatska:** Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, 4 decembar 1991; Ustavni zakon o privremenom neprimenjivanju pojedinih odredbi ustavnog zakona o ljudskim pravima i slobodama i pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj.

Ustavni zakon o slobodama i pravima manjina koji nosi brojne novine u zaštiti manjina, januar 2003.

**Latvija:** Zakon o razvoju nacionalnih i etničkih grupa Latvije i o njihovom pravu na kulturnu autonomiju, 19 mart 1991.

**Litvanija:** Zakon o nacionalnim manjinama, 26 novembar 1989.

**Slovenija:** Zakon o samoupravljanju etničkih zajednica, 5 oktobar 1994.

**SSSR:** Zakon o slobodnom razvoju građana SSSR-a koji žive izvan svojih nacionalnih granica ili koje nemaju teritorije unutar SSSR-a, 25 april 1990.

**SRJ:** Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina SRJ, "*Službeni list SRJ*", br. 11/2002 (57/2002)

### **4. Zakoni o jezicima:**

**Belorusija:** Zakon o pravnoj jednakosti jezika koji se govore na teritoriji SSSR Belorusije, 26 januar 1991.

**Estonija:** Jezički zakon, 18 januar 1989.

**Kazakhstan:** Zakon o jezicima koji su u upotrebi na teritoriji SSR Kazakhstan, 29 septembar 1989.

**Kirgizija:** Zakon o državnom jeziku u SSR Kirgizija, 23 septembar 1989.

**Latvija:** Jezički zakon, 7 maj 1989.

**Moldavija:** Zakon o uslovima upotrebe jezika na teritoriji SSR Moldavija, 1 septembar 1989.

**Rusija:** Zakon o jezicima naroda u SSR Rusija, 25 oktobar 1989

**Srbija:** Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, 24 jul 1991.

**Slovačka:** Zakon o službenom jeziku Slovačke Republike, 25 oktobar 1990.

**SSSR:** Zakon o jeziku naroda SSSR-a, 24 april 1990.

**Tadžikistan:** Jezički zakon, 24 maj 1990.

**Turkestan:** Jezički zakon, 24 maj 1990.

**Ukrajina:** Zakon o jezicima koji su u upotrebi na teritoriji SSR Ukrajina, 29 oktobar 1989; Deklaracija o pravu nacionalnosti Ukrajine, usvojena od strane Vrhovnog sovjeta Ukrajine 1 novembra 1991.

**Uzbekistan:** Zakon o državnom jeziku SSR Uzbekistan, 21 oktobar 1989.

**Tabela 1. Etnička struktura Srbije (bez Kosova i Metohije), 1991-2002**

Nacionalnost	1991		2002		Indeks rasta 2002/1991
	broj	%	Broj	%	
Ukupno	7576837	100.0	7498001	100.0	99.0
Srbi	6061917	80.0	6212838	82.9	102.5
Crnogorci	117761	1.6	69049	0.9	58.6
Jugosloveni	312595	4.1	80721	1.1	25.8
Albanci	74303	1.0	61647	0.8	83.0
Bošnjaci	-	-	136087	1.8	88.2*
Bugari	26416	0.3	20497	0.3	77.6
Bunjevci	21236	0.3	20012	0.3	94.2
Vlasi	15675	0.2	40054	0.5	255.5
Goranci	-	-	4581	0.1	-
Mađari	337479	4.5	293299	3.9	86.9
Makedonci	44028	0.6	25847	0.3	58.7
Muslimani	176401	2.3	19503	0.3	11.1
Nemci	4745	0.1	3901	0.1	82.2
Romi	90853	1.2	108193	1.4	119.1
Rumuni	37818	0.5	34576	0.5	91.4
Rusi	2429	0.0	2588	0.0	106.5
Rusini	17795	0.2	15905	0.2	89.4
Slovaci	65363	0.9	59021	0.8	90.3
Slovenci	7811	0.1	5104	0.1	65.3

Ukrajinci	4957	0.1	5354	0.1	108.0
Hrvati	94244	1.2	70602	0.9	74.9
Česi	2675	0.0	2211	0.0	82.7
Ostali	11318	0.1	11711	0.2	103.5
Neizjašnjeni i neopredeljeni	9988	0.1	107732	1.4	1078.6
Regionalna pripadnost	4706	0.1	11485	0.2	244.1
Nepoznato	34324	0.5	75483	1.0	219.9

*Izvor:* Konačni rezultati popisa stanovništva za odgovarajuće godine.

