

ALTERNATIVNI IZVEŠTAJ
O ZAŠTITI PRAVA
NACIONALNIH MANJINA
U REPUBLICI SRBIJI
(2017. godina)



FORUM ZA ETNIČKE ODNOSE
FORUM FOR ETHNIC RELATIONS



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

Beograd, maj 2018.

ALTERNATIVNI IZVEŠTAJ O ZAŠTITI PRAVA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI SRBIJI (2017. GODINA)

Beograd, maj 2018. godine



FORUM ZA ETNIČKE ODNOS
FORUM FOR ETHNIC RELATIONS

Kraljice Natalije 45/VII
11000 Beograd, Srbija
+381 11 36 20 781

forumbgd@gmail.com • www.fer.org.rs

Publikacija Izazovi manjinske politike u bilateralnoj i regionalnoj saradnji nastala je kao rezultat projekta Integrativne politike i položaj nacionalnih manjina koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.

Stavovi izneseni u ovoj publikaciji predstavljaju stavove autora.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

323.1

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

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

FORUM

Godina 8, broj 3

Izdavač

Forum za etničke odnose, Beograd

Glavni urednik

Dr Dušan Janjić

Urednik

Nenad Đurđević

Lektura

Jasna Alibegović

Prelom

Atelje, Beograd

Štampa

Dosije studio, Beograd

Izlazi periodično

Sadržaj

Napomena	5
I DEO:	
PRIKAZ ZNAČAJA I IZVRŠENJA AKCIONOG PLANA	7
1. Značaj ostvarivanja Akcionog plana Vlade Republike Srbije za ostvarivanje prava nacionalnih manjina za članstvo Srbije u EU	9
2. Upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina	19
3. Demokratska participacija pripadnika nacionalnih manjina	27
4. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnim preduzećima i ustanovama	35
5. Unapređenje ustavnog i zakonodavnog okvira manjinske politike Republike Srbije	43
II DEO:	
STAVOVI VOĐA NACIONALNIH MANJINA	57
1. Analiza intervjua sa vođama nacionalnih manjina.....	59
III DEO:	
PREDLOZI ZA IZGRADNJU INTEGRATIVNE MANJINSKE POLITIKE REPUBLIKE SRBIJE	71
Osnovna literatura	85

Napomena

Ova analiza je rezultat ostvarivanja projekta Forum za etničke odnose ”*Integrativne politike i položaj nacionalnih manjina*”, koji je podržala Fondacija za otvoreno društvo.

Predmet ove analize je ostvarivanje Pregovaračkog poglavlja 23, deo o zaštiti prava nacionalnih manjina odnosno Akcionog plana Vlade Republike Srbije za ostvarivanje prava nacionalnih manjina za 2017. godinu, i to sledećih pitanja: Upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina (V deo Akcionog plana); Demokratska participacija (VII deo Akcionog plana), i odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima (VIII deo Akcionog plana).

Obavljene su sledeće aktivnosti na izradi ove analize: Desk istraživanje (*Desk Research*) odnosno prikupljanje, obrada i analiza dokumenata uključujući Pregovarački okvir za pregovore o članstvu Srbije u EU, Pregovaračko poglavlje 23, Akcioni plan Vlade Srbije o unapređenju položaja nacionalnih manjina, Okvirnu konvenciju o zaštiti manjina i Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima i druga relevantna međunarodna i domaća dokumenta (poput ustava, zakonskih i podzakonskih akata), izveštaje relevantnih organa i organizacija, stručnu literaturu, statističke i druge podatke; organizovane su konsultativne stručno-političke rasprave o ostvarivanju prava nacionalnih manjina u svetlu pregovora po poglavlju 23 u kojoj su učestvovali predstavnici Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije EU, Kancelarije za evropske integracije, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, Kancelarija za ljudska prava i nacionalne manjine, Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne skupštine Srbije, nacionalnih saveta nacionalnih manjina, relevantnih manjinskih i drugih nevladinih organizacija, predstavnika EU, Saveta Evrope, OEBS, kao i istaknuti stručnjaci; terensko istraživanje (*Field Research*) u lokalnim zajednicama (deset opština) sa teritorijalnom koncentracijom pripadnika nacionalnih manjina

i sedištima političkih i kulturnih institucija nacionalnih manjina obavljani su produbljeni intervjui sa otvorenim upitnikom s osnovnim zadatkom da se utvrdi stepen obaveštenosti o napretku po poglavlju 23; ocena stepena i kvaliteta izvršavanja obaveza po Akcionom planu i vrednosni stav prema položaju nacionalnih manjina u perspektivi članstva u EU.

U izradi ove analize korišćeni su metodi pravne, sociološke i politikološke analize.

Poseban problem s kojim se suočila analiza su brojni pravni izvori, stručni radovi, ali izrazito odsustvo analiza prakse.

U izradi ovog dokumenta učestvovao je sledeći stručno-istraživački tim:

Rukovodilac stručno-istraživačkog tima: dr Dušan Janjić.

Vodeći eksperti: dr Dušan Janjić, dr Goran Bašić, dr Miloš Bešić, dr Boris Krivokapić, dr Danilo Šuković i Eva Vukašinović.

Stručnjaci saradnici: dr Darko Baštovanović, Aleksandar Dimitrov i Miloš Mihajlović.

Inostrani stručnjaci: dr Stefano Bianchini, dr Mitja Žagar i dr Siniša Tatlović.

Saradnici – anketari: Marija Demić, Aleksandar Dimitrov, Danilo Đurđević, Verka Jovanović, Maja Kamenov, Miloš Mihajlović, Slobodan Pejanović, Mehmed Plojović i Nikola Stevanović.

Redaktori: dr Stefano Bianchini i dr Dušan Janjić.

I DEO:
PRIKAZ ZNAČAJA
I IZVRŠENJA
AKCIONOG PLANA

Dr Dušan Janjić

1. Značaj ostvarivanja Akcionog plana Vlade Republike Srbije za ostvarivanje prava nacionalnih manjina za članstvo Srbije u EU

S obzirom na to da je Srbija, za razliku od prethodnih zemalja kandidata suočena sa zahtevima o zaštiti prava nacionalnih manjina, Akcionim planom Vlade Republike Srbije za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, usvojenim 2016. godine, utvrđene su mere, aktivnosti i sredstva kako bi se obezbedila puna primena propisa i otklonili uočeni nedostaci u sprovođenju prava i sloboda nacionalnih manjina. Ostvarivanje napretka u ostvarivanju Akcionog plana Vlade Srbije je važno za ukupan napredak, odnosno za ostvarivanje članstva Srbije u EU. Naime, sa poglavljima 23, 24 i 35 otvaraju se i zatvaraju pregovori o članstvu.

Kada je u pitanju ispunjenje obaveza iz akcionih planova za poglavlja 23 i 24, uključujući i poseban Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, Srbija kvartalno podnosi izveštaje o realizaciji obaveza iz tih dokumenata.¹

¹ Izveštaji se objavljuju na sajtu Ministarstva pravde, v. <https://www.mpravde.gov.rs/tekst/17033/izvestaj-br-32017-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>. Kvartalni izveštaji o ispunjenju Akcionog

Evropska komisija (EK) je u obavezi da državama članicama dva puta godišnje podnese svoje izveštaje o poglavljima 23 i 24. U tim izveštajima („*Non-paper*“² o trenutnom stanju u poglavljima 23 i 24 za Srbiju iz maja i novembra 2017),² kada su u pitanju prava manjina, EK je istakla sledeća pitanja: izmena i dopuna Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, posebno iz ugla zastupljenosti lica koja pripadaju nacionalnim manjinama u javnoj upravi i upotrebe jezika i pisma u javnoj upravi; objavljivanje udžbenika za osnovne i srednje škole na manjinskim jezicima; emitovanje programa na manjinskim jezicima u medijima u uslovima privatizacije; status crkava i verskih zajednica; zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u izboru javnih tužilaca i rad saveta za međunacionalne odnose u opštinama.

Imajući u vidu načelo da će poglavlja 23 i 24 biti zatvorena među poslednjim poglavljima tokom pregovora, kao i da se planira da (možda već u 2019. godini) Evropska komisija, a zatim i Savet EU, daju ocenu ispunjenosti privremenih merila u poglavljima 23 (i Akcionog plana za manjine), 24 i 35, pitanja ispunjavanja svih ciljeva iz ovih dokumenata biće postavljana sa sve većim stepenom aktuelnosti i urgencije. Kada su u pitanju teme iz Akcionog plana za manjine, nema sumnje da će momenat debate oko ispunjenosti prelaznih merila za poglavlje 23, kao i o utvrđivanju *merila za zaključenje* istog poglavlja, biti jedan od ključnih momenata, koji će i susedi Srbije koristiti da eventualno obnove ili pojačaju pritisak za rešavanje određenih bilateralnih pitanja.

Savetodavnu ulogu u pristupnim pregovorima ima i Evropski parlament (EP),³ a debate u EP imaju poseban značaj zbog svog šireg, političkog, medijskog i javnog efekta koji je posebno vidljiv u zemljama na koje se one odnose. U svojoj godišnjoj rezoluciji o Srbiji od 14. juna 2017. godine,⁴ EP ističe, između ostalog, potrebu „nediskriminacionog tretmana nacionalnih manjina u celoj zemlji, uključujući obrazovanje, korišćenje jezika, odgovarajuću zastupljenost u pravosuđu, javnoj upravi, nacionalnom parlamentu i lokalnim i regionalnim telima, kao i pristup medijima i verskoj službi uz korišćenje manjinskih jezika“.⁵

Od značaja za unapređenje manjinske politike, odnosno za uvođenje evropskih pravnih tekovina u manjinsku politiku, Srbija je, kao zemlja kandidat za

plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina se objavljuju i na sajtu Kancelarije Vlade RS za ljudska i manjinska prava <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/21794>. Preuzeto 25. januara 2018.

2 Izveštaji Evropske komisije („non-paper“) objavljeni su na sajtu Ministarstva za evropske integracije, <http://www.mei.gov.rs/src/dokumenta/eu-dokumenta/polugodisnji-izvestaj-ek-o-pregledu-stanja-u-poglavljima-23-i-24/>.

3 U ovom smislu poseban značaj ima Spoljnopolitički komitet (AFET), kao i Komitet za „građanske slobode, pravdu i unutrašnje poslove“ (Komitet „Libe“) i Potkomitet EP za ljudska prava (Potkomitet „Droit“), koji održavaju „saslušanja“ i iznose mišljenja o stanju ljudskih i manjinskih prava u pojedinim zemljama.

4 European Parliament resolution of 14 June 2017 on the 2016 Commission Report on Serbia, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0261+0+DOC+PDF+V0//EN>. Preuzeto 10. januara 2018.

5 Tačka 26 rezolucije, v. *supra*.

članstvo u EU, ostala posmatrač u Agenciji EU za osnovna prava (Agencija)⁶ odlukom Saveta EU od 18. decembra 2017. godine.⁷ Agencija nije isključivo fokusirana na pitanja prava nacionalnih manjina jer njena delatnost uključuje diskriminaciju, dostupnost pravdi, rasizam i ksenofobiju, zaštitu podataka, prava žrtava zločina i prava deteta. Agencija može da deluje i obavlja zadatke u Srbiji kao pridruženoj zemlji u cilju usklađivanja zakonodavstva iz oblasti osnovnih prava.

Agencija za osnovna prava u svom godišnjem izveštaju iz 2017. godine pažnju posvećuje aktivnostima za ostvarivanje jednakosti i nediskriminacije, kao borbi protiv pojava rasizma, ksenofobije i sličnih pojava.⁸ U cilju borbe protiv diskriminacije prema manjinama, Agencija objavljuje i periodični *Pregled manjina i diskriminacije u EU*. Ovaj pregled obuhvata samo neke manjine, poput Roma i ruske populacije u baltičkim državama, kao i imigrante u zemljama EU prve i druge generacije.⁹

Značajan broj otvorenih pitanja u odnosima sa susedima je povezan sa položajem nacionalnih manjina. Polazne pozicije svakog od suseda po pitanju nacionalnih manjina su po sadržaju i obimu različite, ali po jednom pitanju su posebno susedi, članice EU, postigle konsenzus, a on se odnosi na to da *prema Srbiji treba uspostaviti odgovarajuće obaveze u procesu pristupanja EU*. Iz ovog konsenzusa proističe i koordinacija aktivnosti vlada tih susednih država, što je ispoljeno i u pripremi *Zajedničke pozicije EU za otvaranje poglavlja 23* i ugradnji prelaznih merila za to poglavlje.¹⁰ Za sada vlasti Srbije ne nalaze odgovarajući način da pored ispunjavanja zahteva suseda unaprede zaštitu pripadnika srpske zajednice u ovim državama.

Zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina odnosno ostvarivanje integrativne manjinske politike je od izuzetnog značaja za napredovanje reformi

6 Osnovana prvenstveno kao ekonomska integracija, EU se za pitanja koja se odnose na tumačenje ljudskih prava u prvom redu dugo oslanjala na odredbe i praksu Saveta Evrope, odnosno Suda za ljudska prava Saveta Evrope. Pitanje ljudskih i osnovnih prava uključeno je u pravne tekovine Unije tek u ovom veku, ali se za sadržinu brojnih pitanja u ovoj oblasti (poput npr. manjinskih prava) EU često i dalje oslanja na praksu Saveta Evrope i Suda za ljudska prava. Lisabonski ugovor o EU je takođe predvideo pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima Saveta Evrope, v. Marina Kolb, *The European Union and the Council of Europe*, Palgrave MacMillan, 2013, 245.

7 Council decision (EU) 2018/13 of 18 december 2017 on the position to be adopted on behalf of the European Union within the EU - Serbia Stabilisation and Association Council on the participation of Serbia as an observer in the European Union Agency for Fundamental Rights' work and the respective modalities thereof, within the framework of Regulation (EC) No 168/2007, *OJEU* L 4-9. januara 2018. Srbija učestvuje u budžetu Agencije u visini od 180.000 evra.

8 FRA, *Fundamental Rights Report 2017*, FRA Opinions, Vienna, 2017, 24 p, strane 6-10.

9 FRA, *Second EU Minority and Discrimination Survey*, Vienna, 2017, 130 p.

10 Ovakav pristup je osnažen i time što EU podržava svoje članice tako što se otvorena pitanja iz domena bilateralnih odnosa, ukoliko se ne mogu razrešiti u tom domenu, ugrađuju u *Zajedničke pozicije* i tako postaju pitanja koja se moraju rešiti tokom pregovora o pristupanju EU, a čitava EU je garant toga. Grupa zemalja koja je usaglasila svoje posebne interese stvara svojevrsnu interesnu grupu u EU koja se stara da njihov nastup prevaziđe bilateralni nivo i dospe u sferu šireg interesa institucija EU koje vode pregovore sa Srbijom.

i demokratizacije Srbije, ali je i značajan pokazatelj napredovanja na putu ka članstvu u EU. Stoga je već na prvoj međuvladinoj konferenciji (MKV), 21. januara 2014. godine, ovo pitanje naglašeno povodom započinjanja i okončavanja pristupnih pregovora Srbije sa EU. Do sada je Srbija, zaključno sa 2017. godinom, otvorila 12, a privremeno zatvorila 2 pregovaračka poglavlja od ukupno 35, sa tendencijom daljeg napretka i otvaranja novih poglavlja.

Stanje pregovaračkog procesa Srbije o članstvu u EU je u periodu kojim se bavi ova analiza obeleženo sledećim događajima:

U toku 2017. godine u EU su održane tri MVK (dve tokom predsedavanja Malte, peta i šesta MVK, i jedna tokom predsedavanja Estonije, sedma MVK). Ovo predstavlja ubrzanje u odnosu na 2016. godinu. Međutim, ritam otvaranja pregovaračkih poglavlja je relativno usporen, a ritam zatvaranja pojedinih poglavlja skoro neprimetan. Naime, ukupno je otvoreno dvanaest poglavlja, a za četiri godine zatvorena su samo tri poglavlja. Mali broj ukupno otvorenih i zatvorenih poglavlja rezultat je toga što je EU usloвила prvu fazu pregovora otvaranjem kompleksnih i/ili politički složenih poglavlja, čija priprema zahteva dosta vremena i energije. Reč je o poglavljima 35 (dijalog Beograd-Priština), 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbednost). Sporosti doprinosi i „zamor od proširenja“, ukupni efekti krize u EU, kao i otežavajući činioci iz bilateralnih odnosa (u prvom redu problemi na liniji Beograd-Zagreb). Međutim, od prevashodnog značaja je to što Srbija Briselu ne dostavlja dovoljno brzo svoje pregovaračke pozicije za ostala poglavlja, nakon što je EU dostavila izveštaje o skriningu i pozvala Srbiju da podnese svoje pozicije. Ovo ukazuje na inertnost administracije Srbije, spor napredak u reformama zbog različitih problema (organizacija resora, kadrovska politika, isuviše velika politička centralizacija i isključivo politička, a nedovoljna tehnička fokusiranost na pregovore sa EU i slično).

Perspektiva ulaska Srbije u EU na srednji rok dobila je poseban podsticaj krajem 2017. godine najavom predsednika EK Žan-Pol Junkera, da će EK u februaru 2018. godine objaviti strategiju namenjenu realizaciji članstva Srbije i Crne Gore u EU u perspektivi do 2025. godine.¹¹ Vraćanje teme proširenja na agendu prioriteta EU pojačano je i najavom priprema samita EU - Zapadni Balkan - prvog skupa te vrste nakon samita u Solunu (2003) - koji će biti održan 17. maja 2018. godine u Bugarskoj. Iako na tačan datum proširenja Unije može uticati niz drugih političkih dešavanja (npr. izbori za Evropski parlament i novi sastav Evropske komisije 2019), dalji proces reformi u EU¹² i u država-

11 European Commission, *State of the Union 2017, Letter of Intent*, str. 10, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_en.pdf. Preuzeto 15. januara 2018.

12 Predloge dublje reforme EU podneo je, pored Evropske komisije, i francuski predsednik Makron, o čemu će Evropski savet voditi seriju strateških debata u periodu do juna 2019. godine, v. European Council, *Leader's Agenda, Building our future together*; <http://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>, oktobar 2017.

ma kandidatima, možemo se nadati da Srbija ulazi u poslednju petogodišnju fazu u realizaciji svog strateškog cilja: punopravnog članstva u Evropskoj uniji. Ovim se implicitno postavljaju i krajnji rokovi za realizaciju svih predviđenih reformi u Srbiji, uključujući i aktivnosti koje su povezane sa odnosima sa susedima, odnosno sa daljim regulisanjem položaja nacionalnih manjina i dr.

U strategiji od 6. februara 2018.¹³ EK predlaže konkretne korake za pojedine važne faze u pregovorima o proširenju sa Srbijom. Tako se navodi da bi sva prelazna merila za poglavlja 23 i 24, odnosno za poglavlje 35, trebalo da budu ispunjena što hitnije, nakon čega bi bila usvojena *konačna merila*. Posebno se ukazuje na značaj pune normalizacije odnosa između Beograda i Prištine u formi sveobuhvatnog pravno obavezujućeg sporazuma, čija „*nepovratna primena*“ treba da bude konstatovana pre nego što dođe do zaključenja ugovora o članstvu. EK predlaže i neke dodatne tehničke i finansijske mere EU za podršku ubrzanim pregovorima o članstvu, kao i razne mehanizme integracije Srbije i Crne Gore u politike i proces odlučivanja u EU. Nekoliko godina uoči zaključenja pregovora, Evropska komisija bi trebalo da predloži poseban izveštaj o efektima proširenja na Srbiju i Crnu Goru (i eventualno neke druge zemlje) u oblastima finansija i politike kohezije, budžeta i poljoprivredne politike. Sva poglavlja bi u načelu trebalo da budu zatvorena bar do 2023. ili 2024. godine (što nije precizirano u dokumentu Komisije), kako bi bio potpisan pristupni ugovor, koji bi stupio na snagu 2025. godine.

U najnovijem izveštaju EK o napretku zemalja kandidata (od 17. 4. 2018)¹⁴ u pogledu Srbije ponavljaju se ranije izraženi stavovi da je „uspostavljen odgovarajući pravni i institucionalni okvir za zaštitu osnovnih prava“. Dodaje se i da je on ipak i dalje „nekompletan a da je njegova primena neujednačena“. ¹⁵ Stoga je potrebno „obezbediti njegovu konzistentnu primenu širom zemlje, uključujući i poštovanje prava manjina“.

U pogledu Akcionog plana za poglavlje 23 ističe se da je u toku njegova primena, ali se istovremeno ukazuje da je u toku proces revizije akcionog plana sa ciljem da se utvrde „realističniji rokovi“.¹⁶

U paragrafu koji se odnosi na nacionalne manjine, ponavlja se stav da je uspostavljen opšti pravni okvir za poštovanje manjinskih i kulturnih prava u skladu sa *Okvirnom konvencijom o nacionalnim manjinama*. Međuetnički odnosi su „dobri i stabilni“, ali postoje regionalne razlike. Pojedine oblasti u kojima većinom žive nacionalne manjine su među ekonomski najnerazvijenijim.

13 European Commission, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, COM (2018) 65 final, Strasbourg, 6. februar 2018. (19 strana i aneks).

14 European Commission, *2018 Communication on EU enlargement policy*, COM (2018) 450 final, Strasbourg, 17. april 2018, 41 p, kao i *Serbia 2018 Report, Commission Staff Working Document*, SWD (2018) 152 final, Strasbourg 17. april 2018, 111 p.

15 *Serbia 2018 Report, op. cit.*, str. 12.