*Napomena:* Prema zvaničnoj klasifikaciji Republičkog zavoda za statistiku date su sve nacionalnosti u Srbiji (sa 2000 i više pripadnika) prema popisu iz 2002. godine.

\* Indeks rasta (88.2) odnosi se na Bošnjake i Muslimane zajedno.



**Tabela 2. Etnička struktura centralne Srbije, 1991-2002**

Nacionalnost	1991		2002		Indeks rasta 2002/1991
	broj	%	Broj	%	
Ukupno	5606642	100.0	5466009	100.0	97.5
Srbi	4936600	88.0	4891031	89.5	99.1
Crnogorci	73311	1.3	33536	0.6	45.7
Jugosloveni	141829	2.5	30840	0.6	21.7
Albanci*	71790	1.3	59952	1.1	83.5
Bošnjaci	-	-	135670	2.5	88.8**
Bugari	24137	0.4	18839	0.3	78.1
Bunjevci	-	-	246	0.0	-
Vlasi	15544	0.3	39953	0.7	257.0
Goranci	-	-	3975	0.1	-
Mađari	4189	0.1	3092	0.1	73.8
Makedonci	26913	0.5	14062	0.3	52.2
Muslimani	170645	3.0	15869	0.3	9.3
Nemci	1048	0.0	747	0.0	71.3
Romi	67646	1.2	79136	1.4	117.0
Rumuni	3026	0.1	4157	0.1	137.4
Rusi	1422	0.0	1648	0.0	115.9
Rusini	390	0.0	279	0.0	71.5
Slovaci	3120	0.1	2384	0.0	76.4
Slovinci	5139	0.1	3099	0.1	60.3
Ukrajinci	468	0.0	719	0.0	153.6

Hrvati	21716	0.4	14056	0.3	64.7
Česi	879	0.0	563	0.0	64.1
Ostali	6389	0.1	6400	0.1	100.2
Neizjašnjeni i neopredeljeni	4914	0.1	52716	1.0	1072.8
Regionalna pripadnost	2254	0.0	1331	0.0	59.1
Nepoznato	23273	0.4	51709	0.9	222.2

Izvor i napomene kao za tabelu 1.

\* Za stanovništvo albanske nacionalnosti date su zvanične procene s obzirom da popis

1991. godine nije sproveden u dve opštine (Bujanovac i Preševo) Centralne Srbije.

\*\* Indeks rasta (88.8) odnosi se na Muslimane i Bošnjake zajedno.

**Tabela 3. Etnička struktura Vojvodine, 1991-2002**

Nacionalnost	1991		2002		Indeks rasta
	broj	%	Broj	%	2002/1991
Ukupno	1970195	100.0	2031992	100.0	103.1
Srbi	1125317	57.1	1321807	65.0	117.5
Crnogorci	44450	2.3	35513	1.7	79.9
Jugosloveni	170766	8.7	49881	2.5	29.2
Albanci	2513	0.1	1695	0.1	67.4
Bošnjaci	-	-	417	0.0	70.4*
Bugari	2279	0.1	1658	0.1	72.8
Bunjevci	21236	1.1	19766	1.0	93.1
Vlasi	131	0.0	101	0.0	77.1
Goranci	-	-	606	0.0	-
Mađari	333290	16.9	290207	14.3	87.1
Makedonci	17115	0.9	11785	0.6	68.9
Muslimani	5756	0.3	3634	0.2	63.1
Nemci	3697	0.2	3154	0.2	85.3
Romi	23207	1.2	29057	1.4	125.2
Rumuni	34792	1.8	30419	1.5	87.4
Rusi	1007	0.1	940	0.0	93.3
Rusini	17405	0.9	15626	0.8	89.8
Slovaci	62243	3.2	56637	2.8	91.0
Slovenci	2672	0.1	2005	0.1	75.0

Ukrajinci	4489	0.2	4635	0.2	103.3
Hrvati	72528	3.7	56546	2.8	78.0
Česi	1796	0.1	1648	0.1	91.8
Ostali	4929	0.3	5311	0.3	107.8
Neizjašnjeni i neopredeljeni	5074	0.3	55016	2.7	1084.3
Regionalna pripadnost	2452	0.1	10154	0.5	414.1
Nepoznato	11051	0.6	23774	1.2	215.1

Izvor i napomene kao za tabelu 1.