16 *Serbia 2018 Report, op. cit.*, str. 13.

Naglašava se da je potrebna brža primena Akcionog plana za nacionalne manjine i poziva na poboljšano uključivanje svih zainteresovanih. Ističe se funkcionisanje Republičkog saveta za nacionalne manjine, kao i uspostavljanje i povećanje sredstava fonda. Nisu još svuda uspostavljeni lokalni saveti za međuetničke odnose na nivou opština, kako to predviđa zakon. I dalje se očekuje usklađivanje Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakona o većima nacionalnih manjina, a u skladu sa stavovima Ustavnog suda. Nacionalne manjine su i dalje nedovoljno zastupljene u javnoj administraciji. Ističe se napredak po pitanju izdavanja udžbenika na jezicima nacionalnih manjina. Ukazuje se na potrebu daljeg konstruktivnog dijaloga kada se radi o udžbenicima na albanskom. Pominje se i potreba da se obezbedi pristup verskim obredima na jezicima manjina na celoj teritoriji Srbije. Ističe se osetljivost položaja medijskih servisa na jezicima nacionalnih manjina nakon završenog procesa privatizacije. Izražava se potreba da se poveća emitovanje programa za nacionalne manjine od strane republičkih medija.¹⁷

U preporukama koje se odnose na prevazilaženje nedostataka u oblasti osnovnih prava, ističe se da Srbija treba da „*razvija sveobuhvatan pristup zaštiti nacionalnih manjina primenom akcionog plana o nacionalnim manjinama ujednačeno širom cele zemlje, kao i amandmanima u zakonodavnom okviru putem inkluzivnog, transparentnog i efikasnog procesa*“.¹⁸

U delu izveštaja Evropske komisije za 2018. godinu koji se odnosi na regionalnu saradnju i odnose sa susedima, istaknuto je da je Srbija nastavila svoj aktivni angažman u regionalnim forumima i organizacijama u jugoistočnoj Evropi, kao i u svojim konstruktivnim bilateralnim odnosima sa susedima iz EU, kao i sa ostalim susedima. Bilateralni odnosi sa Mađarskom, Rumunijom i Bugarskom ocenjeni su kao „*dobri*“, dok su odnosi sa Hrvatskom okarakterisani kao „*neujednačeni*“ (*mixed*). Ponovljena je ocena o značaju regionalne saradnje „*kao suštinskog elementa evropskog integracionog procesa*“, važnog za stabilnost i pomirenje, kao i za rešavanje preostalih bilateralnih pitanja.

Prilikom izrade Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, nisu svestrano razmatrani a ni uvaženi predlozi nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Takođe, nije obezbeđeno aktivno učešće u sprovođenju i nadzoru ovog akcionog plana, nacionalnih saveta nacionalnih manjina, nezavisnih kontrolnih tela, nezavisnih eksperata i, organizacija građanskog društva koje se bavi ovom problematikom.

Forum za etničke odnose je, u nastojanju unapređenja manjinske politike, a u saradnji sa predstavnicima nacionalnih manjina, državnih i nezavisnih institucija, naročito sa Fondacijom za otvoreno društvo, do sada izradio „*Platformu za Strategiju integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji*“, potom pratio,

¹⁷ *Serbia 2018 Report, op. cit., str. 28-29.*

¹⁸ *Serbia 2018 Report, op. cit., str. 24.*

analizirao i izveštavao o stanju zaštite prava nacionalnih manjina, posebno ostvarivanju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina i uticaja bilateralnih odnosa Srbije sa zemljama susedima – članicama EU na položaj i zaštitu nacionalnih manjina. Na osnovu ovog rada, saznanja i iskustva, Forum za etničke odnose će nastojati da zagovara unapređenje integrativne manjinske politike kao i unapređenje sadašnjeg ustavnog i zakonodavnog okvira.

Naime, položaj nacionalnih manjina u Republici Srbiji je uređen Ustavom (2006), Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) i Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (2009). Takođe, u nekoliko drugih zakona (Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja, Zakon o kulturi, Zakon o informisanju, Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakon o političkim strankama, Zakon o lokalnoj samoupravi...) bliže je uređeno ostvarivanje pojedinih prava nacionalnih manjina.

Ovaj na izgled dobro osmišljen model zaštite prava nacionalnih manjina u praksi ispoljava brojne slabosti koje su prepreka ostvarivanju prava nacionalnih manjina.

Ilustrativan primer potrebe za unapređenje ovog modela je i to što Republika Srbija nije donela zakon kojim se celovito, jasno i nedvosmisleno uređuje položaj nacionalnih manjina na njenoj teritoriji. Važeći *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* iz 2002. godine, donet je za vreme postojanja Savezne Republike Jugoslaviju sa jasnim obrazloženjem da je reč o osnovnom zakonu, a da države članice treba bliže da urede položaj nacionalnih manjina posebnim zakonom. Umesto zakona kojim se uređuje položaj, ostvarivanje i zaštita prava građana pripadnika nacionalnih manjina donet je 2009. godine Zakon kojim je uređen položaj, izbor, nadležnosti i rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina, što dovodi do toga da ostvarivanje i zaštita prava nacionalnih manjina nije jednako dostupna svim pripadnicima nacionalnih manjina. Od 2015. godine od kada je osnovana Posebna radna grupa za pripremu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, pa do današnjeg dana R. Srbija nije donela Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u Republici Srbiji. Državni organi još uvek nisu kreirali i osigurali adekvatne mehanizme putem kojih bi se pratilo srazmerno zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina.

Integracija pripadnika nacionalnih manjina u šire društvo ostvaruje se i njihovim uključivanjem u organe javne vlasti. Ustav Srbije u članu 77, stav 2 posebno ističe da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Sličnu odredbu sadrži i član 21 Zakona o nacionalnim manjinama, koji propisuje da se prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući i policiju, vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na području

organa ili službe. Međutim ne postoji zakonska obaveza niti kaznena mera koja bi obavezala poslodavca da zaposli pripadnika nacionalne manjine. Takođe, nisu usvojeni odgovarajući podzakonski akti ili politike kojima bi se podsticalo uključivanje pripadnika manjina u organe javne vlasti. Pozitivan korak u tom smeru bilo je usvajanje Zaključka Vlade o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave, ali je nažalost ovaj akt ostao „mrtvo slovo na papiru”. Zaključkom Vlade utvrđene su mere za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina kao državnih službenika i nameštenika u organima državne uprave, da bi se unapredilo aktivno uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u rad organa državne uprave.

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

Odredba po kojoj se niko ne mora izjasniti o svojoj nacionalnoj pripadnosti prečesto se tumači preširoko i samim tim štetno, jer se obično tumači tako da se zaposleni u javnom sektoru ne smeju pitati i izjasniti o nacionalnoj pripadnosti. Samim tim, teško je napraviti procenu o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnim preduzećima i organima uprave. Opšta procena je da postoji znatno manji broj pripadnika nacionalnih manjina na rukovodećim mestima, kao i nešto manji broj zaposlenih u poređenju na procentualnu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u opštoj populaciji.

Primetno je da postoji diskriminacija prilikom zapošljavanja protiv određenih nacionalnih manjina, a prema Izveštaju poverenika za zaštitu ravnopravnosti najdiskriminisaniji su pripadnici romske nacionalne zajednice i to u oblasti zapošljavanja. Opšti problem je u tome što se građani u javnom sektoru i državnoj upravi ne zapošljavaju u skladu sa svojim kvalifikacijama, već se zapošljavanjem dobrim delom bave stranke na vlasti, što je otežavajuća okolnost ne samo za pripadnike nacionalnih manjina, ali to njihovom nastojanju da se uključe u rad javnog sektora, javnih preduzeća i državne uprave dodaje određenu otežavajuću okolnost.

Akcionim planom za Pregovaračko poglavlje 23 predviđeno je pravo nacionalnih manjina da budu srazmerno zastupljene u javnom sektoru i državnim institucijama, ali ne postoji način da se odredi broj pripadnika određene nacionalne manjine u javnim preduzećima i državnim institucijama. Takođe, zbog liberalnog odnosa prema izjašnjavanju o nacionalnom identitetu, čak bi i uvođenje određenih kvota koje bi garantovale zastupljenost nacionalnim manjinama moglo lako biti zloupotrebjeno, kao što se već zloupotrebljavaju kvote prilikom upisa novih generacija studenata na fakultete širom Srbije, jer se oni koji ne upišu željeni fakultet mogu izjasniti kao pripadnici romske nacionalne manjine i pozvati na afirmativne mere predviđene za pripadnike ove nacionalne zajednice.

Zloupotreba afirmativnih mera namenjenih pripadnicima romske nacionalne zajednice otežava procenu realne zastupljenosti pripadnika romske nacionalne manjine u društvenom životu Republike Srbije. Primer ove vrste zloupotrebe je deklarisanje studenata srpske nacionalnosti kao Roma radi ostvarivanja određenih olakšica prilikom upisa fakulteta. Pripadnici romske nacionalne manjine su najmanje zastupljeni u javnom životu i u javnim ustanovama i preduzećima. Problemi sa kojima se suočavaju Romi od velike su važnosti i za proces evropskih integracija Republike Srbije s obzirom da je inkluzija Roma od ključnog uslova u pregovaračkim poglavljima 19, koje se tiče socijalne politike i zapošljavanja i 23, pravosuđe i osnovna prava, te je važno da se pripadnici ove nacionalne manjine uključe u proces rešavanja tih problema.

Interes „dobre“ javne uprave je da podstiče zapošljavanje stručnjaka koji govore jezike nacionalnih manjina i koji su prenosnici kulturnih prožimanja.

Podataka o broju pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u državnim organima nema i to jeste problem zbog toga što je reč o pravu koje je zajamčeno Ustavom, a nije uređeno propisima i zbog toga što nerešavanjem tog pitanja državna uprava šalje lošu poruku javnosti u vezi sa sopstvenim kapacitetima da upravlja različitosti. Ukoliko nema podataka o broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama onda to znači da oni nisu zastupljeni u državnom sektoru.

Eva Vukašinić

2. Upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina

U ovom delu analize prikazaće se stanje izveštavanja i to po pojedinim preuzetim aktivnostima.

Aktivnost: 5.1. Unapređenje načina rada organa jedinica lokalne samouprave na celoj teritoriji Republike Srbije bez obzira na to koji je jezik u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave (opštinskih i gradskih uprava) u vršenju poverenih poslova upisa određenog ličnog imena u matične knjige na jeziku i pismu pripadnika nacionalne manjine u skladu sa zakonom.

Veza sa AP PG 23 aktivnost 3.8.1.25

Rok: Izrada - IV kvartal 2015. godine

Pokazatelji rezultata: Pripremljena i dostavljena opštinskim i gradskim upravama instrukcija kojom se usmerava organizacija poslova i način rada matičara i zamenika matičara u vezi sa ostvarivanjem prava na upis ličnog imena u matične knjige na jeziku i pismu pripadnika nacionalne manjina

Status: Aktivnost je u potpunosti realizovana.

Nosioci i partneri: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Izveštaj:

Instrukcija o načinu upisa ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige pripremljena je i dostavljena svim jedinicama lokalne samouprave koji izvršavaju poverene poslove matičnih knjiga. Instrukcijom se usmerava način rada u vezi sa upisom ličnog imena pripadnika nacionalne manjine bez obzira na mesto upisa određene činjenice u matične knjige, odnosno da li se taj podatak upisuje prilikom osnovnog upisa u matičnu knjigu ili naknadnom upisu. Takođe, dostavljen je primer Obaveštenja o postupku i načinu upisa ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige radi isticanja

na oglasnim tablama svih matičnih područja gradova, odnosno opština za koje se vode matične knjige. U jedinicama lokalne samouprave u kojima je statutom utvrđeno da je u službenoj upotrebi jezik pripadnika nacionalne manjine traženo je isticanje obaveštenja i na jeziku i pismu nacionalne manjine.

Komentar:

Nije sporno da je izrađena instrukcija o načinu upisa ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina u matične knjige, niti je sporno da je ona dostavljena svim jedinicama lokalne samouprave. Kao sporno, postavlja se pitanje praćenja primene ove instrukcije, odnosno načina postupanja nadležnih matičarskih službi po instrukciji (u planiranoj aktivnosti nije predviđeno merenje postignutih rezultata - odnosno kontrola primene instrukcije). Naime, u praksi je uočeno da su matičarske službe ostvarivanje ovog prava (upisa ličnog imena pripadnika nacionalne manjine na jeziku i pismu nacionalne manjine u matične knjige) povezivale sa ostvarivanjem prava na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine. Tako je bilo slučajeva da su nadležni organi odbijali zahteve stranaka za naknadni upis ličnog imena na jeziku i prema pravopisu jezika nacionalne manjine vodeći se činjenicom da na teritoriji konkretne jedinice lokalne samouprave taj jezik i pismo nisu u službenoj upotrebi. Kao dodatno, postavlja se pitanje, da li se predviđena aktivnost broj 5.1. (Unapređenje načina rada organa jedinica lokalne samouprave na celoj teritoriji Republike Srbije bez obzira na to koji je jezik u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave (opštinskih i gradskih uprava) u vršenju poverenih poslova upisa određenog ličnog imena u matične knjige na jeziku i pismu pripadnika nacionalne manjine u skladu sa zakonom) može smatrati izvršenim samim dostavljanjem instrukcije nadležnim organima.

Aktivnost 5.2. Obuka matičara i zamenika matičara u vezi sa primenom zakona i drugih propisa koji uređuju način upisa ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina u matične knjige na jeziku i pismu pripadnika nacionalne manjine.

- Veza sa AP PG 23 aktivnost 3.8.1.27

Rok: IV kvartal 2015. godine

Status: Aktivnost je u potpunosti realizovana.

Nosioци i partneri: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Izveštaj:

U skladu sa utvrđenim Planom obuka u 2015. godini, a u vezi sa primenom zakona i drugih propisa koji uređuju način upisa ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina u matične knjige na jeziku i pismu nacionalne manjine, održane su obuke matičara i zamenika matičara koji vode matične knjige u svim organima uprave kojima su povereni poslovi matičnih knjiga. Organizovano je ukupno osam obuka (u Nišu, Beogradu, Pirotu, Zlatiboru, Novom Sadu i Subotici po jedna obuka i Beogradu dve obuke). Ovim obukama prisustvovalo je ukupno 335 matičara i zamenika matičara.

Komentar:

Iako je u AP, kao pokazatelj rezultata konkretne aktivnosti, naveden broj održanih obuka i broj matičara i zamenika matičara po svakoj od održanih obuka, u Izveštaju nije iskazan broj matičara na svakoj obuci, niti je poznato iz kojih lokalnih samouprava su učestvovali matičari odnosno zamenici matičara. Takođe, pogrešno je u Izveštaju tri puta naveden Beograd (kao mesto održavanja obuka).

Aktivnost: 5.3. Pojačan nadzor nad ostvarivanjem prava pripadnika nacionalnih manjina u vezi sa upisom ličnog imena na jeziku i pismu nacionalne manjine u matične knjige.

Rok: Kontinuirana aktivnost

Status: Aktivnost se uspešno realizuje.

Nosioci i partneri: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i upravni inspektorat

Izveštaj:

2016/1-2: Ukupan broj naloženih mera koje se odnose samo na upis ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige na pismu nacionalne manjine je 4 (četiri), a ukupan broj realizovanih mera je 3 (*tri*).

2016/3-4: Ukupan broj naloženih mera koje se odnose samo na upis ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige na pismu nacionalne manjine je **39 (trideset devet)** a ukupan broj realizovanih mera je 31 (*trideset jedan*).

Upravni inspektorat Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu napominje da rokovi za izvršenje naloženih mera još uvek teku.

2017/1: U izveštajnom periodu ukupan broj naloženih mera koje se odnose samo na upis ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige na pismu nacionalne manjine je 4 (četiri), a ukupan broj realizovanih mera je 4 (četiri).

Upravni inspektorat Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu napominje da rokovi za izvršenje naloženih mera još uvek teku.

2017/2: Stanje nepromenjeno.

2017/3; Ukupan broj naloženih mera koje se odnose samo na upis ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige na pismu nacionalne manjine je 1 (*jedan*), a ukupan broj realizovanih mera je 1 (*jedan*).

2017/4: Stanje nepromenjeno.

Komentar:

Pokazatelj uspešnosti realizacije ove mere jeste broj izvršenih nadzora nad radom opštinskih i gradskih uprava u poverenim poslovima vođenja matičnih knjiga, posebno u delu koji se odnosi na način upisa ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige, broj naloženih mera i broj realizovanih mera. Iz postavljenih pokazatelja ne može da se oceni realno stanje u ovoj

oblasti - na šta se konkretno odnosila naložena mera, koji su problemi nastali prilikom upisa ličnog imena pripadnika nacionalne manjine u matične knjige i na koji način su eventualne povrede prava otklonjene. Primetna je pojačana aktivnost u periodu 3. i 4. kvartala 2016. godine, što može da znači povećan broj povrede prava, ali ujedno i pojačane aktivnosti nadležnih kontrolnih organa, što se ne može zaključiti iz Izveštaja. Takođe, razlog pada broja naloženih i realizovanih mera nakon tog perioda nije obrazložen u Izveštaju.

Aktivnost: 5.4. Obezbeđivanje i raspodela sredstava organima i organizacijama na teritoriji lokalnih samouprava u kojima je u službenoj upotrebi barem jedan jezik nacionalne manjine, radi unapređivanja ostvarivanja prava na službenu upotrebu jezika i pisama, i to u budžetu RS za lokalne samouprave van AP Vojvodine, a u budžetu AP Vojvodine za lokalne samouprave u AP Vojvodini, kao i u budžetima lokalnih samouprava za njihovu teritoriju, kroz direktnu raspodelu budžetskih sredstava i raspisivanje i realizaciju konkursa.

Rok za konkurse: Kontinuirano, počev od 2017. godine - za direktna budžetska sredstva: od 2017. godine.

Status: Aktivnost se uspešno realizuje.

Nosioci i partneri: Ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave, APV – Pokrajinski sekretarijat za finansije, Pokrajinski sekretarijat za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice, jedinice lokalne samouprave

Komentar:

Iako je navedeno da se ova aktivnost uspešno realizuje, iz Izveštaja se može zaključiti da se radi, u najvećem broju slučajeva, o lokalnim samoupravama sa teritorije APV. Lokalne samouprave koje su dostavile izveštaj a nisu sa teritorije APV: Leskovac, Medveđa i Novi Pazar, što je vrlo mali broj. Takođe sa teritorije APV se radi o samo 13 lokalnih samouprava koje su dostavile ovaj podatak, a uočljivo je da izveštavaju o uspešnom učešću na konkursima za unapređenje višejezičnosti na teritoriji AP Vojvodine, koje raspisuju pokrajinski sekretarijati, dakle, radi se o sredstvima iz budžeta APV, a ne o budžetima lokalnih samouprava. U Izveštaju nema podataka o izdvajanju sredstava za ove namene iz budžeta RS iako je isti naveden kao finansijski resurs.

Aktivnost: 5.5. Podsticanje na fleksibilnu primenu uvođenja manjinskih jezika u službenu upotrebu u područjima gde tradicionalno žive nacionalne manjine, u skladu sa članom 11. stav 1. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama i obezbeđivanje sredstava za finansiranje ovih aktivnosti iz budžeta.

Rok: Kontinuirano

Status: Aktivnost se uspešno realizuje.

Nosioci i partneri: Jedinice lokalne samouprave – saveti za međunacionalne odnose

Izveštaj:

Indikatori uspešnosti ove mere jesu: Povećan broj jedinica lokalne samouprave u kojima je uveden manjinski jezik u službenu upotrebu, kao i Broj jedinica lokalne samouprave u kojima se primenjuje manjinski jezik u službenoj upotrebi.

Komentar:

U Izveštaju nema informacija o uspešnosti mere koja se odnosi na felksibilno uvođenje manjinskih jezika u službenu upotrebu, iako je ocenjeno da se ova aktivnost uspešno realizuje. Izveštaj su dostavile samo određeni broj jedinica lokalnih samouprava sa teritorije APV i Medveđa. Izveštaji se u najvećem broju iscrpljuju u konstataciji da je na teritoriji te samouprave u službenoj upotrebi, pored srpskog jezika, i jezik/jezici nacionalnih manjina. Primena manjinskih jezika na teritoriji lokalnih samouprava, koji osim ispisivanja naziva organa, ulica, trgova itd. podrazumeva i vođenje upravnih postupaka na tim jezicima, izdavanje uverenja na tim jezicima - nije vidljiva iz Izveštaja.

Aktivnost: 5.6. Izmene i dopune Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina odnosno Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama u cilju da se u pojedinim naseljenim mestima na teritoriji jedinica lokalne samouprave u kojima nije u službenoj upotrebi određeni jezik nacionalne manjine omogućiti ispisivanje topografskih oznaka i ostalih oznaka na jeziku/govoru nacionalne manjine ako procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji pojedinog naseljenog mesta dostiže 15% prema rezultati poslednjeg popisa stanovništva.

Rok: I kvartal 2017. godine.

Status: Aktivnost je gotovo u potpunosti realizovana.

Nosioci i partneri: Republički sekretarijat za zakonodavstvo, ministarstvo nadležno za poslove državne uprave i lokalne samouprave i predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina

Komentar:

Iako je u Izveštaju navedeno da je aktivnost gotovo u potpunosti realizovana, izmene navedenih zakona nisu donete.