\* Indeks rasta (70.4) odnosi se na Bošnjake i Muslimane zajedno.

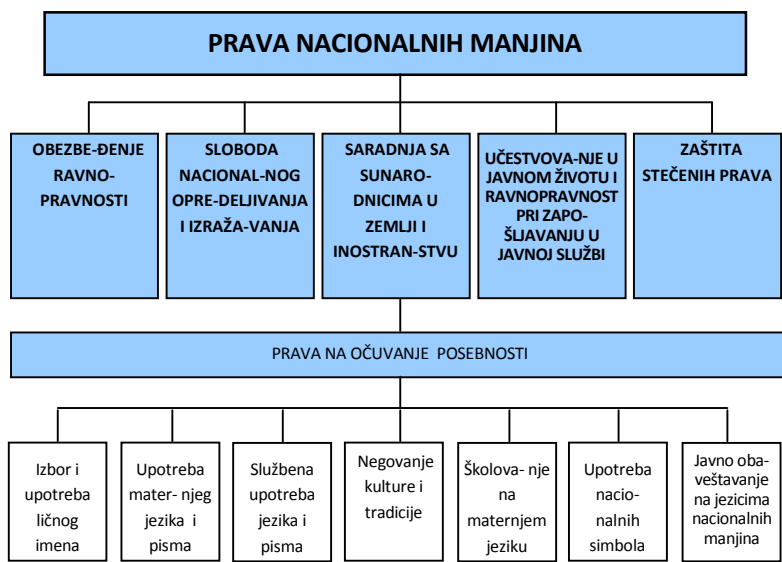
Tabela 4: Narodi, narodnosti i etničke grupe u SFR Jugoslaviji (popis iz 1981.)

			%
<b>Ukupan broj stanovnika SFRJ</b>	22.427.585	100	
<b>Narodi Jugoslavije</b>			
Hrvati	4.428.043		19,7
Makedonci	1.341.598		6,0
Crnogorci	579.043		2,6
Muslimani	1.999.890		8,9
Srbi	8.140.507		36,3
Slovenci	1.763.571	7,8	
<b>Narodnosti Jugoslavije</b>			
Albanci	1.730.878		7,7
Bugari	36.189		0,2
Česi	19.624		0,1
Mađari	426.867		1,9
Italijani	15.132		0,1
Rumuni	54.955		0,2
Rusini	23.286		0,1
Slovaci	80.334		0,4
Turci	101.291		0,5
Ukrajinci	12.813	0,1	

**Etničke grupe**

Romi	168.197	0,7
Vlasi	32.071	0,1
Jugosloveni	1.219.024	5,4
Ostali (nacionalno neopredeljeni, manje od 0,1% ukupnog broja stanovnika)	254.272	1,1

## PRAVA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI SRBIJI



**NACIONALNI SAVETI NACIONALNIH MANJINA, 2002 – 2005**

NACIONALNI SAVET	SKUPŠTINA ODRŽANA
Mađarska nacionalna manjina	21.09.2002. Novi Sad
Rusinska nacionalna manjina	02.09.2002. Novi sad 30.10.2004. Ruski Krstur (vanredna)
Rumunska nacionalna manjina	07.12.2002. Vršac 04.09.2004. Vršac (vanredna)
Hrvatska nacionalna manjina	15.12.2002. Subotica
Slovačka nacionalna manjina	18.01.2003. Novi Sad
Bunjevačka nacionalna manjina	23.02.2003. Subotica
Bugarska nacionalna manjina	10.05.2003. Niš
Ukrajinska Nacionalna manjina	17.05.2003. Kula
Romska nacionalna manjina	24.05.2003. Beograd
Bošnjačka nacionalna manjina	06.09.2003. Novi Pazar
Grčka nacionalna manjina	25.04.2004. Beograd
Makedonska nacionalna manjina	11.12.2004. Beograd