Aktivnost: 5.7. Podizanje svesti pripadnika nacionalnih manjina u pogledu ostvarivanja prava na upotrebu manjinskih jezika u kontaktima sa lokalnim organima i drugim nadležnim organima javne vlasti u sredinama u kojima žive nacionalne manjine kroz: - dužnost nadležnog organa da obavesti stranku o pravu na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine; - objavljivanje na oglasnoj tabli informacija o pravu na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine; - sprovođenje kampanje o pravu na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine.

Rok: Kontinuirano

Status: Aktivnost se uspešno realizuje.

Nosioci i partneri: Jedinice lokalne samouprave, organi javne vlasti i saveti za međunacionalne odnose

Komentar:

Indikatori uspešnosti ove mere jesu Povećan broj pripadnika nacionalnih manjina koji ostvaruju pravo na upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine u kontaktima sa nadležnim organima. Broj štampanih i distribuiranih plakata, brošura i drugih štampanih materijala u organima javne vlasti gde su manjinski jezici u službenoj upotrebi. U Izveštaju ni jedan od navedenih indikatora nije iskazan. Primera radi, nosioci navedenih aktivnosti su trebali da dostave broj građana koji je ostvarivao ovo pravo pre primene aktivnosti i broj građana koji sad ostvaruje ovo pravo. Takođe, u Izveštaju nije naveden broj štampanih plakata i sl. - iako je isti istaknut kao indikator uticaja uspešnosti ove mere.

Aktivnost: 5.8. Omogućavanje snimanja sudskih postupaka u skladu sa Akcionim planom za sprovođenje Nacionalne strategije reforme pravosuđa kako bi se pripadnici nacionalnih manjina motivisali da traže vođenje postupaka na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi.

- veza sa AP PG 23 aktivnost 1.3.6.1.

Rok: Izmena zakona - IV kvartal 2016. godine; Primena: Kvartalno izveštavanje o uticaju zakonskih izmena: počev od I kvartala 2017. godine

Status: Aktivnost je gotovo u potpunosti realizovana.

Nosioci i partneri: Ministarstvo nadležno za poslove pravosuđa i Vrhovni kasacioni sud

Komentar:

Iako je u izveštaju navedeno da je aktivnost gotovo u potpunosti realizovana, ne može se sa sigurnošću utvrditi da li je omogućeno snimanje postupaka ili nije.

Aktivnost: 5.9. Obezbeđivanje funkcije prevođenja u jedinicama lokalne samouprave za jezike nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi po teritorijalnom principu (za teritoriju jedne JLS ili više povezanih JLS).

Rok: Kontinuirano, počev od I kvartala 2017. godine.

Status: Aktivnost se uspešno realizuje.

Nosioci i partneri: Ministarstvo nadležno za lokalnu samoupravu, jedinice lokalne samouprave, elektronska uprava i nacionalni saveti nacionalnih manjina

Komentar:

U Izveštaju se navodi da se ova aktivnost uspešno realizuje, mada je veoma mali broj lokalnih samouprava dostavio podatak da je obezbeđena funkcija prevođenja u toj lokalnoj samoupravi (organizovanjem prevodioca odnosno prevodilačke službe ili propisivanjem znanja manjinskih jezika na radnim mestima gde se vrši komunikacija sa građanima).

Aktivnost: 5.10. Obezbeđivanje elektronskih informacija, usluga i dokumenata na Portalu eUprava na jezicima nacionalnih manjina u jedinicama samouprave gde su ti jezici u službenoj upravi.

Rok: Kontinuirano, počev od I kvartala 2017. godine.

Status: Aktivnost se uspešno realizuje.

Nosioci i partneri: Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu

Komentar:

Iako je na pomenutom portalu eUprava omogućen pristup određenim sadržajima i uslugama na pet jezika nacionalnih manjina i engleskom (mađarski, rusinski, slovački, hrvatski i rumunski) nije poznato da li će i na drugim jezicima nacionalnih manjina biti dostupne navedene informacije.

Aktivnosti: 5.11. Analiza normativnog okvira kojim se reguliše službena upotreba jezika i pisama u sudskim i upravnim postupcima u cilju omogućavanja šire upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina.

Rok: I kvartal 2017.

Status: Aktivnost je u potpunosti realizovana.

Nosioci i partneri: Ministarstvo nadležno za poslove pravde, ministarstvo nadležno za poslove državne uprave, Republički sekretarijat za zakonodavstvo i Pokrajinski sekretarijat

Aktivnost: 5.12. Jačanje preventivne uloge novčane kazne kroz preciznije propisivanje prekršaja za koje se izriče novčana kazna i delotvornije kažnjavanje kršenja odredaba Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama.

Rok: I kvartal 2017.

Status: Aktivnost je gotovo u potpunosti realizovana.

Nosioci i partneri: Republički sekretarijat za zakonodavstvo, ministarstvo nadležno za poslove državne uprave, ministarstvo nadležno za poslove pravde i ostala ministarstva koja vrše nadzor nad primenom zakona

Komentar:

Iako je u Izveštaju navedeno da je ova aktivnost gotovo u potpunosti realizovana, nisu donete izmene i dopune zakona kojima se pooštravaju dosadašnje novčane kazne za prekršaje. Pored napred iznetog, u Izveštaju se spominje pooštravanje dosadašnjih novčanih kazni, a aktivnost se odnosi i na preciznije propisivanje prekršaja.

Aktivnost: 5.13. Objavljivanje propisa na jezicima nacionalnih manjina u skladu sa Evropskom poveljom Saveta Evrope o regionalnim ili manjinskim jezicima.

Rok: I kvartal 2017.

Status: Aktivnost je gotovo u potpunosti realizovana.

Nosioci i partneri: Republički sekretarijat za zakonodavstvo i ministarstvo nadležno za poslove državne uprave

Komentar:

Iako je u Izveštaju navedeno da je ova aktivnost gotovo u potpunosti realizovana, propisi se ne prevode i objavljuju na jezicima nacionanih manjina. Indikator uspešnosti je broj objavljenih zakona na jezicima nacionanih manjina.

Napomena:

Za aktivnost broj 5.14. (Preispitivanje mreže sudova tako da se pripadnicima nacionalnih manjina unapredi pristup sudovima u mestima u kojima živi veći broj pripadnika nacionalne manjine, u skladu sa propisima o službenoj upotrebi jezika i pisma) nema podataka u Izveštaju.

Dr Goran Bašić

3. Demokratska participacija pripadnika nacionalnih manjina

Jedan od problema inače nekonzistentne politike multikulturalizma u Srbiji je partokratski karakter države iz kojeg proizlazi prekomerni i destruktivni uticaj političkih stranaka na izbor i rad manjinskih samouprava.

U pravnom i političkom sistemu Republike Srbije političke stranke nacionalnih manjina imaju položaj koji im, ukoliko zastupaju brojne i teritorijalno i politički homogene nacionalne manjine, daje solidnu pregovaračku i “ucenjivačku” moć odnosno položaj.

Zakonom o političkim strankama¹⁹ uređeno je da je politička stranka nacionalne manjine „politička stranka čije je delovanje [...] 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“. Definisane položaja političke stranke nacionalne manjine, pre nego što je donet zakon kojim se uređuje položaj pripadnika nacionalnih manjina,²⁰ je još jedan pokazatelj korporativnog pristupa rešavanju položaja

¹⁹ „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009 i 61/2015 - odluka US.

²⁰ U Republici Srbiji nikada nije donet zakon kojim je uređen položaj nacionalnih manjina. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) godine je donela tadašnja Skupština SR Jugoslavije i on je imao izuzetan značaj za demokratizaciju zemlje i u pravni i društveni život je uveo osnovna načela i institucije zaštite nacionalnih manjina: kolektivna prava, kulturnu autonomiju, manjinsku samoupravu, afirmativne mere... Međutim, taj zakon je predviđao da države članice posebnim zakonima bliže urede položaj nacionalnih manjina (Bašić, Multikulturalnost i etnicitet, IDN, 2018).

manjina u Srbiji. Pravno utemeljenje pozicije političke stranke nacionalne manjine više je ojačalo pregovaračku poziciju interesnih grupa unutar manjinskih grupa, nego što je doprinelo političkoj participaciji nacionalnih manjina.

To je bilo uočljivo već 2003. godine, kada na parlamentarnim izborima političke stranke nacionalnih manjina nisu dobile ni jedan mandat. Nakon toga izmenjen je Zakon o izboru narodnih poslanika kojim je propisano da u raspodeli mandata učestvuju i političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina i kada ne pređu izborni cenzus od 5%.²¹ To znači da političke stranke nacionalnih manjina mogu računati na mandate ukoliko su prešle „prirodni prag“. Prirodni prag je olakšica u izbornom sistemu na osnovu koje političke stranke nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata ukoliko osvoje broj glasova koji je potreban za jedan poslanički mandat. To znači da pri ukupnoj izlaznosti birača od 60% sa približno osvojenih šesnaest hiljada glasova (0,4%) političke stranke nacionalnih manjina mogu dobiti poslanički mandat.

Prirodni prag nije mera afirmativne akcije koja omogućava političko predstavljanje nacionalnih manjina bez obzira na izborni rezultat. Naprotiv, reč je o realnoj prepreci koju nacionalne manjine moraju da prevaziđu i zbog toga njegova primena, bez dodatnih afirmativnih mera, ne pogoduje malobrojnim i prostorno disperziranim nacionalnim manjinama. Uvođenje prirodnog praga je usledilo nakon dogovora parlamentarnih i uticajnih političkih stranaka nacionalnih manjina i zbog toga on pogoduje brojnim, homogeno nastanjenim manjinama čije političke stranke imaju konvergentne političke ciljeve i delovanje. Savez vojvođanskih Mađara je jedina manjinska stranka koja je, od 2007. godine, na svakim narednim izborima dobijala sve veći broj skupštinskih mandata, a samo povremeno mandate su osvajali pripadnici drugih brojnijih nacionalnih manjina Albanci i Bošnjaci. Romima uprkos tome što su brojna nacionalna manjina, zbog prostorne disperziranosti i političke heterogenosti zajednice ova olakšica ne odgovara. U aktuelnom sazivu Narodne skupštine na osnovu primene olakšice „prirodnog praga“ su četiri predstavnika Stranke vojvođanskih Mađara i sa njima u koaliciji jedan predstavnik Partije demokratskog delovanja (politička stranka albanske nacionalne manjine), po dva člana Stranke demokratske akcije i Stranke pravde i pomirenja koji zastupaju interese Bošnjaka u Srbiji i jedan predstavnik Demokratskog saveza Hrvata u Vojvodini izabran na listi Demokratske stranke.²² U Skupštini Autonomne

21 Član 82. stav 2. Zakona o narodnim poslanicima („Službeni glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US, 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon).

22 SVM je, kako je rečeno, jedina manjinska stranka koja je od 2007. godine, na svakim narednim izborima dobijala sve veći broj skupštinskih mandata. Lista koju predvodi dr Sulejman Ugljanin je i 2007. i 2008. godine osvajala po dva mandata, ali je na izborima 2012. godine, osvojila manji procenat glasova nego ranije, da bi 2014. godine uspeła da se izbori za još jedan dodatni mandat. PDD je ili samostalno ili u koaliciji albanskih partija osvajala po jedan mandat do 2014. godine, kada je osvojila dovoljno glasova za 2 poslanička mesta.

Pokrajine Vojvodine je osam poslanika političkih stranaka koji predstavljaju mađarsku nacionalnu manjinu – šest izabраниh sa liste Saveza vojvođanskih Mađara podržane od 5% birača i dva sa liste koalicije Mađarski pokret za autonomiju izabраниh sa 1,67% glasova.

Malobrojnim, prostorno raštrkanim i politički heterogenim nacionalnim manjinama prirodni prag ne pomaže da učestvuju u političkom životu, osim u retkim slučajevima prilikom izbora za odbornike u skupštinama lokalnih samouprava. Istini za volju ukoliko bi političke stranke nacionalnih manjina promenile strategiju političkog delovanja i pokušale da kroz postizanje širih koalicija ostvare političke ciljeve verovatno je da bi se povećao broj njihovih predstavnika u predstavničkoj vlasti. Sasvim je sigurno da bi i tada veći broj nacionalnih manjina ostao izvan političkog odlučivanja. Na to ukazuje primer koalicije *Zajedno za toleranciju* koja, uprkos tome što su je činile političke stranke brojnijih nacionalnih manjina Mađara, Bošnjaka i Liga socijaldemokrata Vojvodine, na izborima održanim 2003. godine, nije prešla izborni cenzus.

Ne bi trebalo smetnuti s uma da je prirodan izborni prag uveden kao direktna reakcija na neuspeh manjinskih izbornih lista da na izborima 2003. godine pređu izborni prag od 5%. Razlog za uvođenje prirodnog praga, međutim, nije bila iskrena namera zakonodavaca za političkim uključivanjem nacionalnih manjina, već je ova mera odgovor na očekivanja i zahteve međunarodne zajednice. Pošto nijedna politička stranka nacionalnih manjina nije 2003. godine ušla u parlament, to se negativno odrazilo na percepcije međunarodne zajednice o Srbiji. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, koji je smanjio izborni prag za manjinske izborne liste, usvojen je odmah nakon konstituisanja parlamenta 2004. godine, odnosno dva meseca nakon izbora. Ova mera je, kako su objasnili predlagači zakona, izabrana među svim ostalima, pre svega, zbog svoje jednostavnosti: „Drugi veliki problem koji smo uvideli je to da na prošlim parlamentarnim izborima praktično stranke nacionalnih manjina nisu uspele da uđu u parlament. Postoji više načina da se reši ovaj problem. Mi smo predložili onaj za koji mislimo da je najbezbolniji, najlakši i najbrži i da se urgentno najpre može sprovesti. To je vrlo jednostavno i prosto, da se za stranke nacionalnih manjina jednostavno ukine izborni cenzus od 5%. Ovu stvar nije problem ni matematički sprovesti. Vrlo je jednostavno uraditi. Jedine izmene koje bi pratile ovako predloženu mogućnost za stranke nacionalnih manjina, to je uvođenje kategorije stranaka nacionalnih manjina. RIK bi, kako smo mi predvideli, mogla u svom radu da izvrši određenu selekciju. To pravo bi imale samo one stranke koje se isključivo i na prvom mestu u svojim programima zalažu za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina... Ponavljam, nije ovo jedina mogućnost da se reši taj problem, ali sada, urgentno, u kraćem periodu u kojem moramo da interвениšemo na određene probleme u

ovom zakonu, smatramo da je ovo najbolje rešenje koje se može ostvariti u kratkom vremenu”²³

Iako je bilo mnogo primedbi na predlog zakona i sugestija da bi rezervirana mesta bila efektivniji mehanizam za predstavljanje manjina, svi narodni poslanici sem poslanika SRS su glasali za predlog zakona. Izmene zakona, međutim, nisu uključile smanjivanje broja potpisa neophodnih za kandidovanje manjinske izborne liste. Jednako kao i većinske izborne liste, za manjinske liste je i dalje potrebna podrška od 10.000 potpisa što manjinskim partijama znatno otežava mogućnosti kandidovanja na izborima.

Hitnost izmena izbornog zakona se može objasniti jedino uticajem Saveta Evrope i OEBS-a pošto su sledeći izbori planirani tek za 4 godine. Zaista, Savet Evrope je smatrao da je izborni prag od 5% nepovoljan za nacionalne manjine i izrazio zabrinutost zbog toga što izborni prag nije spušten još pre parlamentarnih izbora u decembru 2003. godine (Council of Europe, 2004: 26). U izveštaju misije za posmatranje izbora, objavljenom u februaru 2004. godine, OEBS je takođe predložio izmene izbornog zakonodavstva kako bi se olakšalo uključivanje predstavnika nacionalnih manjina u rad parlamenta (OSCE/ODIHR, 2004).

Izborne koalicije bi trebalo da su privlačne političkim partijama koje predstavljaju malobrojnije nacionalne manjine pošto im one obezbeđuju garantovan mandat bez obzira na osvojene glasove. Koalicije sa manjinskim partijama se isplate i većinskim partijama jer im omogućavaju da biračkom telu poruče da imaju podršku nacionalnih manjina čime teže da privuku glasove ne samo nacionalne manjine sa čijom strankom su u koaliciji već i pripadnike drugih manjinskih grupa. To je posebno slučaj sa partijama koje teže da privuku glasove u AP Vojvodina.

Već smo pomenuli da su kroz izborne koalicije sa većinskim strankama tri manjinske partije osvojile ukupno 11 mandata na izborima 2000. godine. Na izborima 2003. godine dva predstavnika bošnjačke manjinske partije su osvojila skupštinske mandate. Tada je SDA podržao listu Demokratske stranke što im je obezbedilo 2 poslanička mesta prema koalicionom sporazumu. Na izborima 2007. godine dve manjinske partije, hrvatska DSHV i bošnjačka SDP, su ušle u parlament zahvaljujući predizbornim koalicijama. DSHV-u je tada prema koalicionom sporazumu pripao 1 mandat, a SDP-u 3 mandata. Iste partije su na isti način obezbedile prisustvo i nakon izbora 2008. godine. Naime, DSHV je dobio 1 mesto, a SDP 4 mesta na listi DS. Izbori 2012. su zahvaljujući izbornim koalicijama u parlament doveli po jednog predstavnika 4 manjinske partije: hrvatske stranke Demokratski savez Hrvata u Vojvodini (DSHV), romske stranke Romska partija (RP), bošnjačke stranke Bošnjačka narodna

23 Branislav Ristivojević, u ime predlagača 53 poslanika DSS, Narodna skupština, Stenografske beleške, 23. februar 2004.

partija (BNP) i makedonske stranke Demokratska partija Makedonaca (DPM). Na izborima 2014. godine samo je jedna manjinska partija, Bošnjačka narodna stranka, osvojila mandat zahvaljujući predizbornoj koaliciji sa većinskom strankom (v. Tabela 6).

Tabela 6. Prisustvo manjinskih partija u NSRS zahvaljujući predizbornim koalicijama sa većinskim strankama

	Manjine u parlamentu	Broj manjinskih partija	Broj mandata
2000.	mađarska (SVM, DZVM), bošnjačka (SDP)	3	11
2003.	bošnjačka (SDA)	1	2
2007.	hrvatska (DSHV), bošnjačka (SDP)	2	4
2008.	hrvatska (DSHV), bošnjačka (SDP)	2	5
2012.	hrvatska (DSHV), romska (RP), bošnjačka (BNP), makedonska (DPM)	4	4
2014.	bošnjačka (BNS)	1	1

Na neuređenost političke participacije manjina u parlamentarnom životu opominje i međunarodna zajednica i Republika Hrvatska koje podsećaju na član 9. Sporazuma između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori u kojem je dogovoreno da će “Strane ugovornice će omogućiti slobodno organizovanje i udruživanja pripadnika nacionalnih manjina; omogućiti učestvovanje pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka koje se odnose na njihova prava i položaj na lokalnom, pokrajinskom, republičkom nivou i nivou državne zajednice u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno lokalnom, regionalnom i državnom nivou u Republici Hrvatskoj, omogućavajući osnivanje političkih stranaka i učestvovanje u predstavničkim i izvršnim telima na način da će unutrašnjim zakonodavstvom osigurati: zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim telima na lokalnom nivou, zastupljenost u predstavničkim telima na pokrajinskom, republičkom i nivou državne zajednice u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno na regionalnom i državnom nivou u Republici Hrvatskoj; te da će strane ugovornice osigurati materijalne i druge uslove za izbor i delovanje izabраних predstavnika nacionalnih manjina”.

Političko predstavljanje nacionalnih manjina deo je ukupnog modela zaštite nacionalnih manjina. U praksi Republike Hrvatske omogućeni su normativno i faktičko direktno predstavljanje pripadnika srpske nacionalne manjine na svim nivoima teritorijalno-političkog organizovanja. U Saboru Republike Hrvatske odnosno na državnom nivou 3 (tri), od ukupno 8 (osam) poslaničkih mesta garantovana nacionalnim manjinama, rezervisana su za pripadnike srpske nacionalne manjine, a na regionalnim i lokalnim izborima postoje

afirmativne mere za izbor manjinskih zastupnika.²⁴ U tome postoji i jedan od problema a to je da se pripadnici nacionalnih manjina na izborima moraju odlučiti da li će birati svoje manjinske predstavnike u posebnoj izbornoj jedinici ili će glasati kao i svi drugi građani u jednoj od 10 izbornih jedinica.

Model Republike Hrvatske koristan je kao iskustvo i za druge države, jer iz dosadašnje primene u nekoliko izbornih ciklusa pokazuje dobre i loše strane. Odnosno, iako se ovom sistemu može što šta prigovoriti to ne umanjuje činjenicu da Republika Srbija nije uredila pitanje direktnog zastupništva pripadnika hrvatske nacionalne manjine u Narodnoj skupštini Republike Srbije, Skupštini AP Vojvodina i lokalnim samoupravama. To je jasno iskazano i u preporuci 5. sa Šeste sednice srpsko-hrvatskog međuvladinog mešovitog odbora za manjine (22-23. oktobar 2014. Zagreb) u kojoj se srpskoj strani nalaže da preduzme mere kako bi obezbedila ispunjavanje preuzete obaveze.

Primena ovog modela bi značila da Hrvati u Srbiji mogu u skladu za izbornim zakonom birati svog manjinskog zastupnika. To ne znači da bi trebalo preslikavati hrvatski model. Suština je da se manjinski predstavnik koji bi predstavljao Hrvate bira i da ga na izborima legitimiraju pripadnici hrvatske zajednice. To bi se moglo postići na različite načine, polazeci od evropskih iskustava. To bi moglo biti na način da se taj zastupnik bira preko stranačkih lista na način da je izabran onaj koji je najbolje pozicioniran na najuspešnijoj listi. To bi se moglo ostvariti i snižavanjem izbornog praga za nacionalne manjine. Ovo pitanje nije važno samo za Hrvate u Srbiji jer bi ostvarivanje njihove predstavljenosti u Narodnoj skupštini Srbije uticalo i na jačenje položaja srpskih predstavnika u Hrvatskom saboru. To bi uticalo i na poboljšanje ukupnih odnosa Srbije i Hrvatske.

Tokom pregovora Republike Srbije o pristupanju EU ovaj problem je došao u prvi plan, a njegovo rešavanje podrazumeva celovit pristup rešavanja političke participacije malobrojnih nacionalnih manjina u parlamentu.

Politički uticaj političke stranke nacionalnih manjina je osnažen na način koji je kompromitovao manjinsku samoupravu i kulturnu autonomiju. Naime, članom 71. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina omogućeno je da izborne liste za izbor manjinske samouprave mogu pored ostalih predlagati i registrovane političke stranke nacionalnih manjina. U praksi to znači da ostali predlagači (udruženja građana i grupe birača upisani u poseban birački

24 To je rezultat je kompromisa koji je postignut 2002. godine kada je usvojen Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. U tom zakonu, postignut je kompromis između potrebe da u Saboru budu zastupljene sve nacionalne manjine, njih 22 i ograničenog broja od 8 rezerviranih mjesta. Kompromis se temelji na mogućnostima predstavljanja svih nacionalnih manjina i potrebi da nacionalne manjine predstavljaju zastupnici onih nacionalnih manjina koje su brojnije, koje su opterećene najvećim problemima i koje imaju države matičnih naroda sa kojima Hrvatska ima potpisane bilateralne sporazume o zaštiti nacionalnih manjina. Tako su svoje zagwarantirane zastupnike dobili Srbi (3), Talijani (1) i Mađari (1). Preostala tri zastupnika biraju sve druge nacionalne manjine u tri zasebne izborne jedinice, kao što se i drugi zastupnici nacionalnih manjina biraju u posebnim izbornim jedinicama.

spisak) koji ne raspolažu odgovarajućom infrastrukturom i koje nisu razvile unutrašnju disciplinu nemaju ravnopravne uslove na izborima. Da bi zamaskirali otvoren i predominantan uticaj političkih stranaka nacionalnih manjina na izbor manjinskih samouprava kao predlagači lista se pojavljuju udruženja i grupe građana koji imaju prikrivenu podršku političkih stranaka. To je međutim otvorilo put i nemanjinskim političkim strankama da se organizuju i da nađu načine uticaja na izbor manjinske samouprave. Takav sistem nije pravičan i ne obezbeđuje ni delotvorno učešće nacionalnih manjina u političkom životu niti je u funkciji kulturne autonomije i manjinske samouprave.

U vezi sa prekomernim uticajem političkih stranaka na rad manjinskih samouprava bilo je mnoštvo primedbi, saopštenja iz akademske zajednice, udruženja građana, međunarodne zajednice, ali u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina nije izmenjen položaj političke stranke nacionalne manjine u procesu izbora manjinske samouprave. Pažnju sa tog problema trebalo bi da skrene novi član 7a kojim se uređuje sukob interesa u vezi sa obavljanjem funkcije u manjinskoj samoupravi.²⁵

Dakle, političko predstavljanje nacionalnih manjina je na svrsishodan način obezbeđeno samo u lokalnim samoupravama u kojima pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju apsolutnu ili relativnu većinu u stanovništvu.²⁶ Zbrku pravi član 9. Zakona o lokalnim izborima koji uređuje da se „u jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama jedinica lokalne samouprave“. O srazmernoj zastupljenosti nacionalnih manjina se ne vodi računa. Drugi članovi (40, 41) ovog zakona upućuju na primenu prirodnog praga prilikom raspodele mandata političkih stranaka nacionalnih manjina koje nisu prešle cenzus. Primena pomenutog člana 9. bi zahtevala ne samo drugačiji izborni sistem već i ozbiljne promene u političkom sistemu zemlje.

25 <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestenja.php#a126>.

26 Primera radi u lokalnim samoupravama u kojima Bošnjaci ostvaruju apsolutnu većinu u stanovništvu u gradu Novi Pazar i opštinama Sjenica i Tutin većina odbornika su Bošnjaci. U Novom Pazaru 42 odbornika su izabrana sa lista četiri političke stranke koje predstavljaju Bošnjake, u Sjenici od 39 odbornika njih 30 je izabrano sa tri „bošnjačke“ liste, u opštini Tutin svih 37 odbornika je izabrano sa lista tri političke stranke koje zastupaju Bošnjake. U opštinama Prijepolje i Priboj u kojima ne ostvaruju većinu u stanovništvu situacija je drugačija: u Prijepolju od 61 odbornika njih 21 su izabrani sa tri liste „bošnjačkih“ političkih stranaka, a u opštini Priboj od 41 odbornika njih devet je izabrano sa lista političkih stranaka koje zastupaju Bošnjake. Slična situacija je i u vezi sa političkim predstavljanjem drugih nacionalnih manjina. U opštini Senta u kojoj su najbrojniji Mađari u lokalnoj skupštini je od 29 odbornika njih 19 je izabrano sa tri liste političkih stranaka mađarske nacionalne manjine; u Kanjiži od 29 odbornika 17 ih je sa dve liste liste mađarske nacionalne manjine; u gradu Subotica od 50 odbornika njih deset je s liste Saveza vojvođanskih Mađara...

Dr Danilo Šuković

4. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnim preduzećima i ustanovama

Saznanja iz savremenih multikulturalnih država ukazuju da pitanje zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina sve više dobija na važnosti. Zapošljavanjem nacionalnih manjina ispunjava se izuzetno važan cilj uklanjanja i ublažavanja učinaka diskriminacionih praksi u području zapošljavanja. Pored toga na ovaj način se postiže izuzetno važna integracija različitosti u datom društvu i eliminiše se ili ublažava negativna etnička distanca.

Zbog toga su mnoge zemlje donele nacionalne politike i čitav niz zakonodavnih mera kojima se nastoji strukturom ljudskog potencijala u javnoj upravi, kao i u državnim preduzećima, odraziti složenost nacionalne društvene strukture. Kao rezultat sprovođenja takve politike razvijaju se posebni oblici zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina koji se u evropskim zemljama, u okviru međunarodnog antidiskriminacijskog prava, pojavljuju još od šezdesetih godina prošlog veka.

Participacija i integracija nacionalnih manjina u državne organe i institucije date zemlje bitna je komponenta uspostavljanja pravednog demokratskog, miroljubivog i stabilnog društva. Ne može se govoriti o demokratiji, slobodi i pravdi ukoliko nema poštovanja razlika, a ljudi kao pojedinci i kao grupe po mnogo čemu se razlikuju. Zapošljavanje javnih službenika u društvima sa heterogenom nacionalnom strukturom, neminovno se povezuje sa pitanjem pravednosti i jednakih mogućnosti. U vreme povećane složenosti ili "različitosti"

u društvenim zajednicama dolazi naročito do izražaja simbolična uloga javne uprave kao poslodavca, koja treba da promoviše takve vrednosti.

Ako se u državnoj upravi, pa i državnim preduzećima obezbedi ravnomerna nacionalna zastupljenost, to ne doprinosi samo većoj pravednosti i realizaciji prava jednakih mogućnosti, već takvo zapošljavanje doprinosi i uspešnosti organizacija koje vrše takvo zapošljavanje, jer se te organizacije bolje prilagođavaju raznovrsnosti okoline kojoj pripadaju. Upravo osoblje koje je, po svome demografsko–socijalnom sastavu, raznovrsno može se bolje prilagoditi složenoj okolini i zahtevima koji dolaze iz takve okoline, nego što je to slučaj s homogenom radnom snagom.

Nacionalne manjine zapošljavaju se primenom posebnih mera, koje se razlikuju od uobičajenih metoda odabira i zapošljavanja javnih službenika. Ove mere se donose radi postizanja stvarne jednakosti nacionalnih manjina i propisuju se kao pravo na zastupljenost.

4.1. Zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji

U Srbiji se na donošenju mera zapošljavanja nacionalnih manjina radi duži niz godina, ali je njihova realizacija u praksi za sada izostala, i može se slobodno konstatovati da je u ispunjenju ovog ustavnog prava nacionalnih manjina u decenijskom zaostatku. Naime, Vlada Srbije je još 2006. godine donela Zaključak o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave. Ovaj dokument je donet sa ciljem da se vodi politika u oblasti stvaranja uslova za unapređenje aktivnog uključivanja pripadnika nacionalnih manjina u rad organa državne uprave. U ovim zaključcima se kao jedan od ključnih zadataka postavlja uspostavljanje detaljne i pouzdane evidencije o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnim organima.

Ovaj složeni zadatak Vlada je tada poverila Službi za upravljanje kadrovima da u okviru Centralne kadrovske evidencije, na način predviđen izvršnim propisima Vlade, prikuplja i ažurira podatke o nacionalnoj pripadnosti državnih službenika i nameštenika. Odmah je dato i ograničenje da se podaci o nacionalnoj pripadnosti državnih službenika i nameštenika mogu prikupljati i koristiti samo u skladu sa zakonom, na način kojim se obezbeđuje zaštita podataka o ličnosti. U tom cilju se garantuje svakom državnom službeniku i namešteniku, kao i licu koje namerava da zasnije radni odnos u organima državne uprave, da ostvari svoje ustavno pravo da se ne izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti.

Iako je ovaj dokument donet davne 2006. godine, problem utvrđivanja nacionalne strukture zaposlenih u državnim organima, uz poštovanja njihovog prava da se ne izjašnjavaju o nacionalnoj pripadnosti, nije prevaziđen. To je, verovatno, pored drugih propusta, razlog da Srbija danas ne raspolaže adekvatnom evidencijom o zaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnim organima. (Primeru radi Hrvatska ima izgrađen sistem evidencije zapošljavanja nacionalnih manjina od 2006. godine.) Naravno da je ovaj problem još veći kada su u pitanju javna preduzeća, i, naravno, celokupni privatni sektor. U pomenutom Zaključku Vlade Republike Srbije iz 2006. godine, obaveza evidencije i zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u javnim preduzećima, ili čak privatnom sektoru, se ni ne pominje.

U brojnim propisima, koji su u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina doneti čak i u skorije vreme, ne mogu se videti konkretne mere za povećanje broja zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina do nivoa koji odgovara ukupnoj strukturi stanovništva. Primeru radi u Zakonu o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave iz 2016. godine, kao cilj se navodi uspostavljanje osnovnih načela službeničkog sistema, zasnovanih na standardima prihvaćenim u savremenim uporednopravnim sistemima, čime se ispunjava osnovna pretpostavka za punu profesionalizaciju i depolitizaciju kadrova. Zakonom je predviđeno načelo jednake dostupnosti radnih mesta, pa je članom 19. stav 1. Zakona predviđeno da su svim kandidatima pri zapošljavanju pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta, dok je stavom 3. predviđeno da se pri zapošljavanju vodi računa o tome da nacionalni sastav, zastupljenost polova, i broj osoba sa invaliditetom, odražava, u najvećoj mogućoj meri, strukturu stanovništva.

Dakle, kada je reč o zapošljavanju nacionalnih manjina klauzula je “da se vodi računa o tome da nacionalni sastav odražava među zaposlenima, u najvećoj mogućoj meri, strukturu stanovništva”. Umesto da je određen konkretan cilj da se dostigne određeni procenat zaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina zavisno od udela nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu, i da se preciziraju mere kako da se to postigne, uneta je više benevolentna odredba “da se vodi računa o tome da nacionalni sastav odražava među zaposlenim, u najvećoj mogućoj meri, strukturu stanovništva”.

Pitanje je kako, i da li je uopšte moguće, ovakvu odredbu realizovati u praksi, a da se njome postigne osnovni cilj eliminacije diskriminacije u zaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina. Odgovor je, naravno, odrečan. Svako može reći da je “vodio računa” o nečemu jer se radi o subjektivnoj odredbi, koja je čak vrlo podložna i za korupciju.

U ovom trenutku Srbija je još daleko od primene odgovarajućih kriterijuma i merila za propisivanje odgovarajuće zastupljenosti nacionalnih manjina u javnom sektoru, bilo da se radi o državnoj upravi ili o javnim preduzećima. Da bi se postigao ovaj cilj pokrenut je postupak usvajanja Izmena i dopuna

Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Od Evropske komisije je sredinom prošle godine dobijeno mišljenje na tekst ovog zakona, pa je realno očekivati da će ovaj zakon uskoro biti i donet. Ovaj propis bi trebao da omogućiti davanje prednosti pripadnicima nacionalnih manjina pri zapošljavanju do postizanja odgovarajuće strukture zaposlenih u javnom sektoru na svim nivoima teritorijalne organizacije.

Da bi se davanje prednosti pri zapošljavanju nacionalnih manjina realizovalo u praksi nužno je imati adekvatnu analizu stanja i utvrditi kriterijume i merila za propisivanje odgovarajuće zastupljenosti nacionalnih manjina u pojedinim delovima javnog sektora. Na ovom planu, za sada, je samo pokrenut projekat koji bi trebalo da definiše pozitivne mere za zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru.

Dakle, neophodno je da se izradi celovit projekat na ovu temu, koji bi bio usvojen u svim potrebnim pozitivnim pravnim propisima, pa tek nakon toga primena u praksi konkretnih kriterija za davanje prednosti pripadnicima nacionalnih manjina za zapošljavanje u javnom sektoru. Pored toga, autori ovog projekta imajuće verovatno za zadatak kako da reše problem evidencije zaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina a da se ne ugrozi njihovo ustavno pravo na slobodu izražavanja svoje nacionalne pripadnosti, kao i drugi propisi o dostupnosti ličnih podataka građana

4.2. Parcijalne mere za zapošljavanje nacionalnih manjina u pravosuđu i policiji

Pored toga što je u toku ili pripremi promena brojnih propisa da bi se politika ravnomerne zastupljenosti nacionalnih manjina u javnom sektoru ostvarila, realizuju se i brojne posebne aktivnosti u državnim institucijama, kako bi se povećao broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u tim institucijama. Ovde ćemo navesti neke od tih aktivnosti koje se preduzimaju u pravosuđu i policiji.

U pravosuđu je tek izvršena analiza stanja u javnim tužilaštvima i sudovima u područjima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina u pogledu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima pravosuđa. Pored toga, pravosuđe je donelo Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti u kome se navodi da će se “prilikom izbora sudija i predsednika suda voditi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jezicima nacionalnih manjina koji je u službenoj upotrebi u sudu”.

Dakle, kao u Zaključku Vlade iz 2006. godine, poenta je u tome da će se “voditi računa o nacionalnom sastavu stanovništva”, što, naravno ne obezbeđuje nikakve garancije da će većeg i ravnopravnijeg zapošljavanja nacionalnih manjina u pravosuđu i biti.

Za razliku od pravosuđa, u Ministarstvu unutrašnjih poslova preduzimaju se konkretnije mere od kojih se mogu očekivati vidljivi rezultati u zapošljavanju nacionalnih manjina. Jedna od takvih mera je sprovođenje promotivnih kampanja među nacionalnim manjinama radi jačanja poverenja u policiju i podsticanja pripadnika nacionalnih manjina za prijavljivanje na konkursima za osnovnu policijsku obuku.

U ovim kampanjama posebna pažnja je posvećena unapređenju komunikacije policije sa predstavnicima i pripadnicima romske zajednice, kao i njihovom animiranju i podsticanju da se prijavljuju na konkurse za rad u policiji.

Pored toga, Ministarstvo unutrašnjih poslova organizuje i promotivne radionice za osnovnu policijsku obuku u cilju bolje pripreme potencijalnih kandidata za prijemni ispit. Tako je, u februaru i martu 2015. godine, organizovano više pripremnih radionica za oko 280 pripadnika romske nacionalnosti, sa ciljem da se, kroz priprema psihološka i druga testiranja, bolje pripreme za konkurisanje za osnovnu policijsku obuku.

Ovo ministarstvo isto tako organizuje i promotivne tribine za osnovnu policijsku obuku u sredinama u kojima su u većem broju zastupljeni pripadnici nacionalnih manjina. Ovo su ipak samo parcijalni rezultati, jer se iz realizacije akcionog plana vidi da neke aktivnosti koje su bile predviđene, ipak nisu realizovane, što znači da se zacrtani planovi ipak ne ostvaruju.

Pravosuđe i policija su sektori državne uprave čije je delovanje od posebne važnosti za izgradnju poverenja između većinskog naroda i nacionalnih manjina. Ukoliko su ove institucije udaljene od nacionalnih manjina i ne zapošljavaju njihove pripadnike tada se povećava rizik od ekspanzije negativne etničke distance, što može dovesti do latentne netrpeljivosti.

Aktivnosti koje se preduzimaju za povećanje zaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina, neke od njih smo ovde naveli, su samo početni i nedovoljni koraci, da bi se postigla ravnopravna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u sudstvu i policiji. Brojni su primeri, u područjima gde je većinsko stanovništvo nacionalnih manjina, da je njihova zastupljenost u pravosuđu i policiji u tim područjima izuzetno niska.

4.3. Ekonomski položaj pripadnika nacionalnih manjina

Na zaposlenost pripadnika nacionalnih manjina, pa i na njihovu adekvatnu zastupljenost u javnim preduzećima i ustanovama, u velikoj meri utiču i mere koje država preduzima u cilju jačanja ekonomskog položaja pripadnika nacionalnih manjina, tim pre, jer je krajnji cilj da se u ukupnoj zaposlenosti udeo nacionalnih manjina izjednači sa njihovim udelom u ukupnom broju stanovnika.

Mere koje se preduzimaju za postizanje boljeg ekonomskog položaja nacionalnih manjina doprinose većoj zaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina ne samo u javnim preduzećima i ustanovama, nego naročito i u privatnom sektoru, gde su intervencije države za zapošljavanje nacionalnih manjina ograničene zbog garantovane slobode na tržištu rada, i nespornog prava privatnih vlasnika da samostalno odlučuju o prijemu radnika u njihova preduzeća.

Ekonomski oporavak i razvoj regiona koji su tradicionalno nastanjeni nacionalnim manjinama bi izvesno doprineo povećanju zaposlenosti i poboljšanju ekonomskog položaja nacionalnih manjina, tim pre, što su područja gde su više zastupljene nacionalne manjine po pravilu i slabije razvijena od proseka Republike. Vlada Republike Srbije realizuje uglavnom dve vrste projekata čiji je cilj ekonomski oporavak i razvoj regiona koji su manje razvijeni.

Reč je o projektima za izgradnju lokalne infrastrukture i o projektima za podsticanje razvoja preduzetništva. Kada su u pitanju projekti za razvoj preduzetništva, prema podacima iz Izveštaja o sprovođenju Akcionog plana za ostvarenje prava nacionalnih manjina, do sada je zaključeno 100 ugovora o dodeli bespovratnih sredstava, među kojima nema subjekata sa sedištem na teritoriji opština Bujanovac, Preševo i Medveđa.

Bez obzira što za podsticanje razvoja ove tri opštine postoje programi koje realizuje Koordinaciono telo za ove tri opštine, neuključivanje ove tri opštine u projekte o podsticanju preduzetništva, se svakako nepovoljno odražava na ravnopravnost nacionalne manjine sa ovih prostora. U prilog ovoj oceni ide i konstatacija iz pomenutog izveštaja da u 2016. godini u okviru Programa podrške razvoju poslovne infrastrukture, za opštine Preševo, Bujanovac i Medveđa, nisu planirana ni realizovana sredstva po ovom osnovu.

Koordinaciono telo za ove tri opštine obezbeđuje izvesna sredstva i raspisuje konkurse za dodelu bespovratnih sredstava za subvencije malim i srednjim preduzećima, preduzetnicima i poljoprivrednim zadrugama. Od 2012. godine Koordinaciono telo je, po osnovu ovog programa koji svake godine usvaja Vlada Republike Srbije, odobrila bespovratna sredstva za 75 privrednika u ukupnom iznosu od 200 miliona dinara, što je imalo za rezultat povećanje broja

zaposlenih na ovim projektima u ove tri opštine za 200 radnika. Zaista skroman rezultat za ovako dug period.

Skromni rezultati programa koji realizuje Koordinaciono telo ukazuju na potrebu uključivanja ove tri opštine i u druge projekte koje Vlada realizuje u cilju postizanja ravnomernijeg regionalnog razvoja, kao što su pomenuti projekti o podsticanju preduzetništva, programi podrške razvoja poslovne infrastrukture, kao i programi za podršku razvoja poslovnih zona u cilju stvaranja povoljnih uslova za privlačenje investicija unapređenjem privrednog ambijenta.

4.4. Zaključna razmatranja

Zaposlenost je jedan od ključnih faktora za uspešnu realizaciju integrativne politike pripadnika nacionalnih manjina. Kada je neko nezaposlen njemu nije samo ugrožena materijalna egzistencija, već je on isključen, po pravilu iz celokupnog društvenog života, bilo da se radi o političkom delovanju, kulturi, sportu i sl. Da bi se postigla socijalna inkluzija pripadnika nacionalnih manjina od ključnog značaja je obezbeđenje ravnopravnih uslova za njihovo zaposlenje sa ostalim stanovništvom. Tržište rada, ma koliko bilo razvijeno, ovu ravnopravnost ne može da obezbedi.