## NACIONALNI SAVETI NACIONALNIH MANJINA, 2011

NACIONALNI SAVET	PRESEDNIK
Albanska nacionalna manjina	Galip Beqiri
Aškalijska nacionalna manjina	Zijadin Zalihi
Bošnjačka nacionalna manjina (savet u tehničkom mandatu)	Esad Džudžević
Bošnjačka nacionalna manjina	Mevlud Dudić
Bunjevačka nacionalna manjina	Branko Pokornić
Češka nacionalna manjina	Stefan Klepaček
Egipatska nacionalna manjina	Agim Ajra
Grčka nacionalna manjina	Petar Rodifcis - Nađ
Hrvatska nacionalna manjina	Slaven Bačić
Jevrejska zajednica – Savez jevrejskih opština Srbije	Ruben Fuks
Mađarska nacionalna manjina	Tamas Korhecz
Makedonska nacionalna manjina	Borče Veličkovski
Nemačka nacionalna manjina	Laslo Gence
Rumunska nacionalna manjina	Daniel Petrović
Rusinska nacionalna manjina	Slavko Rac
Slovačka nacionalna manjina	Ana Tomanova – Mkanova
Slovenačka nacionalna manjina	Željko Kljun
Ukrajinska nacionalna manjina	Jozo Sapun

## **PRILOG: OSTALI RELEVANTNI ZAKONI**

U domenu zaštite fizičkog i duševnog integriteta pripadnika nacionalne manjine, značajni su sledeći zakoni:

### ***Krivični zakonik Republike Srbije (2005)***

(«Službeni glasnik Republike Srbije» 85/2005, 88/2005, 107/2005, 111/2009)

Sa stanovišta bezbednosti, tolerancije i zaštite manjina i njihovih pripadnika naročiti značaj imaju sledeća dela koja su predviđena u Krivičnom zakoniku i za koja je propisana odgovarajuća sankcija: član 114: “Teško ubistvo”, član 133: “Povreda slobode kretanja i nastanjivanja”, član 137: “Zlostavljanje i mučenje”, član 147: “Povreda prava na podnošenje pravnog sredstva”, član 148: “Povreda slobode govora i javnog istupanja”, član 149: “Sprečavanje štampanja i rasturanja štampanih stvari i emitovanja programa”, član 151: “Sprečavanje javnog skupa”, član 152: “Sprečavanje političkog, sindikalnog i drugog organizovanja i delovanja”, član 153: “Gonjenje za krivična dela protiv sloboda i prava čoveka i građanina”, član 154: “Povreda prava kandidovanja”, član 155: “Povreda prava glasanja”, član 158: “Sastavljanje netačnih biračkih spiskova”, član 159: “Sprečavanje održavanja glasanja”, član 160: “Povreda tajnosti glasanja”, član 161: “Falsifikovanje rezultata glasanja”, član 164: “Povreda prava pri zapošljavanju i za vreme nezaposlenosti”, član 359: “Zloupotreba službenog položaja”, član 372: “Ratni zločin protiv civilnog stanovništva”, član 383: “Uništavanje kulturnih dobara”, član 384: “Nesprečavanje vršenja krivičnih dela protiv čovečnosti i drugih dobara zaštićenih međunarodnim pravom”, i drugo.

Od posebnog značaja su ona krivična dela koje se neposredno tiču bezbednosti, nediskriminacije, posebnih prava nacionalnih i drugih manjina. Tu u prvom redu spadaju krivična dela iz člana 128: “Povreda ravnopravnosti”, člana 129: “Povreda prava upotrebe jezika i pisma”, člana 130: “Povreda slobode izražavanja nacionalne ili etničke pripadnosti”, član 131: “Povreda slobode ispovedanja vere i vršenja verskih obreda”, član 174: “Povreda ugleda zbog rasne, verske nacionalne ili druge pripadnosti”, član 317: “Izazivanje nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti”, član 370: “Genocid”, član 371: “Zločin protiv čovečnosti”, član 375: “Organizovanje i podsticanje na izvršenje genocida i ratnih zločina”, član 387: “Rasna i druga diskriminacija”, i drugo.