Nesporna je konstatacija da je Srbija u velikom zaostatku kada je upitanju zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina. Mada je usvojen Zakon o registru zaposlenih, izabраниh, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava, još ne postoje celoviti i relevantni podaci o nivou zastupljenosti nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima. Prikupljanjem relevantnih podataka o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina stvaraju se ključni preduslovi za definisanje i preduzimanje mera za ostvarenje cilja ravnopravne zastupljenosti nacionalnih manjina u zaposlenosti.

S obzirom da ne postoji sistem evidencije zaposlenosti po nacionalnoj pripadnosti, to naravno nema ni odgovarajuće analize stanja iz koga bi se definisala politika i odredile mere za realizaciju te politike kako bi se odstranila nesporna diskriminacija u zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina.

Srbija treba da ustanovi konzistentan sistem evidencije zaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina, pri čemu treba da otkloni pravne klauzule koje zbog slobode izražavanja nacionalne pripadnosti onemogućavaju evidenciju zaposlenosti. Pored sistema evidencije, nužno je definisati politiku zapošljavanja koju treba realizovati u određenom vremenskom periodu. Za realizaciju usvojene politike nužno je definisati konkretne mere za realizaciju te politike. Mere preferencijalnog zapošljavanja mogu biti:

- Kgotno zapošljavanje (određivanje obaveznih kvota na određenoj teritoriji, kao i u javnoj upravi i javnim preduzećima);
- Unapred rezervisana radna mesta;
- Aktivne mere podsticanja zapošljavanja (prekvalifikacije, razne vrste dodatne edukacije, finansijski podsticaji i slično).

Neke od aktivnih mera zapošljavanja mogu se ne samo primeniti u javnom, već i u privatnom sektoru, kao što su finansijska podrška za zapošljavanje ili uskraćivanje prava učešća na državnim tenderima ukoliko je u tim preduzećima nedovoljna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina.

Srbija je zemlja gde su problemi neravnomernog regionalnog razvoja izraženi. Kako je zastupljenost nacionalnih manjina, po pravilu, veća u slabije razvijenim područjima, to bi realizacija politike ravnomernog ekonomskog razvoja doprinela poboljšanju ekonomskog položaja nacionalnih manjina, pa tako i njihove ukupne zaposlenosti, kako u javnom tako i u privatnom sektoru.

Na kraju treba podsetiti da se formalno posmatrano pravo na odgovarajuću zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima zasniva na članu 77. Ustava Republike Srbije, prema kome je garantovano pravo nacionalnih manjina da se pri zapošljavanju u državnim organima vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Našim pravnim propisima takođe je regulisano da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja ravnopravnosti lica ili grupa lica, koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima.

Dakle, zakonodavno pravni okvir postoji, a zadatak izvršne vlasti je da taj zakonodavni okvir sprovede u delo. Veliki zastoje u realizaciji prava nacionalnih manjina za ravnomernu zastupljenost u zaposlenosti, ima svoju cenu, i svako prolongiranje rešavanja ovog problema se ne bi smelo tolerisati. Uostalom, diskriminacija u zaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina neminovno vodi jačanju negativne etničke distance, koja vodi do latentne netrpeljivosti.

Dakle, ne radi se samo o pukom ispunjavanju ljudskih prava koje Evropska unija striktno zahteva za zemlje koje pretenduju da budu njene članice, već o osnovnim determinantama uspostavljanja društva na temeljima demokratije, slobode i pravde. Proporcionalna zastupljenost nacionalnih manjina u organima i službama javne uprave i javnim preduzećima je imperativ, ne samo u cilju eliminisanja diskriminacije, već je i jedan od ključnih preduslova za izgradnju slobodnog, demokratskog i pravednog društva.

Dr Boris Krivokapić

5. Unapređenje ustavnog i zakonodavnog okvira manjinske politike Republike Srbije

5.1. Opšta pitanja u vezi sa ustavnom i zakonodavnom reformom

Problem:

Postojeće pravno regulisanje položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika je iz mnogo razloga prevaziđeno, pre svega zbog činjenice da su najvažnija pitanja vezana za položaj tih manjina i njihovih pripadnika uređena propisima odavno nepostojeće savezne države odnosno propisima koje je Srbija donela u vreme kada je bila samo jedna članica savezne države. Takođe, odnosna rešenja relevantnih propisa, pa i Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) su i u vreme svog donošenja izazivala određene nedoumice i rezerve.²⁷

Ne bi trebalo da budu sporna sledeća načelna opredeljenja, kojima bi reforma zakonodavstva u ovoj oblasti trebalo da se rukovodi:

- u sklopu ustavne i zakonske reforme treba obezbediti da se postojeća prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika i mehanizmi njihove zaštite ne samo u potpunosti očuvaju, već i u suštinskom pogledu

27 Krivokapić Boris (2003).

unaprede odnosno nadograde. Ovo posebno važi za preciziranje odnosnih prava i mehanizama za njihovo ostvarivanje;

- reforma bi trebala da obezbedi da svi propisi koji se neposredno odnose na nacionalne manjine i njihove pripadnike budu u pravnotehničkom pogledu što lakši za pronalaženje, tumačenje i primenu. To znači ne samo da budu kvalitetni, jasni i neprotivrečni, već i da u najvećoj mogućoj meri budu koncentrisani na jednom ili samo nekoliko mesta.

Polazeći od iznetih načela, mogu se dati i neki opšti zaključci koji su ujedno i preporuke.

Preporuke:

U ustavu bi trebalo da budu sadržana samo osnovna (načelna) rešenja i garancije, dok bi detaljno uređenje položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika trebalo izvršiti putem ustavnog zakona. S tim u vezi, pošto naš pravni sistem ne poznaje kategoriju ustavnog zakona (sem u vezi sa sprovođenjem samog ustava) trebalo bi ga obogatiti tim institutom. To nije nova ideja, već je nešto što se predlaže još od sredine 90-ih godina prošlog veka, sve do danas.²⁸

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina i njihovih pripadnika (u daljem tekstu: ustavni zakon) trebalo bi da što detaljnije uredi pravni položaj nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. On bi bio u skladu sa osnovnim principima sadržanim u ustavu, a po pravnoj snazi bio bi iznad svih ostalih (običnih⁴) zakona, čija rešenja bi, sledstveno, morala biti u skladu sa njim. U pravnotehničkom smislu usklađenost drugih propisa sa ustavnim zakonom bilo bi najbolje i najjednostavnije obezbediti tako što bi oni upućivali na rešenja tog zakona (a ne ponavljali njegova rešenja);

Usvajanje ustavnog zakona nije potrebno samo zato da bi se obezbedilo da on u svakoj prilici ima jaču pravnu snagu od drugih zakona, već i zato da bi se osiguralo da kad se jednom postigne konsenzus oko njegovih rešenja, on ne bi mogao biti menjan po običnoj, već po proceduri po kojoj se menja ustav odnosno po kvalifikovanoj (posebnoj, otežanoj) proceduri. Time bi se ojačala pravna sigurnost i stabilnost u regulisanju ovih odnosa;

U sadržinskom smislu ustavni zakon bi obuhvatio rešenja koja su sada sadržana u Ustavu Republike Srbije, Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, a delimično i u nizu drugih zakona - o zabrani diskriminacije, o javnom informisanju, o kulturi, o službenoj upotrebi jezika i pisama itd.

Gde god je to opravdano, trebalo bi ostaviti prostor da odnosna rešenja donose i njihovom izvršenju se staraju pokrajinski odnosno lokalni državni organi i manjinske samouprave.

²⁸ Vidi npr. *Teze za ustavni zakon Republike Srbije o slobodama i pravima manjinskih zajednica i njihovih pripadnika* (2002); „Platforma za strategiju integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji“ (2016) 15-16.

Ukratko, preporuka je da se u samom ustavu daju samo najosnovniji principi koji se tiču zaštite etničkih manjina, a da se sva relevantna pitanja precizno urede ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Svi drugi zakoni bi u pogledu odnosnih rešenja upućivali na ovaj zakon.

Naziv

Premda se iza njih krije ista ideja, pojavila su se dva moguća naziva za napred pomenuti propis.

Jedan je „ustavni zakon“. To je najbolji termin, koji jasno odražava ono o čemu se radi i ističe ustavni značaj propisa o kojem je reč.²⁹ Taj naziv poznat je i u uporednom pravu.³⁰

Međutim, pominje se i termin „okvirni zakon“ s tim da se on doživljava kao neka vrsta sinonima. Takvo rezonovanje nije ispravno.

Kada se govori o „okvirnom“ propisu ima se u vidu da on daje samo okvire, osnovne principe, a ne precizna rešenja. Dakle, upravo suprotno od onoga što je preporučeno da bude „ustavni zakon“. Primer imamo i na međunarodnom planu gde u okviru Saveta Evrope postoji Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995).³¹

Konkretno, kada bi ova materija bila regulisana „okvirnim zakonom“ to bi začilo da, pošto taj propis sadrži samo načelne odredbe, ona mora biti detaljno uređena mnoštvom drugih propisa. Postavlja se pitanje: a čemu onda uopšte takav zakon? Ovo zato što načelne odredbe svakako moraju biti ugrađene i u sam ustav. Takođe, ovo rešenje ne bi doprinelo pravnoj sigurnosti, pa ni pravu pripadnika nacionalnih manjina da budu dovoljno dobro upoznati sa svojim pravima.

Tokom ekspertskih sastanaka iskazano je mišljenje da će termin „ustavni zakon“ svakako biti preveden na engleski kao „okvirni zakon“ (*framework law, framework act*) te da se stoga ovi termini i na srpskom mogu koristiti kao sinonimi. Ni to nije tačno.

29 Opšte uzev, ustavni zakon je „zakon koji ima snagu ustava i koji uređuje pitanja koja spadaju u ustavnu materiju“ s tim da „za razliku od ustava ... ne obuhvata ustavnu materiju u celini ni sistematski već samo njene pojedine delove“. Blagojević Borislav (1964) 1004.

30 Primer se nalazi u neposrednom susedstvu. Hrvatska, koja je u vreme dok je bila u sastavu Jugoslavije pripadala istom pravnom sistemu (koji nije poznavao kategoriju ustavnih zakona) donela je još 1991. Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i pravima nacionalnih i etničkih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj. Zatim je 2002. donela novi propis istog ranga – Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina.

31 Zbog šarolikosti situacija koje postoje u raznim zemljama, a s ciljem da se u red ugovornica pridobije što veći broj država, prilikom izrade Konvencije odustalo se od krutog normiranja. Umesto toga, odabrane formulacije suštinski predstavljaju odredbe programskog tipa kojima se utvrđuju određeni pravni principi koje se države obavezuju da poštuju, a ne norme koje se mogu (moraju) neposredno primenjivati – države su u određenoj meri u prilici da po vlastitom nahođenju koncipiraju zakonodavstvo i mere politike koje odgovaraju njihovim konkretnim prilikama. To je i razlog zbog kojeg se ovaj dokument zove „Okvirna konvencija“.

U engleskom, kao i u srpskom postoje različiti izrazi *constitutional law* odn. *constitutional act* i, s druge strane *framework law* odn. *framework act* koji, kao i u srpskom, imaju različito značenje. Ako neko *ustavni zakon* prevodi kao *framework law*, onda je u pitanju pogrešan prevod i nedovoljno poznavanje pravne terminologije i pravnih instituta.

Uostalom, Teze za ustavni zakon Republike Srbije o slobodama i pravima manjinskih zajednica i njihovih pripadnika, koje su 2002. izradili eksperti Foruma za etničke odnose, publikovane su na engleskom kao *Theses for a Constitutional Law of the Republic of Serbia on the Freedoms and Rights of Minority Communities and Persons Belongin to them*. I već pominjani ustavni zakoni Hrvatske prevode se na engleski kao *constitutional law* li *constitutional act*.³² Istu terminologiju koriste i relevantni međunarodni organi i tela, kao npr. Venecijanska komisija Saveta Evrope.³³ Dakle, tu ne bi trebalo da bude ništa sporno.

Stoga ako je reč o propisu ustavnog ranga koji detaljno uređuje prava manjina pravilno je govoriti o „ustavnom zakonu“ i istovremeno poželjno ne pominjati u tom kontekstu termin „okvirni zakon“, da se ne bi stvarala zabuna.

5.2. Upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina

Problem:

Ovde se prvenstveno radi o problemu službene upotrebe jezika nacionalnih manjina.

Ovo pitanje regulisano je naročito članom 11. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) i članovima 11-20. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama (1991). Prema nezvaničnim informacijama u proceduri je novi tekst zakona o izmenama i dopunama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama,³⁴ kojim se, pored ostalog definiše pojam službene upotrebe jezika, dok se ćirilica označava kao matično pismo, a latinica kao pomoćno pismo.³⁵

32 *Constitutional Law on Human Rights and Freedoms and Rights of National and Ethnic Communities or Minorities in the Republic of Croatia* (1991) odnosno *Constitutional Act on the Rights of National Minorities* (2002). Vezano za Hrvatsku i u literaturi na engleskom jeziku pravi se jasna razlika između ustavnih okvira (*constitutional framework*) i Ustavnog zakona (*constitutional law*). Petričević Antonija (2002), 607-608.

33 European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) *Opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia* (2002).

34 Međutim, nadan 10. februara 2018. on senenalazimeđu predlozimazakona, izloženim nasajtu Narodneskupštine. *Zakoni u proceduri*, Narodna skupština, <http://www.parlament.gov.rs/> %D0%B0%D0%BA%D1%82% D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80% D0%BE %D1 %86%D0% B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8.46.html.

35 *Predstavljene predlozi novih zakonskih rešenja za unapređenje jezičke politike* (2017); „Ćirilica službeno, latinica pomoćno pismo“ (2017).

Rešenje o tome da se ova materija, pored ostalog, uređuje zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama uklapa se u postojeće pravne okvire, gde nema ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i njihovih pripadnika.

Međutim, ako se prilikom ustavne reforme prihvati da se materija zaštite nacionalnih manjina uredi posebnim ustavnim zakonom, to bi onda stvorilo osnov za nov i, po nama, dugoročno gledajući daleko kvalitetniji pristup. Njegove osnovne postavke su sledeće:

- materija službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina bila bi na opšti način regulisana samim ustavom, a zatim detaljno razrađena posebnom glavom ustavnog zakona. Taj zakon bi trebalo da sačuva, precizira i unapredi rešenja koja su danas deo pravnog poretka Srbije, a posebno da uredi pitanja kao što su: nivo na kome se obezbeđuje službena upotreba jezika nacionalnih manjina; oblici službene upotrebe jezika nacionalnih manjina; da li u nekim slučajevima treba dozvoliti samostalnu (tj. isključivu) službenu upotreba jezika nacionalnih manjina ili je treba omogućiti samo uporedo sa državnim (zvaničnim) jezikom; uslovi pod kojima treba zajamčiti službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina; način finansiranja mera vezanih za ostvarivanje službene upotrebe jezika nacionalnih manjina; mehanizmi za obezbeđenje efikasnog nadzora nad službenom i drugom upotrebom jezika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom; kažnjavanje zbog kršenja zakonskih rešenja; itd.;
- bio bi donet Zakon o srpskom jeziku i upotrebi drugih jezika (ili Zakon o državnom jeziku i drugim jezicima ili samo: Zakon o jeziku).³⁶ Njime bi bili regulisani: upotreba (uključujući i službenu upotrebu) srpskog jezika; pismo odnosno pisma tog jezika; posebna zaštita ćirilice; izgovori srpskog jezika; nadležnosti, ciljevi, mere itd. u vezi sa očuvanjem, negovanjem, zaštitom i razvojem srpskog jezika; i tome slično. U posebnoj glavi bila bi uređena upotreba i zaštita drugih jezika. Tu bi bilo precizirano da je upotreba (privatna, javna, službena) manjinskih jezika uređena ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina i njihovih pripadnika (tj. bila bi sadržana upućujuća odredba) a zatim bi bila regulisana pitanja koja se tiču upotrebe drugih stranih jezika (u prvom redu engleskog i drugih svetskih jezika).

36 Takvo rešenje poznaje savremeno uporedno pravo. Pored ostalog u Slovačkoj postoji Zakon o državnom jeziku Slovačke Republike (1995) i Zakon o upotrebi manjinskih jezika (1999); u Estoniji - Zakon o jeziku (1995. sa izm. 2002); u Litvaniji - Zakon o državnom jeziku (1995); u Letoniji - Zakon o državnom jeziku (1999); u Finskoj - Zakon o jeziku (2003), u Ruskoj Federaciji - Zakon o jezicima naroda Ruske Federacije (1991) i Federalni zakon o državnom jeziku (2005) itd. Za tekstove zakona odnosno prikaze njihovih rešenja vidi: Krivokapić Boris (2004) 576-591; Krivokapić Boris (2004¹) 106-120, 146-164, 245-258, 282-287, 350-360; i Krivokapić Boris (2017) 62-77.

5.3. Ostvarenje Akcionog plana

Sa osloncem na podatke iz poslednjeg izveštaja o sprovođenju Akcionog plana (Izveštaj 3/2017) može se zaključiti da je od 13 planiranih aktivnosti 8 uspešno realizovano ili se uspešno realizuje (u pitanju su trajni procesi). U potpunosti su realizovane aktivnosti 5.1, 5.2, a uspešno se realizuju aktivnosti 5.3, 5.4, 5.5, 5.7, 5.9, 5.10).

Prihvatajući da su u pogledu navedenih aktivnosti obaveze uspešno realizovane, mora se primetiti da Izveštaj 3/2017 nije u tom delu uvek do kraja precizan.

Primeru radi, u vezi sa aktivnošću 5.10 navode se (u skladu s korišćenom metodologijom) osnovni podaci iz izveštaja 1/2017, ali se onda primećuje da za naredni period (deo u kome se citira Izveštaj 2/2017) „nema podataka“. U samom Izveštaju 3/2017 konstatacija koja se tiče njime obuhvaćenog stanja glasi: „Nije bilo promena u sprovođenju aktivnosti. Aktivnost se realizuje kontinuirano“. S tim u vezi pitanje: kako to da nije bilo podataka za Izveštaj 2/2017 kad ih je bilo za prethodni period? I šta znači konstatacija da nije bilo promena u sprovođenju aktivnosti kada se ne zna šta je bilo u neposredno prethodnom periodu?

Pažnju privlači 5 aktivnosti (5.6, 5.8, 5.11, 5.12 i 5.13) za koje je konstatovano da su „gotovo u potpunosti realizovane“.

Za dve od njih (aktivnosti 5.11 i 5.12) može se prihvatiti konstatacija da su „gotovo u potpunosti izvršene“. Premda su rokovi odavno probijeni (rok za obe bi je I kvartal 2017) u sadašnjoj fazi urađeno je ono što je trebalo i čeka se ispunjenje nekih drugih uslova (mišljenje eksperata Saveta Evrpe) da bi se realizacija u potpunosti okončala.

Dileme se javljaju u vezi sa aktivnostima 5.6, 5.8 i 5.13. koje su u Izveštaju 3/2017 takođe označene kao „gotovo u potpunosti realizovane“.

S tim u vezi, može se primetiti:

Aktivnost 5.6.

Premda je rok bio I kvartal 2017, aktivnost do sada nije realizovana, pored ostalog i zato što se čekalo mišljenje Evropske komisije. Iz Izveštaja 3/2017 se vidi da će biti izrađen konačan Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, ali nije precizirano kada će se to dogoditi. Iz toga se može zaključiti da je ova samo delimično realizovana. O gotovo u potpunosti ostvarenoj realizaciji moći će se govoriti tek kada konačan predlog Zakona bude u proceduri.

Aktivnost 5.8:

Akcionim planom predviđena je izmena zakona u IV kvartalu 2016, a zatim kvartalno izveštavanje o uticaju izvršenih izmena zakona, počev od I kvartala 2017. Međutim, iz Izveštaja 3/2017 o sprovođenju Akcionog plana vidi se da je radna grupa za izradu Zakona o parničnom postupku u septembru 2017.

održala drugi sastanak i da je predviđen nastavak rada radne grupe po tematskim celinama u narednom periodu. Drugim rečima, ne samo da Zakon nije izmenjen u IV kvartalu 2016, kao što je predviđeno Akcionim planom, već se ni posle više od godinu dana od isteka tog roka ne zna kada će radna grupa za izradu Zakona o parničnom postupku završiti rad, a posebno kada će Zakon biti usvojen. Imajući to u vidu, ne može se prihvatiti da je aktivnost „gotovo u potpunosti“ realizovana, već se može konstatovati da je na putu realizacije. Iz Izveštaja 3/3017 vidi se da se odnosna rešenja (postojanje audio opreme i snimanje sudskih postupaka) u određenoj meri (delimično) ostvaruju u praksi, međutim, ovde je reč o oceni pravne uređenosti.

Aktivnost 5.13:

Rok za završetak ove aktivnosti bio je I kvartal 2017. Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, kojim je predviđeno rešavanje ovih pitanja je u proceduri, te se može prihvatiti da je aktivnost delimično, ali ne „gotovo u potpunosti“ realizovana. Ovo zato što od I kvartala 2017. po ovom pitanju „nema promena“. Uz to, pošto objavljivanje propisa i na jezicima nacionalnih manjina predstavlja vid službene upotrebe jezika manjina, ova materija će biti regulisana i Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama, a u toku je rad na izmenama i dopunama i tog propisa. To se, međutim, iz Izveštaja 3/2017 ne vidi.

Konačno treba primetiti i to da jedna aktivnost (5.14, tiče se preispitivanja mreže sudova) koja je deo Akcionog plana i javlja se u jednom drugom izveštaju,³⁷ nije uvrštena u Izveštaj 3/2017. Iz tog drugog izveštaja³⁸ može se naslutiti da je aktivnost „u potpunosti realizovana“. Međutim, sve ostale aktivnosti koje su tako označene imaju svoje mesto u Izveštaju 3/2017. Takođe, premda u tom drugom izveštaju stoji konstatacija „Analiza mreže sudova sprovedena“, na istom mestu u vezi sa rokom piše „2018. godine, u skladu sa reformom pravosuđa“, kao što se i sredstva predviđaju iz budžeta za 2018. godinu. Nije jasno da li je posredi tehnička greška (ispuštanje aktivnosti 5.14. zbog obične omaške) ili se osvrst ne daje jer je ova aktivnost planirana za 2018. Mišljenja smo da je aktivnost 5.14. morala naći svoje mesto u Izveštaju 3/2017, čak i ako bi podaci bili nepotpuni.

Preporuke:

- *Kratkoročno:* u što skorije vreme završiti započete aktivnosti, a posebno vezano za usvajanje zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama.
- *U perspektivi:* u novi ustav ugraditi kategoriju ustavnog zakona, vezano za zaštitu prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, a zatim

³⁷ Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina sa semaforom 3/2017, 40. Ovaj dokument stoji na sajtu Kancelarije za ljudska i manjinska prava.

³⁸ *Idem.*

doneti takav zakon i njime, pored ostalog, precizno urediti materiju privatne, javne i službene upotrebe jezika manjina. Svi ostali zakonski i podzakonski akti upućivali bi u ovom delu na taj zakon i njegova rešenja bi morala da budu u skladu sa njima.

5.4. Demokratska participacija pripadnika nacionalnih manjina

Problem:

Najkraće rečeno, radi se o tome kako pravno regulisati mehanizme kojima bi se obezbedilo pravo pripadnika nacionalnih manjina da na odgovarajući način učestvuju u vršenju vlasti na svim nivoima, u prvom redu u predstavničkim telima.

Ostvarenje Akcionog plana:

U ostvarivanju ovog dela Akcionog plana predviđene su 4 aktivnosti. Od toga su u Izveštaju 3/2017 dve (7.1 i 7.2) ocenjene kao „u potpunosti realizovane“ i jedna (7.3) kao „gotovo u potpunosti realizovana“. Ove konstatacije mogu se prihvatiti.

Čudi, međutim, da se u Izveštaju jedna aktivnost uopšte ne pominje, premda je deo Akcionog plana.³⁹ To je aktivnost 7.4. Iako je jasno da će ona moći biti ostvarena tek u budućnosti (radi se o primeni novog normativnog okvira) ta aktivnost je iz mnogo razloga morala imati svoje mesto u Izveštaju, zajedno sa svim poznatim pokazateljima (nosilac aktivnosti, rok, finansijski resursi, pokazatelji rezultata) s tim da je u delu koji se tiče statusa trebalo da stoji da će aktivnost tek biti realizovana kada se ispune preduslovi.

Preporuke:

Postojeće zakonodavstvo treba unaprediti novim rešenjima od kojih neka po svoj prilici treba da budu ugrađena u novi ustav, a druga u relevantne zakone.

Mere za unapređenje stanja u ovoj oblasti mogle bi se ogledati u novim rešenjima koja bi bila sadržana u ustavnom zakonu, a kojima bi se nacionalnim manjinama i njihovim pripadnicima putem posebnih podsticajnih mera (preferencijalnog tretmana)⁴⁰ olakšalo učešće u upravljanju društvenom zajednicom. Konkretno:⁴¹

³⁹ *Ibid.*, 55.

⁴⁰ Paunović Milan, Krivokapić Boris, Krstić Ivana (2017) 255-257.

⁴¹ Za neke poglede na moguće pravce reforme izbornog sistema s obzirom na interese i prava nacionalnih manjina i uopšte u upravljanju društvom, vidi: Đurić Vladimir (2012); Đurić Vladimir (2015); Mikić Vladimir (2015); Marković Đorđe (2015); „Politička participacija nacionalnih manjina: izbori 2016“ (2016).

Osnivanje političke stranke nacionalne manjine:

Potrebno je olakšati uslove pod kojima mogu biti osnovane političke stranke nacionalnih manjina. Konkretno, potrebno je smanjiti traženi broj osnivača sa 1.000 (opšte rešenje koje važi za sve) na broj srazmeran brojnosti odnosno nacionalne manjine. U tom pogledu potrebno je izmeniti sadašnji Zakon o političkim strankama (2009).

Potpisi podrške:

U vezi sa kvotom prikupljenih „potpisa podrške“ koja se traži u vezi sa izborima, broj overenih potpisa (10.000 za republičku i pokrajinsku listu odnosno 30 za jednog odbornika) treba smanjiti tako da bude srazmeran brojnosti odnosno nacionalne manjine. U tom pogledu potrebno je izmeniti i dopuniti Zakon o izboru narodnih poslanika (2000), Zakon o lokalnim izborima (2007) i Pokrajinsku skupštinsku odluku o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (2014).

Srazmerna zastupljenost u izbornim komisijama:

Važeći propisi ne predviđaju srazmernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u republičkim, pokrajinskim i lokalnim izbornim komisijama, a reč je o vrlo važnom pravu.

Srazmerna zastupljenost nije predviđena Zakonom o izboru narodnih poslanika. Konkretno, prema članu 33/1 Republičku izbornu komisiju u stalnom sastavu čine predsednik i 16 članova koje imenuje Narodna skupština na predlog poslaničkih grupa, a u proširenom sastavu i po 1 predstavnik podnosioca izborne liste. Međutim, prema članu 43/1 izborna lista je utvrđena samo kad je svojim potpisom potvrdi najmanje 10.000 birača. Dakle, niti ima posebnog prava predstavljanja nacionalnih manjina u Republičkoj izbornoj komisiji, niti one manjine koje su malobrojne mogu da same sakupe potreban broj potpisa da bi bile predstavljene u Komisiji.

Kada je reč o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine, pokrajinska skupštinska odluka ne govori ništa o srazmernoj zastupljenosti nacionalnih manjina. Ona u članu 14 precizira da pravo da odredi člana organa za sprovođenje izbora u proširenom sastavu ima podnosilac potvrđene i proglašene izborne liste koji je predložio najmanje polovinu kandidata od ukupnog broja poslanika koji se bira. Međutim, zašto bi nacionalne manjine, posebno one malobrojne, predlagale polovinu ukupnog broja poslanika? A ne može im se osporiti da mogu imati interes da imaju svog predstavnika u proširenom sastavu Pokrajinske izborne komisije odn. drugog organa za sprovođenje izbora. Posebno, ako se već priznaje (čl. 25/1 i 3 Odluke) da političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina mogu predlagati kandidate za poslanika, koje svojim potpisima podrži najmanje 3.000 birača po izbornoj listi (umesto 6.000 što je opšte pravilo) logično bi bilo da im se prizna

da mogu imati svog predstavnika u proširenom sastavu organa za sprovođenje izbora u sastavu ako su predložili 1/4 (umesto 1/2) ukupnog broja poslanika.

Konačno, prema članu 14/2 Zakona, političke stranke i koalicije stranaka nacionalnih manjina koje predlože najmanje jednu trećinu kandidata za odbornike od ukupnog broja odbornika koji se bira, imaju pravo na svog predstavnika u proširenom sastavu izborne komisije. Nije jasno zašto je ovo pravo potrebno vezivati za 1/3 predloženih kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira? Ako se želi obezbediti srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u ovim izborima, onda i rešenje u pogledu članstva u izbornoj komisiji mora biti fleksibilnije tj. više u korist manjina, posebno zato što je reč o osetljivom pitanju kojim se, s druge strane ne zadire u prava većine.

Zastupljenost u Narodnoj skupštini:

U vezi sa inicijativom da se pripadnicima nacionalnih manjina obezbedi određeni broj garantovanih mesta u Narodnoj skupštini Srbije, jedno od mogućih rešenja bilo bi (pod uslovom da sadašnji broj narodnih poslanika ostane nepromenjen, tj. 250) da pripadnicima nacionalnih manjina pripadnu ukupno 3 do 5 mesta, za koja se poslanici biraju na zajedničkim izborima nacionalnih manjina ili da to rešenje važi samo za brojevano malobrojne nacionalne manjine. Obezbeđenje većeg broja poslaničkih mesta nacionalnim manjinama moglo bi da preti da poremeti odnose snaga kod glasanja kod tema koje nisu u direktnoj vezi sa pravima i slobodama manjina kao takvih.

Mnogo boljim se čini rešenje da se broj narodnih poslanika drastično smanji (na oko 90) a da se Narodna skupština organizuje kao dvodomna, s tim da bi onda gornji dom bio dom regija i zajednica, što bi omogućilo predstavljanje regija i nacionalnih manjina.

Zastupljenost u Skupštini AP Vojvodine:

Problem zastupljenosti nacionalnih manjina, posebno onih malobrojnih, postoji i u vezi sa sastavom Skupštine AP Vojvodine, koja broji 120 poslanika. I ovde bi se uz određene modifikacije mogla prihvatiti rešenja koja bi bila usvojena u pogledu Narodne skupštine Srbije. Mogući su i drugačiji pristupi.

Srazmerna zastupljenost u jedinicama lokalne samouprave:

Nakon izmena i dopuna Zakon o lokalnim izborima predviđa (čl. 9): „U jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućava se srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštini jedinica lokalne samouprave, u skladu s Ustavom i ovim zakonom.“ S tim u vezi najmanje dva pitanja – jedno koje se tiče položaja nacionalnih manjina i drugo koje se odnosi na položaj većinskog stanovništva koje je u manjini: Ne vidi se na koji način se obezbeđuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina? Drugim rečima koji su konkretni mehanizmi za to.

Odredba iz člana 18/2 Zakona precizira da predlagač mora na izbornoj listi imati najmanje jednu trećinu kandidata od ukupnog broja odbornika koji se bira. I ovo rešenje nije u skladu sa onim o srazmernoj zastupljenosti manjina. Moguće je da je manjina u stanovništvu zastupljena sa 10 ili 20%, što znači da ima pravo i na toliki udeo među odbornicima. Zašto bi onda morala da predlaže 1/3 ukupnog broja kandidata za odbornike?

Čini se da postoje i druga otvorena pitanja, kao što su kako se tačno glasa za mesta u skupštini jedinice lokalne samouprave koja pripadaju nacionalnim manjinama? Da li odbornici koji se biraju od strane nacionalnih manjina moraju i sami da pripadaju tim manjinama? Kako se obezbeđuje službena upotreba jezika manjina kod obaveštavanja građana o izbornim listama (čl. 27/2 Zakona). Pitanja ima još.

Ako se već priznaje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina, logično bi bilo da se u mešovitim sredinama u kojima je većinsko stanovništvo Republike Srbije (Srbi) u manjini, omogući i njegova srazmerna zastupljenost u skupštini jedinice lokalne samouprave. Dakle, u osnovi ista prava koja su priznata nacionalnim manjinama.

5.5. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i preduzećima

Problem:

Premda postoji spremnost da se to ostvari, veliki problem predstavlja pitanje kako obezbediti da se dosledno ostvari pravo pripadnika nacionalnih manjina da budu srazmerno zastupljeni u javnom sektoru i javnim preduzećima.⁴²

Tu je problem što je za srazmerno zapošljavanje pripadnika manjina neophodno da se ima precizna evidencija o njihovoj nacionalnoj pripadnosti odnosno udelu u ukupnom broju zaposlenih. Međutim, izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti je pravo, ali ne i obaveza. Dakle, ono mora da bude dobrovoljno. Ali čak i tada je pitanje kako pravno regulisati mehanizme tog izjašnjavanja i prikupljanja i čuvanja tih informacija.

Jedna od ideja je da se o tome vode podaci kod matičara. Međutim, ako je reč o unošenju u matični list rođenih, onda bi to trebalo da se vrši na osnovu prijave roditelja, kod rođenja deteta. Ali, to ne može biti dobro rešenje iz

⁴² Od privatnih preduzetnika se ne može zahtevati da vode računa o ovom kriterijumu, jer se oni prilikom zapošljavanja rukovode sopstvenim interesima. Međutim, i tu u principu postoji mogućnost da se oni na razne načine (merama poreske politike i slično) stimulišu da u određenoj srazmeri zapošljavaju pripadnike nacionalnih manjina.

mного razloga. Šta npr. kad su roditelji razne nacionalnosti i ne mogu da se slože oko toga koju nacionalnost deteta da prijave? Mnogo ozbiljniji je problem što je za pripadnost nacionalnoj manjini, uz postojanje određenih objektivnih kriterijuma, ključan subjektivni osećaj odnosnog lica.⁴³ Dakle, ono samo treba da se izjasni o tome i to u vreme kada bude potpuno poslovno sposobno (po pravilu kada ima navršenih 18 godina). Takođe, ovaj oblik prikupljanja podataka mogao bi lako da liči na vođenje spiskova o pripadnicima manjina, neku vrstu njihove getoizacije, sa nesagledivim mogućnostima raznih zloupotreba. Konačno, matičari nisu kompetentni da proveravaju da li je neko zaista pripadnik nacionalne manjine ili se iz nekog razloga tako izjašnjava, mada to ne odgovara istini.⁴⁴

Moguće je i da se kod matičara vode posebne knjige o nacionalnoj pripadnosti (pripadnosti nekoj manjini) u koje bi se građani upisivali nakon punoletstva, po sopstvenom zahtevu. Međutim, vođenje takvih evidencija moglo bi da vodi mnogim zloupotrebama upravo na štetu pripadnika nacionalnih manjina.

Ostvarivanje Akcionog plana:

Od 21 aktivnosti utvrđene Akcionim planom, u Izveštaju 3/2017 kao „u potpunosti realizovane“ ili one za koje stoji „uspešno se realizuje“ (jer su po svojoj prirodi trajne) izdvojeno je njih 12. To su aktivnosti 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9, 8.10, 8.11, 8.12, 8.14, 8.15 i 8.16. I zaista, takva konstatacija se može prihvatiti.

Kao „gotovo u potpunosti realizovana“ navedena je 1 aktivnost (8.1). Pitanje je, međutim, da li stoji ta konstatacija. Naime, pošto će konačan tekst Nacrta izmena i dopuna Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina tek biti utvrđen, o „gotovo potpunoj“ realizaciji moći će se govoriti tek kada Nacrt ne samo bude gotov, već ode u proceduru.

Kao „delimično realizovana“ navedena je 1 aktivnost (8.2). Ovde se može prihvatiti konstatacija o delimičnoj realizaciji, ali ona zapravo znači da je u pitanju znatno kašnjenje u odnosu na utvrđene rokove. Naime, ova aktivnost trebalo je da bude završena u I kvartalu 2017.

U Izveštaju 3/2017 za 4 aktivnosti (8.13, 8.17, 8.18. i 8.19) stoji da nisu realizovane. Pri tome nije jasno zašto je to tako, jer se radi o aktivnostima koje ne iziskuju promenu zakonskih propisa, pa da bi se to možda moglo uzeti kao opravdanje. Suštinski reč je o organizovanju promotivnih kampanja među nacionalnim manjinama (8.13), aktivnostima za veće uključanje manjina u policijsku službu (8.17) i časovima srpskog odnosno jezika nacionalnih manjina (8.18 i 8.19). Posebno čudi to što u Izveštaju 3/2017 za aktivnosti 8.13 i 8.19 stoji da nisu realizovane, što je u kontradikciji se podacima iz jednog ranijeg

43 Paunović Milan, Krivokapić Boris, Krstić Ivana (2017) 278-281.

44 Na poslednjih nekoliko popisa stanovništva u Mađarskoj redovno se nekoliko hiljada građana izjašnjava da su Indijanci, što, razume se, ne može biti tačno.

izveštaja, gde je konstatovano da se ove aktivnosti uspešno realizuju!⁴⁵ Pri tome nema nikakvog objašnjenja za ovaj nesklad.

U Izveštaju 3/2017 uopšte se ne pominju 3 aktivnosti (8.3, 8.20 i 8.21) premda su one ne samo deo Akcionog plana, već su sadržane u drugim izveštajima, s tim da tamo uz njih nije stavljena nikakva konstatacija u smislu ocene stepena realizacije.⁴⁶ Radi se o aktivnostima koje tek treba da uslede (usaglašavanje zakona, primena zakona, izrada plana zapošljavanja nakon usvajanja zakona itd.) te je razumljivo da se sada ne može dati ocena stepena njihove realizacije. Međutim, one su, kao aktivnosti, morale da nađu mesto u Izveštaju sa svim potrebnim elementima (nosilac aktivnosti, rok, finansijski resursi, pokazatelj rezultata), uz primedbu da će te tek biti ostvarene.

Preporuke:

Opšte uzev, može se primetiti da bi u sklopu ustavne i zakonodavne reforme trebalo:

- utvrditi preciznije rešenje od onog koje je sada sadržano u članu 77/2 Ustava Srbije, a prema kojem „pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina“;⁴⁷
- novim ustavom na opšti način zajamčiti zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima, a precizne odredbe o tome (o uslovima i načinima) uključiti u ustavni zakon (ako se prihvati ideja o njegovom usvajanju) odnosno drugi relevantan propis;
- ustavnim zakonom odnosno (ako se ne prihvati ideja o njegovom usvajanju) drugim odgovarajućim propisima, urediti izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti i vođenje registra (kadrovske evidencije) zaposlenih u javnom sektoru i javnim preduzećima, s tim da bi to izjašnjavanje moralo biti dobrovoljno i uz istovremeno pravno regulisanje načina arhiviranja tih podataka i mera njihove zaštite.

Konkretan predlog:

Izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti o kojem je ovde reč vezano je samo za radne odnose, i to u javnom sektoru i preduzećima. Stoga i rešenje problema treba tražiti u tim okvirima.

Predlog je da se ovo pitanje reši tako što bi se zakonski regulisalo da se kod zapošljavanja odnosno lice, ako to želi, izjašnjava o svojoj nacionalnoj

45 Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina sa semaforom 1-2/2016, 64, 66.

46 Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina sa semaforom 3/2017, 59, 66-67.

47 Član 21. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina je još restriktivniji jer samo propisuje: „Prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući policiju, vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na područja organa ili službe“.

pripadnosti i da mu se to upisuje u radnu knjižicu (oni koji su već zaposleni mogli bi to pravo ostvariti u ostavljenom roku od npr. godinu dana). U slučaju usvajanja ustavnog zakona o zaštiti nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, ovo rešenje bilo bi sadržano u njemu, a Zakon o radnim odnosima bi sadržao upućujuću odredbu.

Da bi se upis izvršio, odnosno lice moralo bi da priloži potvrdu nacionalnog saveta odnosno nacionalne manjine o tome da je zaista pripadnik te manjine. To je potrebno da bi se sprečile moguće zloupotrebe. Pošto je ovde izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti u funkciji obezbeđenja preferencijalnog tretmana (praktično, lakšeg zapošljavanja i bržeg napredovanja u službi) potvrda od nacionalnog saveta odnosno manjine trebalo bi da spreči da se kao pripadnik nacionalne manjine izjašnjava i prateće pogodnosti koristi neko ko zapravo ne pripada nacionalnoj manjini.

Dobra strana rešenja o upisu nacionalne pripadnosti u radnu knjižicu (razume se, samo na sopstveni zahtev) je što bi odnosni organ ili preduzeće imali jasnu sliku o nacionalnoj pripadnosti odnosnih lica (kadrovsku evidenciju) a time uvid u nacionalnu strukturu zaposlenih. To bi trebalo da im stvori pretpostavke za ispunjenje obaveze u pogledu srazmerne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Takođe, i sam nacionalni savet nacionalne manjine vodio bi sopstvenu evidenciju o izdatim potvrdama i tako imao uvid u stvarno stanje stvari i u pogledu lica koja su zaposlena u javnom sektoru, a izjašnjavaju se kao pripadnici odnosno manjine i u pogledu toga kakva je opšta slika u vezi sa tim pitanjem.

Ovde je data osnovna ideja. Uslučaju njenog prihvatanja, biće potrebno da se preciziraju mnoga važna pitanja, kao što su: mogućnost da se neko izjasni kao pripadnik dve manjine (npr. ako su mu roditelji pripadnici raznih manjina), uslovi pod kojima nacionalni saveti mogu da izdaju pomenute potvrde (npr. da je makar jedan roditelj odnosnog lica pripadnik te manjine, da odnosno lice vlada jezikom te manjine itd.), nadzor nad ostvarivanjem ovih rešenja itd. Međutim, to su u principu tehnička pitanja, koja bi trebalo da mogu relativno lako da se reše.