Opšte uzev, rešenja Krivičnog zakonika su prilično kvalitetna, jer je zakonodavac putem čitavog niza krivičnih dela i zaprečenih kazni stvorio pretpostavke da se i ovim putem zaštite nacionalne manjine i njihovi pripadnici od najtežih oblika kršenja zakona odnosno da se i na ovaj način zaštite njihova osnovna prava (na opstanak, na ravnopravnost i nediskriminaciju, na slobodnu upotrebu jezika i drug).

### ***Zakon o uređenju sudova (2008)***

Ovaj propis sadrži nekoliko zanimljivih rešenja. Pre svega, u čl. 10. («Obeležja državne vlasti, službena upotreba jezika i pisma») u stavu 4 utvrđeno je da su u sudovima u Republici Srbiji u službenoj upotrebi srpski jezik i ćirilčko pismo, ali je već u sledećem stavu istog člana precizirano da u sudovima, odeljenjima izvan sedišta sudova i sudskim jedinicama u službenoj upotrebi su i drugi jezici i pisma, u skladu sa zakonom.

Važna je i odredba iz člana 65/4 («Prijem sudijskih pripravnika») koja, istina, ima i šire značenje od službene upotrebe jezika, a prema kojoj pri prijemu sudijskih pripravnika naročito se vodi računa o nacionalnom sastavu

stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi u sudu.

Konačno, odredbom iz člana 74/1 precizirano je da se sudskim poslovnikom propisuju unutrašnje uređenje i rad suda, pre svega: uređenje i rad odeljenja i ostalih unutrašnjih jedinica suda; rad zajedničke sednice odeljenja i sednice svih sudija; obaveštavanje javnosti o radu sudova; vođenje postupka i dostavljanje odluka na jezicima nacionalnih manjina; i drugo.

### **Zakon o sudijama (2008)**

Od posebnog značaja je odredba iz člana 46/2 koja ima šire značenje, ali se makar delom odnosi i na službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina. Ona glasi:

*«Pri izboru i predlaganju za izbor sudija vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi u sudu.»*

### **Zakon o javnom tužilaštvu (2008)**

Zakon u članu 7. («Službeni jezik i pismo») utvrđuje da u javnim tužilaštvima u Republici Srbiji u službenoj upotrebi su srpski jezik i ćirilčko pismo. Službena upotreba drugih jezika i pisama uređuje se zakonom na osnovu Ustava.

Mada ima širi značaj, u vezi sa službenom upotrebom jezika nesumnjivo je važna i odredba iz člana 82/2 koja precizira da se pri izboru i predlaganju za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u sudu.

Na isti način, na osnovu člana 122/4, pri prijemu tužilačkih pripravnika naročito se vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi u sudu.

### **Zakon o javnom beležništvu (2011)**

Ovaj zakon sadrži više odredbi od značaja za nacionalne manjine. Pre svega, u čl. 16. («Službeno sedište i tabla») odredbom iz stava 4 precizirano je da ukoliko se službeno sedište javnog beležnika nalazi na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik i pismo određene nacionalne manjine u službenoj upotrebi, na tabli se naziv „javni beležnik“ ispisuje i na jeziku nacionalne manjine.

Zatim, član 18. («Upotreba jezika i pisma») utvrđuje u stavu 1. da javni beležnik sastavlja javnobeležničke isprave na srpskom jeziku kao službenom jeziku, ćirilčkim pismom, a na područjima one jedinice lokalne samouprave gde je u službenoj upotrebi i jezik i pismo nacionalne manjine, javnobeležničke isprave se sastavljaju na srpskom jeziku ćirilčkim pismom ili na jeziku i pismu nacionalne manjine ili na oba jezika i pisma, u skladu sa zahtevom stranke.

Odredbom iz stava 3. člana 19. («Pečat i štambilj») precizirano je da ukoliko se službeno sedište javnog beležnika nalazi na području jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik i pismo određene nacionalne manjine u službenoj upotrebi, tekst službenog pečata i službenog štambilja ispisuje se i na jeziku i pismu nacionalne manjine.