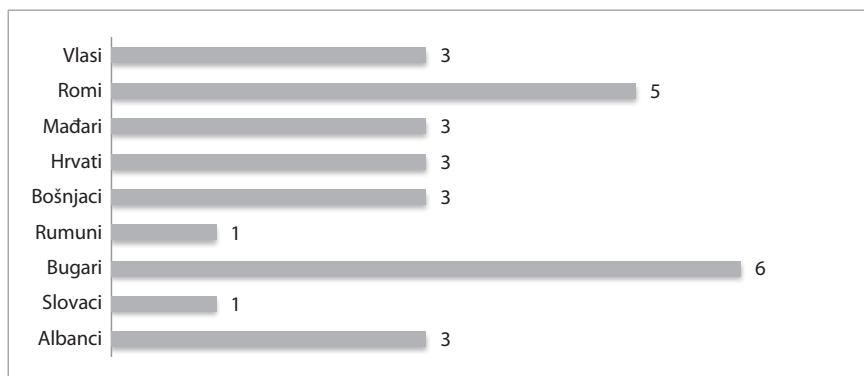
II DEO:
STAVOVI VOĐA
NACIONALNIH
MANJINA

Dr Miloš Bešić

1. Analiza intervjuja sa vođama nacionalnih manjina

Tokom istraživanja realizovano je 29 intervjuja. Intervjui nisu bili dubinski, pre se mogu kvalifikovati kao strukturani intervju koji je omogućavao ispitanicima da dodatnim narativima pojasne probleme koji se tiču nacionalnih manjina, a koji su usklađeni sa samim ciljevima istraživanja i koji proističu iz postavljenih pitanja. Po nacionalnoj strukturi, jedan od ispitanika nije želeo da se izjasni, tačnije, isticao je da nije nacionalno već građanski orijentisan, dok su ostali isticali svoju nacionalnu pripadnost koje prikazujemo u Grafikonu 1.

Grafikon 1. Nacionalna pripadnost ispitanika – N=28



1.1. Upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina

Prvi set pitanja u istraživanju ticao se *upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina*. Na osnovu analize podataka identifikovali smo osam analitičkih kodova, tačnije stratifikovanih i klasifikovanih istraživačkih nalaza. Najfrekvenciji kod smo označili kao *problem prevodilaca i prevodilačkih službi*. Najpre, osim kada je reč o rumunskoj nacionalnoj manjini, valja reći da ispitanici ističu da u njihovim sredinama uglavnom postoje tumači i prevodioci, ali se veoma često oni žale na njihov rad. Primedbe koje se tiču same prakse i rada prevodilačkih službi jesu, najpre kada je reč o narativu predstavnika rumunske nacionalne manjine, da ne postoji mogućnost obraćanja jedinicama lokalne samouprave na maternjem jeziku, zato što u slučaju ove manjine, po rečima rumuskog predstavnika, nema prevodioca i prevodilačke službe. Predstavnik slovačke NM ističe da u njegovoj sredini ne postoji matičar koji poznaje slovački jezik, te da je stoga upis slovačkih imena 'katastrofalan'. Takođe, ističe se da iako postoje prevodioci i prevodilačke službe, njih pripadnici nacionalnih manjina često i ne koriste, na znajući, po rečima ispitanika, da na to imaju pravo. Ovo je posebno izraženo u intervjuima predstavnika bugarske NM. Predstavnicu bugarske NM, takođe, ističu da tumača nema dovoljno, te da ne poznaju dobro bugarski književni jezik, kao i situacije u kojima se koriste sudski tumači koji poznaju jezik, ali nemaju sertifikat. Generalno, i predstavnici drugih manjina ističu da tumača nema dovoljno i da pripadnici nacionalnih manjina često ne koriste prevodioce i tumače, neznajući da na to imaju pravo. Međutim, na nepostojanje sudskih tumača i prevodilačkih službi najviše ukazuju predstavnici bošnjačke NM. Najmanje primedbi kada je o ovom pitanju reč imaju predstavnici mađarske nacionalne manjine. Kada se analizira po institucijama, na osnovu intervjuja, praksa korišćenje jezika NM je najprisutnija u sudskim postupcima.

Drugi kod koji smo identifikovali u istraživanju označili smo kao *korišćenje jezika u javnim službama*. Najpre, predstavnici romske NM ističu da u njihovim sredinama uopšte nije uveden romski jezik u zvaničnu upotrebu. Predstavnici ostalih nacionalnih manjina ističu da je u Statutu lokalne samouprave unesen jezik NM u službenu upotrebu, ali se ova statutarna odredba često ne sprovodi u praksi. U nekim sredinama se ističe da se sednice lokalnog parlamenta održavaju isključivo na srpskom jeziku, iako, po njihovim rečima, u tim lokalnim sredinama nacionalna manjina čini većinu. Dodatno, ne samo da se sednice lokalnog parlamenta vode na srpskom jeziku, nego se ističe i da su skupštinske odluke, kao i sva prateća službena dokumentacija štampa i prosleđuje isključivo na srpskom jeziku. Najveći problem, međutim, sa zvaničnom dokumentacijom jeste nepoštovanje dvojezičnosti u situacijama kada je jezik

manjine značajno drugačiji od srpskog jezika. U ovom pogledu posebno su primedbe iskazali predstavnici albanske nacionalne manjine, sa argumentom da za razliku od srpskog, albanski jezik ima 36 znakova, te se posledično kao problem pojavljuje prosto upisivanje ličnih imena, a ovaj problem najizraženiji je u radu matičnih službi. Osim lokalne samouprave, ističe se da i javna preduzeća kao i druge institucije ne koriste jezik NM. Kao primer navodi se da se u albanskoj sredini računi komunalnog preduzeća štampaju samo na srpskom jeziku kao i da opštinski sud i policija u Bujanovcu ne izdaje zvanične dokumente na albanskom jeziku. Predstavnici albanske NM, takođe, ističu da se sudski sporovi vode isključivo na srpskom, čak i u situacijama kada su učesnici u sporu, pa i službenici u sudu Albanci. Ispitanici, takođe, navode i da je problem neretko u tome što zapošljeni u javnim preduzećima i državnim službama naprosto ne govore jezik nacionalnih manjina. Ističe se, dodatno, i da se u nekim sredinama ne dobijaju dokumenti na maternjem jeziku, a kao razlog se, neretko, navodi od strane predstavnika službe da data služba 'nema kapaciteta' za to. Ovu primedbu je u intervjuu istakao predstavnik hrvatske NM.

Sledeći kod po frekventnosti je 'srodan' sa prethodnim kodom, ali smo ga ipak usled određenih specifičnosti morali posebno izdvojiti. Ovaj kod smo označili kao *problem dokumentacije*. U ovom pogledu, svi učesnici u intervjuu ističu da je problem najizraženiji kada se radi o ličnim dokumentima, posebno ličnim kartama. Isto tako, u izvodima iz matične knjige rođenih se neretko ne poštuje dvojezičnost, a često se ovaj problem vezuje i za uverenje o državljanstvu⁴⁸. Valja istaći da usled razlike između srpskog i albanskog pisma, problem nepoštovanja dvojezičnosti kada je reč o ličnim dokumentima je najizraženiji kod ove nacionalne manjine. Na kraju, valja istaći jedan interesantan narativ koji nam je pružio predstavnik hrvatske nacionalne manjine. U ovom narativu se ispitanik poziva na pozitivnu praksu iz bivše Jugoslavije. On navodi da su u to vreme službenici pitali podnosiocima zahteva za lična dokumenta da li žele da dokumenta na latinici ili ćirilici. Ovaj ispitanik ističe da to danas nije slučaj, te zaključuje da građani često i ne znaju da na to imaju pravo zato što ih službenici ne informišu, dodajući da se od građana ne može očekivati da budu u ovom pogledu informisani. Dakle, predlaže da praksa opet bude takva da službenici u samoj proceduri izdavanja ličnih dokumenata pitaju građane na kom pismu žele da budu njihova dokumenta.

Dakle, ovo su bila tri najfrekventnija korda, iliti, ovo su tri područja na koje najviše primedbi imaju intervjuisani predstavnici nacionalnih manjina. Svi ostali kodovi su manje frekventni, te preme tome i manje značajni. Sledeći kod po frekventnosti smo označili kao *nepoštovanje postavljanje tabli i natpisa*

48 U ovom pogledu postoje kontradiktorni iskazi. Npr., jedan od predstavnika bošnjačke NM je u istom iskazu u jednom delu narativa istakao da je izdavanje ličnih dokumenata na bosanskom jeziku problem, a u drugom delu narativa kao pozitivan primer istakao da se izvod iz matične knjige rođenih, uverenj o državljanstvu i 'ostala dokumenta' daju na 'maternjem jeziku'.

na jeziku nacionalnih manjina. Dakle, table sa nazivima opština, a još češće, table sa nazivima institucija najčešće nisu dvojezične. Ovo, po njihovim rečima, posebno važi za javna preduzeća čiji je osnivač Republika Srbija.

Sledeći kod koji smo identifikovali imenovali smo kao *problemi obrazovanja na jeziku nacionalnih manjina*. Kao ključni problem u ovom kodu ističe se nepostojanje udžbenika i ostalih nastavnih sredstava na jeziku NM. Ističe se, takođe, da nastavni kadar nije dovoljno motivisan i senzibilan za jezičke potrebe dece koje pripadaju NM, ali i da ponekad rukovodeći kadar u školama vrši pritisak na roditelje kada je reč o izbornim predmetima, a ovo, po rečima ispitanika, na štetu dece koja pripadaju nacionalnim manjinama. Jedan od problema koji ističu predstavnici bošnjačke nacionalne manjine jeste konstatacija da je na državnom Univerzitetu u Novom Pazaru ukinut departman za bosanski jezik. Predsravnici mađarske i albanske nacionalne manjine nisu imali primedbe kada je reč o procesu obrazovanja na maternjem jeziku, a predstavnik romske NM ističe da se dvojezičnost u obrazovanju poštuje samo u jednoj opštini u Srbiji (Kostolac)

Kada je reč o pravu na upotrebu jezika nacionalnih manjina, identifikovali smo i jedan kod koji je graničnog karaktera, dakle, koji se tiče i drugih oblasti, i taj kod smo označili kao *problem javnih glasila i informisanja na jeziku nacionalnih manjina*. Predstavnik rumunske nacionalne manjine ističe da su lokalne radio stanice i časopisi na rumunskom jeziku ukinuti. Ističe se, takođe, da u Vojvodini za nacionalne manjine koje su brojačano manje zastupljene, informisanje u medijima na jeziku manjina gotovo da ne postoji. No, važno je istaći da osim u dva intervjua od kojih je jedan predstavnik rumunske a drugi svih nacionalnih manjina u Vojvodini, predstavnici ostalih NM nisu imali primedbe u ovom pogledu

Poslednji kod koji smo identifikovali nije bio frekventan, ali može biti indikativan. Njega smo okvalifikovali kao *manjine ne koriste zakonske pogodnosti*. Naime, u okviru ovog koda identifikovali smo iskaze koji ukazuju da sami pripadnici nacionalnih manjina često ne koriste pogodnosti koje im zakonski pripadaju i na koje imaju pravo. Nekada je to zato što su neinformisani o vlastitim pravima, a nekada su razlozi sadržani u činjenici da su predstavnici manjina identifikovali sebe sa srpskim jezikom, ili pak, ne žele da dodatno komplikuju rešavanje svakodnevnih problema time što će insistirati na dvojezičnosti. Problem nepoznavanja svojih zakonska prava najčešće se ističe kod predstavnika romske nacionalne manjine.

Na kraju, identifikovali smo i jedan analitički kod koji je bio veoma frekventan, ali je specifičan po tome što nije kritičkog nego afirmativnog karaktera. Ovaj kod smo označili kao *poštuju se prava na upotrebu maternjeg jezika*. Naime, u velikom broju slučajeva i primera spitanici su isticali da se poštuju gotovo sva zakonom i statutima opština zagaratovana prava na dvojezičnost. U ovom pogledu, na osnovu podataka, najveći stepen zadovoljstva iskazivali su predstavnici mađarske nacionalne manjine. Drugim rečima, ovaj kod ukazuje da svi gorenavedeni problemi/kodovi jesu prisutni, ali da se moraju sagledavati

u svetlu činjenice da se, generalno rečeno, prava na jezik nacionalnih manjina u velikoj meri poštuju na način na koji je to uređeno zakonima i ostalim aktima.

U istraživanju u okviru dela koji se tiče upotrebe jezika bilo je i pitanja na koje ispitanici nisu odgovarali širim narativima, već su davali samo kratke odgovore, najčešće dvovalentno (DA ili NE). Odgovore na ova pitanja nismo uvek mogli da kodiramo, te stoga u najkraćem dajemo prikaz nalaza s obzirom na šturu odgovore koje su nam ispitanici pružili. Prvo, na pitanje *'Da li ste zadovoljni regulisanjem jezičkih prava u statutima lokalne zajednice'*, po rečima pripadnika nacionalnih manjina u gotovo svim opštinama statuti su uređeni i doneti na način da je dvojezičnost unesena, i da je usklađena sa legislativom. Problem je, međutim, u tome što su praksi Statut neretko ne poštuje. Drugo, na pitanje *'Da li su nacionalni saveti nacionalnih manjina (NSNM) pozvani da učestvuju u izradi izmena i dopunama novog zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama'*, svi ispitanici su odgovorili potvrdno, dakle, učestvovali su. Dalje, bilo je i pitanje *'Da li NSNM vrši edukacije pripadnika nacionalne manjine o pravima iz oblasti službene upotrebe jezika i pisama'*? Kao odgovor ističemo da ogromna većina članova Nacionalniha saveta ističe da NSNM vrši edukacije pripadnika nacionalne manjine o pravima iz oblasti službene upotrebe jezika i pisama. Oni koji to ne tvrde, kažu da ne znaju ništa o tome. Dalje, bilo je i pitanje *'Da li postoji rečnik pravnih i upravnih termina na jeziku manjinskih zajednica'*, a u ovom pogledu odgovori ispitanika bili su kontradiktorni. Neki pripadnici NSNM tvrde da postoji, neki tvrde da ne postoji, neki ne znaju, a neki kažu da je u izradi. Problem je što ispitanici ne daju nikakve detaljne informacije, već samo kratke odgovore iz kojih se ništa šire ne može zaključiti. Na kraju, bilo je i pitanje u intervjuu *'Da li NSNM sprovodi aktivnosti prevoda pravnih propisa na jezik nacionalne manjine'*? Najčešće, odgovor na ovo pitanje bio je negativan, dakle, u najvećem broju slučajeva po rečima ispitanika, NSNM ne sprovodi aktivnosti prevoda pravnih propisa na jezik nacionalne manjine. Tamo gde sprovodi nije dat nikakav detaljan opis ili narativ koji bi nam pojasnio kako i zašto se sprovodi, ima li problema u tom poslu i slično.

1.3. Demokratska participacija

Drugi deo istraživanja sadržao je set pitanja koja se tiču demokratske participacija nacionalnih manjina. U okviru ovog dela istraživanja identifikovali smo pet kodova u okviru kojih sumiramo istraživačke nalaze a koji obuhvataju sve ključne odgovore na pitanja koja su postavljena u intervjuu. Najfrekventniji kod u ovom pogledu smo okvalifikovali kao *izborna participacija*. U okviru ovog koda najfrekventniji su bili iskazi, tačnije, zahtevi koji se tiču predstavničke demokratije.

Predstavnici manjina smatraju da postojeća zakonska regulativa mora biti još afirmativnija kako bi se obezbedila ravnopravna zastupljenost manjinski izabranih poslanika u predstavničkim telima. U ovom pogledu oni predlažu smanjenje cenzusa, garantovane mandate, uvođenje fiksnih kvota, kao i druge oblike pozitivne diskriminacije. Jedan od ispitanika čak eksplicitno kaže da bi u izbornom zakonu trebalo da stoji: *‘osigurati učešće nacionalnih manjina i njihovih predstavnika na republičkom te na pokrajinskom nivou i osigurati zastupljenost u izvršnim telima na lokalnom nivou’*. Međutim, u ovom pogledu predstavnici mađarske nacionalne manjine nisu imali primedbi ističući da njima ‘prirodni cenzus’ usled brojnosti odgovara. No, izgleda da to nije slučaj sa ostalim nacionalnim manjinama, a može se reći da je problem direktno povezan sa brojnošću nacionalnih manjina, tačnije, u postojećim zakonskim rešenjima najteže zastupljenost u predstavničkim telima obezbeđuju manje brojne nacionalne manjine. Predstavnici hrvatske nacionalne manjine se pozivaju na potpisan Sporazum između Hrvatske i Srbije koji se ne poštuje, ističući da bi trebalo pitanje njihovog političkog predstavljanja u Srbiji rešiti na način na koji je to urađeno za Srbe u Hrvatskoj. Sličan argument izneli su i predstavnici albanske nacionalne manjine, naime, oni ističu da bi predstavljanje Albanaca u predstavničkim telima u Srbiji trebalo urediti na način na koji je to učenjeno sa Srbima na Kosovu. Predstavnici bugarske NM ističu da nakon primene postojeće zakonske izborne regulative, ova nacionalna manjina naprosto nema predstavnika u republičkom parlamentu.

Drugi kod koji smo identifikovali u ovom delu istraživanja povezan je sa prethodnim (izborna participacija), ali svakako zaslužuje da bude poseban, i njega smo označili kao *problem mehanizma*. U okviru ovog koda ističe se da zakoni nisu problem, već da treba pospešiti ili promeniti ili napraviti mehanizme koji bi omogućili da se legislativa sprovodi, a sve u cilju pospešivanja demokratske participacije nacionalnih manjina u političkom životu Srbije. Kao jedan od problema dešava se da predstavnici većinskog naroda formiraju stranke koje imaju prefiks nacionalnih manjina, iako oni to nisu, samo sa ciljem korišćenja afirmativnog sniženog cenzusa⁴⁹. Dakle, po njihovim rečima, reč je o zloupotrebi, ili kako to jedan ispitanik kaže: *‘u Srbiji svako može da osnuje manjinsku stranku pred izbore’*, navodeći primer Ruske stranke. Takođe, ističe se da je potrebno izmeniti odredba kojom je poslanik a ne partija vlasnik mandata, zato što usled ove odredbe, po rečima ispitanika, dolazi do ‘sramne trgovine mandatima’. Tačnije, neki poslanici ulaze u parlament kao predstavnici manjinskih stranaka, a nakon toga, imajući u vidu da zakonski mandat pripada njima a ne manjinskoj stranci zahvaljujući kojoj su dobili taj mandat, poslanik se otuđuje od partije i ‘trguje’ svojim mandatom. Konačno, u okviru problema mehanizma ističe se da je broj potpisa potreban za predaju liste (10 000) prevelik, i da on predstavlja logistički nemoguću misiju za neke, posebno one manje brojne, nacionalne manjine.

49 Ovaj iskaz je izneo predstavnik slovačke nacionalne manjine

Treći analitički kod koji smo identifikovali analizom podataka nazvali smo *edukacija i informisanje*. Ovaj kod je nastao najvećim delom analizom pitanja u intervjuu koje se odnosilo na rad NSNM. Ispitanici u najvećem broju ističu da NSNM permanentno sprovode komapanje informisanja, a nešto ređe edukacije, i da se to uglavnom svodi na izborni proces. Kao kanal najčešće se koristi internet, ali i tradicionalni mediji. U nekim slučajevim NSNM organizuje i tribine koji imaju edukativnu svrhu. Ono što NSNM u ovom pogledu radi jeste formiranje Posebnog biračkog spiska, te informisanje pripadnika manjina korišćenjem ovog spiska. Samo formiranje spiska, međutim, veći je problem, a ovo je naročito izraženo kod hrvatske i bugarske nacionalne manjine, usled činjenice da su ove dve manjine geografski deisperzivno distribuirane.

Kao zaseban, ali veoma povezan sa prethodnim (edukacija i informisanje), ističe se kod koji smo označili kao *politička mobilizacija*. U okviru ovog koda identifikovali smo narative predstavnika NM u kojima se ističu aktivnosti vezane za jačanje političkih kapaciteta pripadnika nacionalnih manjina, posebno, sve aktivnosti koje su usmerene za upis u Poseban birački spisak, te insistiranje na izornoj participaciji. Kao kanali se najčešće koriste direktni kontakti sa pripadnicima manjina, flajeri, brošure i internet stranice. Takođe, za ovu svrhu se uoči izbora neretko sprovode posebne kampanje putem TV-a i pisanih medija. U najkraćem, značaj ovog koda jeste, osim frekventnosti, činjenica da po rečima ispitanika NSNM čine sve to mogu kako bi mobilisali pripadnike nacionalnih manjina u cilju političke, tačnije, izborne participacije.

Konačno, identifikovali smo još jedan analitički kod koji smo nazvali *lokalna participacija*. U okviru ovog koda izdvojili smo određeni broj narativa u kojima se insistira da je izborna, a i druga politička participacija, zadovoljavajuća na lokalnom nivu, te da je problem sa političkom participacijom zapravo izražen na republičkom nivou. Ovi iskazi su identifikovani kod predstavnika bugarske i albanske nacionalne manjine.