Na osnovu člana 25/1/7, među uslovima za imenovanje javnog beležnika je i taj da govori, piše i čita srpski jezik, a na područjima one jedinice lokalne samouprave gde je u službenoj upotrebi i jezik manjine da poznaje i jezik te manjine ili da priloži sporazum o saradnji sa sudskim prevodiocem za jezik te manjine.

Član 29. («Postupak imenovanje – podnošenje prijave») utvrđuje u stavu 5. da se pri izboru javnih beležnika naročito vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi na području jedinice lokalne samouprave za koju se imenuju javni beležnici. Na isti način, na osnovu čl. 34/4 («Potreba za javnobeležničkim pripravniciima»), pri izboru javnobeležničkih pripravnika naročito se vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi na području jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalazi službeno sedište javnog beležnika.

### **Podzakonska akta o nacionalnim savetima nacionalnih manjina**

U sprovođenju Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina donet je jedan relevantnih broj podzakonskih akata. Među ovima su:

#### ***Uredba o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina (2010)***

Uređuje postupak raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina koji su upisani u registar nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Uredba ima svega sedam članova, od kojih poslednji član uređuje način stupanja Uredbe na snagu.

#### **Osnovne primedbe koje bi se mogle izneti su:**

Uredbom zapravo bi trebalo da budu uređena zakonom (na primer, *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.*), kako zbog važnosti i osetljivost pitanja o kojima je reč, tako i iz razloga pravne sigurnosti.

Takođe, kriterij za raspodelu sredstava: 30% + 35% + 35%, kako je precizirana članovima 2. i 3. Uredbe, trebalo bi podvrći preispitivanju i pronaći bolja i pravednija rešenja.

Na kraju, Uredba, u članu 6, precizira da rešenje o visini sredstava dodeljenih za svaki registrovani nacionalni savet donosi ministar nadležan za ljudska i manjinska prava, u skladu sa zakonom.

Nije, jasno da li nacionalni savet koji je iz nekog razloga nezadovoljan visinom dodeljenih mu sredstava ima mogućnost žalbe, pod kojim uslovima, u kom roku, kom organu se izjavljuje žalba itd. Izvesno je da bi nekakav oblik kontrole odluke o dodeljivanju sredstava svakako mora da postoji. S toga bi jedno od rešenja moglo da bude da u slučaju spora kao drugostepeni organ odlučuje Savet Republike Srbije za nacionalne manjine, što bi s jedne strane obezbedilo dvostепенost odlučivanja, a sa druge, dodatno ojačalo ulogu Saveta;

#### ***Pravilnik o načinu vođenja posebnog biračkog spiska nacionalne manjine (2009)***

Bliže uređuje način vođenja posebnog biračkog spiska nacionalne manjine (poseban birački spisak) i druga pitanja koja su potrebna za potpuno, tačno i ažurno vođenje biračkih spiskova, kao i upis i brisanje pripadnika nacionalne manjine iz posebnog biračkog spiska.

Regulisanje ovog pitanja u Pravilniku je previše ekstezivno, a zbog svog značaja moglo bi biti uređeno *Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.*

***Pravilnik o obliku i sadržaju obrasca za prikupljanje potpisa birača koji podržavaju elektora (2009)***

Propisan je oblik i sadržaj obrasca za prikupljanje potpisa birača koji podržavaju elektora. Pravilnik je veoma malog obima (svega 5 članova, uključujući prelazne i završne odredbe) s tim da njegov sastavni deo predstavlja obrazac za prikupljanje potpisa birača.

Prva primedba je da bi i ove odredbe trebalo da su deo *Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*.

Druga primedba tiče se stila i svodi se na to da se na samom kraju člana 3, pored ostalih podataka koje sadrži obrazac za prikupljanje potpisa birača koji podržavaju elektore navode i "datum i mesto sačinjavanja obrasca i potpis birača koji podržava elektora".

***Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina (2009)***

Bliže uređuje sadržinu i način vođenja registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Pre svega, i ove odredbe trebalo bi da budu ugrađene u odgovarajući zakon, a ne da budu predmet podzakonskih akata.