1.4. Odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima

Treći set pitanja ticao se zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima. Kada je reč o ovom delu istraživanja, najpre valja reći da su svi ključni nalazi ovog seta pitanja uključeni u analitičke kodove koje smo identifikovali u okviru gornja dva poglavlja. Dakle, nema

posebnih analitičkih kodova koji se tiču ovih pitanja. Stoga smo svako pitanje u okviru intervjua u okviru ovog dela istraživanja tretirali autentično kao kodove koji predstavljaju reimenovanje referentnih pitanja na osnovu kojih su kodovi formirani. Valja napomenuti, takođe, da su odgovori ispitanika najčešće bili veoma jednostavni, tačnije dihotomni (DA ili NE), što bitno ograničava ukupan fond saznanja koja se mogu dobiti na osnovu ovog seta pitanja

Prvo pitanje u ovom delu bilo je: *Da li ste zadovoljni postojećim stepenom zastupljenosti pripadnika Vaše zajednice, kao nacionalne manjine, u javnom sektoru*, a na osnovu ovog pitanja foriran je i adekvatan analitički kod koji smo označili *zastupljenost nacionalnih manjina u javnom sektoru*. U ovom pogledu, uglavnom su ispitanici davali negativan odgovor, dakle, nisu zadovoljni zastupljenošću. Ponekad je ovaj negativan odgovor sadržao i dodatnu valencu korišćenjem termina 'apsolutna podzastupljenost' ili pak kvalifikacije: 'i više nego nezadovoljan zastupljenošću'. Interesantno je da u ovom pogledu neki ispitanici raspolažu i kvantitativnim pokazateljima⁵⁰, Npr., jedan ispitanik navodi da su Romi prisutni 0.01% u javnom sektoru, dok drugi predstavnik iste nacionalne manjine navodi da u MUP-u radi 130 Roma, dok ih je u vojsci 0.1% od ukupnog broja. Predstavnik hrvatske nacionalne manjine ističe da je u MUP-u zaposleno 59 Hrvata ukupno na nivou republike Srbije, što je ukupno 0.18%. Ističe se, da je zastupljenost u javnom sektoru prisutna u javnim službama i preduzećima koja su lokalnog karaktera, a da to nije slučaj sa onim čiji je osnivač Republika Srbija. Ključne institucije, u ovom pogledu, u kojima se može videti nezastupljenost jesu MUP i Vojska Republike Srbije. Predstavnik albanske NM, između ostalog, ističe da zastupljenost neretko na lokalnom nivou jeste rezultat sporazuma stranaka na vlasti, te sama zastupljenost albanske nacionalne manjine zavisi od tog dogovora i političke konstelacije. Na kraju, ističemo da su dva predstavnika bugarske nacionalne manjine, bez dalje elaboracije, iskazali zadovoljstvo zastupljenošću u javnim službama.

Drugo pitanje u ovom delu intervjua je direktno povezano sa prvim i ono je glasilo: *Koja su, po Vašem mišljenju, glavna ograničenja za obezbeđivanje odgovarajuće zastupljenosti pripadnika Vaše nacionalne manjine u javnom sektoru?* Na osnovu ovog pitanja formirali smo kod *ograničenja zastupljenosti nacionalnih manjina u javnom sektoru*. U okviru ovog koda identifikovali smo kao ključna ograničenja ona koja se mogu okvalifikovati kao politička ograničenja. Ističe se, naime, da je partijska pripadnost ključni kriterijum zastupljenosti, te da zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina direktno zavisi od njihovog članstva u partijama vlasti, ili pak od toga da li manjinska partija kojoj pripadaju ima koalicioni sporazum sa vladajućim partijama. Ovo se u politici zapošljavanja u intervjuima najčišće kvalifikuje kao 'politička podobnost'. Kao drugo ograničenje, ističe se nedostatak političke volje. Pod ovim se podrazumeva

50 Nije naveden izvor podataka, dakle, reč je obrojima koji su ispitanici naveli

da vladajuća politička struktura koja je etnički većinski kvalifikovana nema političke volje da ravnomerno u javnom sektoru zapošljava pripadnike nacionalnih manjina, a u okviru ove negativne političke volje se ponekad koriste termini ksenofobija, etnocentrizam i diskriminacija. Predstavnik Albanske nacionalne manjine kao ograničenje navodi i to što se u Srbiji ne priznaju diplome Prištinskog Univerziteta, te konsekvantno se Albanci koji su završili ovaj univerzitet ne mogu zaposliti u javnim službama.

Sledeće pitanje u intervjuu u okviru ovog dela istraživanja bilo je: *'U kom delu javnog sektora je ostvarena zastupljenost, a u kojima nije ostvarena odgovarajuća zastupljenost pripadnika Vaše nacionalne manjine.'* Na osnovu ovog pitanja formirali smo kod *sektorska zastupljenost nacionalnih manjina*. U okviru ovog koda su delom ponovljeni nalazi koje smo već istakli a to su, prvo, gotovo nigde zastupljenost nije zadovoljavajuća, drugo, situacija je mnogo bolja na lokalnom nego na republičkom nivou, i treće, najmanja je zastupljenost u vojsci i policiji. Osim toga, ističe se da je problem zastupljenosti nisu samo službe nego i hijerarhija, tačnije, što je viši nivo hijerarhije u javnim službama, to je broj pripadnika nacionalnih manjina manji. Kada je reč o romskoj nacionalnoj manjini, ističe se da je zastupljenost prisutna samo u komunalnim preduzećima. Kada je o samim sektorima reč, najveći stepen zastupljenosti, generalno, ostvaren je u zdravstvu i obrazovanju, a najmanji (pored vojske i policije) u sudstvu.

Sledeće pitanje u delu intervjua koji se tiče zastupljenosti nacionalnih manjina bilo je: *'Da li postoje zadovoljavajuća zakonska rešenja koja omogućavaju odgovarajuću zastupljenost pripadnika Vaše nacionalne manjine u javnim preduzećima.'* Na osnovu ovog pitanja formirali smo kod *legislativa o zastupljenosti*. Kao ključni nalaz ističemo stav koji smo već izneli govoreći o upotrebi jezika nacionalnih manjina i koji je dominantan, a to je da postoje zakonska rešenja, a li da se ona u praksi ne poštuju. Opet, ovo nepoštovanje legislative se najčešće objašnjava 'nedostatkom političke volje'. Međutim, valja istaći da postoje kontradiktorni stavovi o samim zakonima. Iako najveći broj ispitanika ističe da su zakoni zadovoljavajući, čak neki kažu da su zakoni po najvišim evropskim standardima, postoje i mišljenja da su zakoni nedostatni i neprecizni, te da ih treba dopuniti podzakonskim aktima, a postoje i stavovi da su sami zakoni loši. Neki ističu da zakoni nisu praćeni akcionim planovima koji bi bili neophodni.

Poslednje pitanje koje se tiče zastupljenosti nacionalnih manjina u javnim službama u intervjuu glasilo je: *'Navedite primer dobre i primer loše prakse u obezbeđivanju odgovarajuće zastupljenosti pripadnika Vaše nacionalne manjine u javnim preduzećima.'* Na osnovu ovog pitanja formirali smo kod *primeri dobre i loše prakse*. Nalazi su veoma jednoznačni i ove primere prenosimo u celosti tamo gde su nam pruženi. Pripadnik rumunske nacionalne manjine ističe da je dobar primer Dom zdravlja u opštini Alibunar, a kao loš primer se navodi opština Kovin (ne navodeći o kojim službama je reč). Pripadnik romske NM ističe da broj Roma u policiji raste, ali da u oblasti socijalne zaštite gotovo i da nema

Roma. Drugi pripadnik romske manjine kaže da hoteli ne primaju Rome kao kuvare, niti ih primaju da rade u pekarama. Takođe kaže da je banka odbila romkinju zbog 'boje kože'⁵¹. Po njegovim rečima radi se o diskriminaciji jer u svim ovim primerima Romi su imali kvalifikaciju i ispunjavali su uslove. Primer dobre prakse navela je ispitanica koja pripada romskoj NM iz Niša, a koja tvrdi da je njeno zapošljavanje u MUP-u primer dobre prakse, ističući da je to ostvareno zahvaljujući Strategiji za inkluziju Roma i Romkinja. Pripadnik slovačke NM kaže da je smanjen broj Slovaka na rukovodećim mestima u sredinama gde Slovaci čine većinu. Predstavnik mađarske NM ističe da je Pošta dobar primer, ističući da je to služba za primer jer se vodi računa o nacionalnoj strukturi, a kao lošu praksu navodi RF PIO Fond (isto je naveo i drugi predstavnik mađarske NM). Predstavnik NM iz Dimitrovgrada navodi kao pozitivan primer činjenicu da je pripadnik Bugarske manjine Predsednik opštine, a kao loš primer navodi da pripadnici ove manjine nemaju zapošljene na rukovodećim mestima u policiji. Drugi predstavnik bugarske manjine dodatno ističe da na funkcijama u javnim preduzećima naprosto nema pripadnika ove manjine. Treći predstavnik bugarske NM iz Bosilegrada kao negativan primer ističe da su na graničnim prelazima samo 10% zaposlenih pripadnici ove manjine. Predstavnik albanske NM ističe da u Zdravstvenom centru u Vranju od 600 zaposlenih nema niti jednog Albanca, ističući da Albanci čine 30-40% pacijenata u ovoj opštini. Drugi predstavnik albanske NM ističe da je EPS dobar primer, međutim, po njegovim rečima ni u ovom, kao ni u drugim javnim preduzećima, nema Albanaca na višim funkcijama. Predstavnik hrvatske nacionalne manjine iz Subotice kao primer dobre prakse navodi predškolsku ustanovu 'Naša radost', ističući, međutim, da je direktor te ustanove Hrvat, te da neretko zbog toga u javnosti kruži priča kako se u ovoj ustanovi zapošljavaju samo Hrvati.

1.4. Ocena sistemskih rešenja za unapređenje položaja manjinskih zajednica

Poseban deo intervjua odnosio se na ocenu sistemskih rešenja za unapređenje položaja manjinskih nacionalnih zajednica, a u intervjuu u okviru ovog dela postavljena su dva pitanja. Prvo pitanje glasilu je: *'Postojeća sistemska (zakonska i institucionalna) rešenja za unapređenje položaja manjinskih zajednica su, po Vašem mišljenju?'* Na osnovu uovog pitanja formirali smo kod *ocena sistemskih rešenja*. Odgovori na ova pitanja, na žalost, bili su prilično šturi,

51 Očito ovde nije reč o javnom sektoru, ali smo svejedno uneli u analizu ove konstatacije

nedostatni i dvovalentni (rešenja su zadovoljavajuća odnosno nezadovoljavajuća), čime je značajno uskraćena informativna vrednost dobijenih narativa. Dalje, odgovori ispitanika su u ovom pogledu prilično kontradiktorni. Neki ispitanici tvrde da su sistemska rešenja zadovoljavajuća, a neki da nisu. Oni koji kažu da jesu zadovoljavajuća, međutim, kao i ranije kada smo govorili o legislativi, kažu da nije problem u zakonima nego u njihovoj primeni. Kada je reč o onima koji nisu zadovoljni sistemskim rešenjima, navodimo ključne razloge nezadovoljstva. Jedan deo primerbi se odnosi na konstataciju da su zakoni koji tretiraju prava manjina često u međusobnoj koliziji, a da se u praksi najčešće interpretiraju na štetu pripadnika manjina. Dalje, ističe se da zakoni moraju biti praćeni podzakonskim aktima bez kojih svrha zakona, a to je zaštita prava manjina, ne može da se ostvari u praksi. U ovom pogledu se ističe da se moraju uneti i zakonske odredbe koje će obavezati donosiocel odluke da poštuju zakonska rešenja, a neki ispitanici insistiraju na kaznenim odredbama za neprimenjivanje zakona. Kao argument se navodi da se postojeći zakoni sprovode nedosledno, selektivno i arbitrarno. Jedan od ispitanika koji je pripadnik hrvatske nacionalne manjine tvrdi da u sistemu fale neki suštinski zakoni, a kao primer navodi da Srbija nije donela zakon kojim bi se odredio položaj nacionalnih manjina u društvu. On kaže da je namesto ovog zakona donesen zakon o manjinskim samoupravama koji ima manjkavosti. Predstavnik Bošnjačke nacionalne manjine ističe da su u političkoj praksi dešava manipulacija na način što se na sastanke koji se tiču bošnjačke manjine namerno ne pozivaju Bošnjaci, te da se ne usvajaju rešenja koja predlaže BNS, te generalno da se odbija saradnja sa BNS. Predstavnik albanske NM ističe da, kao i u drugim slučajevima, nema političke volje da se zakoni primenjuju. Drugi predstavnik hrvatske NM ističe da zakonska rešenja nisu zadovoljavajuća zato što nisu obavezujuća. Po njegovim rečima, NSNM donosi odluke koje se mogu kvalifikovati kao 'pravno neobavezujuća mišljenja'.

Drugo pitanje u okviru dela intervjua koji se odnosio na ocenu sistemskih rešenja je glasilo: *'Da li su dovoljni kapaciteti državnih institucija, posebno postojanje stručnih lica, za održavanje redovne komunikacije sa predstavnicima nacionalnih saveta nacionalnih manjina?'* Na osnovu ovog pitanja foriran je kod kapaciteti državnih institucija za saradnju sa nacionalnim savetima. Kao i nemalom broju ranijih pitanja, odgovori su bili pojednostavljeni i dvovalentni, te kao takvi nisu naročito informativni. Najveći broj ispitanika je odgovorio negativno na ovo pitanje, tačnije, izneli su stav da kapaciteti državnih institucija nisu dovoljni i da ih treba poboljšati. Postoje, međutim, i stavovi da nije problem u državnim institucijama već u načinu na koji rade sami NSNM. No, kada je reč o samoj oceni kapaciteta i komunikaciji državnih službi sa NSNM, najčešće se kao primedba ističe nedovoljna saradnja usled nedostatka političke volje i neprimenjivanja zakona koji se odnose na prava manjina. Predstavnik bugarske NM smatra da bi ova komunikacija trebala biti pospešena

posredovanjem predstavnika nevladinog sektora. Predstavnik albanske nacionalne manjine ističe da nije problem u kapacitetima institucija, već u inertnosti zapošljenih, ističući da tri godine niko iz ministarstva nije posetio područja u kojima žive Albanci.

1.5. Očekivanja razvoja položaja nacionalnih manjina u bliskoj i daljoj budućnosti

Poslednji segment istraživanja odnosio se na procenu i očekivanja razvoja položaja nacionalnih manjina u budućnosti. U okviru ovog segmenta bila su dva pitanja koja se teško kodovima mogu odvojiti jer je preklapanje veoma izraženo, te smo odgovore na ova pitanja obuhvatili jedinstvenim kodom koji smo nazvali *očekivanja*. Pitanja su bila, prvo: *'Da li će Srbija razrešiti ključne probleme nacionalnih manjina'*; i drugo: *'Da li mislite da će proces evropskih integracija Srbije razrešiti ključne probleme nacionalnih manjina'*. Analiza narativa ispitanika ukazuje da su mišljenja i stavovi o budućnosti protivrečni. Neki ispitanici su optimisti, a neki su pesimisti. Oni koji su optimisti ističu da će Srbija morati da napreduje u pogledu tretmana nacionalnih manjina naprosto zato što proces EU integracija obavezuje državu da napravi pozitivne korake u ovom pogledu, te da mora prakse tretmana NM da usaglasi sa standardima EU. Oni koji su pesimisti ističu da je tretman manjina sastavni deo tradicije i navika kao i nedostatka političke volje, te da je više socio-kulturna i politička nego legislativna stvar. Ističe se u tom pogledu da će uprkos EU integracijama veliki broj problema koji se tiču položaja i tretmana nacionalnih manjina ostati manje više isti kao što je to danas slučaj. Između ova dva pola postoje i oni koji imaju umereno pozitivna ali ne i prevelika očekivanja u budućnosti. Sve u svemu, ipak se može reći da su njihova očekivanja najviše povezana sa političkom voljom i spremnošću države Srbije da rešava pitanja prava pripadnika nacionalnih manjina.

III DEO:

PREDLOZI ZA IZGRADNJU INTEGRATIVNE MANJINSKE POLITIKE REPUBLIKE SRBIJE

Za Republiku Srbiju izgradnja demokratske, efektivne i efikasne integrativne manjinske politike je sastavni deo ukupne demokratizacije, podizanja nivoa stabilnosti, bezbednosti i ukupnog razvoja. To je složen i dug proces unutar koga je naročito važna promena stečenih navika i shvatanja. Preporučuje se da se u ovaj proces uđe sa razrađenom *Strategijom integracije* koja bi odgovorila na uočene izazove.

Posao oko izrade Strategije trebalo bi da, preko zajedničke radne grupe, vode Vlada i Narodna skupština Republike Srbije, a da u raspravu, davanje mišljenja i predloga budu uključeni i pokrajinski i lokalni organi vlasti, nacionalni saveti nacionalnih manjina, predstavnici manjinskih političkih partija, odgovarajućih kulturnih, sportskih i drugih organizacija, nevladinih organizacija i slično.

Strategiju bi trebalo da usvoji Narodna skupština Republike Srbije.

1.1. Unapređenje ustavnog i zakonodavnog okvira integrativne manjinske politike⁵²

U Srbiji je usvojen normativni sistem zaštite prava nacionalnih manjina u kojem je uređeno ostvarivanje individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, i koji je u znatnoj meri usklađen sa evropskim pravnim tekovinama. Zbog toga i zbog činjenice da je postojeći sistem manjinske zaštite uspostavljen pre petnaest godina, da je praksa donela mnoge nove izazove i rešenja, potrebno je pristupiti unapređenju postojećeg ustavnog i zakonodavnog okvira manjinske politike kako bi ova postala efektivna i integrativna.

1.1.1. Unapređenje ustavnog okvira

Brojni su razlozi za promenu Ustava Republike Srbije, a među ovima svoje mesto imaju i:

⁵² Detaljnije obrazloženje potrebnog unapređenja ustavnog i zakonodavnog okvira za integrativnu manjinsku politiku Republike Srbije sadržano je i u prilogu dr Borisa Krivokapića.

- Olakšavanje ostvarivanja opredeljenja za članstvo Srbije u Evropskoj uniji, pre svega olakšavanjem unutrašnjeg usklađivanja zakonodavstva i njegovom standardizacijom u skladu s interesima Srbije i pravnim tekovinama Evropske unije;
- Stvaranje ustavnih i institucionalnih pretpostavki za normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, kao i za ostvarivanje interesa Srbije i Srba na Kosovu; i
- Jednak pristup svim garantovanim pravima i njihova efikasna zaštita.

Ukoliko novi ustav Srbije podrži regionalno samoorganizovanje građana i organizovanje Srbije kao države regiona kao pravnu tekovinu EU, integrativna manjinska politika bi morala da se unapredi s obzirom na tu novu okolnost ali uz garantovanje postojećih prava pripadnika nacionalnih manjina. U tom cilju predložimo sledeća polazišta od značaja za ustavno uređivanje teritorijalne organizacije Srbije:

- Regionalizacija je sastavni deo procesa decentralizacije vlasti, svojine i ekonomskog razvoja;
- Regionalizacija omogućava viši stepen učešća građana u vršenju vlasti u stvarima koje su od njihovog neposrednog interesa što stvara pretpostavke za efikasnije i odgovornije vršenje vlasti;
- Srbija je nacionalna država srpskog naroda i multietnička država u kojoj 17% građana pripada manjinskim zajednicama. Unutar Srbije postoje velike regionalne i druge razlike. Zato je obaveza da se uspostavi optimalna ravnoteža između etničke lojalnosti naciji kojoj pripadnik manjine pripada i građanske lojalnosti državi u kojoj živi;
- Primena principa regionalizacije u spletu s garantovanim pravima i slobodama nacionalnih zajednica i njihovih pripadnika vodi do jačanja integrativnih veza nacionalnih manjina u srpskom društvu, a mogao bi da pomogne i očuvanju srpske zajednice na Kosovu;
- Etničke osobenosti i prava nacionalnih manjina su nužni za konstituisanje regiona, ali nisu dovoljni te ni jedini. Etnička teritorijalizacija, odnosno etnički regioni nisu u skladu sa konceptom država regiona;
- Regionalizacija je deo reformi i demokratizacije Srbije na putu dostizanja evropskih standarda, odnosno priključenja EU.

Pitanja od značaja za status, identitet i integracije nacionalnih manjina trebalo bi da se regulišu, pre svega, na državnom nivou i to načelno u novom ustavu, a detaljnija razrada načela odnosno ustavnih odredbi bi se učinila posebnim (ustavnom ili okvirnom) zakonu i/ili u više zakona kojima se regulišu pojedina područja ostvarivanja prava nacionalnih manjina - službena upotreba manjinskih jezika, obrazovanje manjina i slično). Neka pitanja je moguće definisati samo na nivou načela, pri čemu nižim nivoima vlasti treba dopustiti

da pojedina pitanja regulišu detaljnije u svojim aktima, vodeći računa o svojim specifičnostima.

Potrebne su i neposredne promene Ustava u oblasti prava nacionalnih manjina. Naime, Ustav Republike Srbije nacionalne manjine i prava njihovih pripadnika izričito pominje u 29 (od ukupno 206) članova. To ukazuje da se srazmerno veliki broj odredaba bavi ovom problematikom. Taj podatak je istovremeno vrlina i mana sada važećeg ustava. Vrlina, jer se nacionalnim manjinama, pravima njihovih pripadnika i zaštitom bavi u neobično velikom broju članova, što pokazuje da je Republici Srbiji stalo do nacionalnih manjina. Istovremeno to otežava pronalaženje, međusobno povezivanje i usklađeno tumačenje pravnih normi. Takođe, Ustav odudara od prakse savremenih ustava Evropske unije koji oblast ljudskih i manjinskih prava uglavnom prepuštaju okvirnim, odnosno sektorskim zakonima, kao i regionalnim i međunarodnim telima.

Ustav bi trebalo osloboditi pristupa da sam, *in extenso*, utvrđuje sva supstancijalna manjinska prava. Potrebno je da se unapredi postojeće ustavno rešenje. U tom procesu trebalo bi da se obezbedi sadašnji nivo i obim manjinskih prava po principu stečenih prava. Za ovaj princip bi trebalo obezbediti i sudsku zaštitu.

Da bi se ostvarilo ovo opredeljenje, najbolje rešenje je da se, prilikom donošenja novog ustava, u njega unesu najosnovnije odredbe, načela, principi i garancije. Već u samom ustavu bilo bi korisno da se manjinska prava opredele kao individualna prava pripadnika nacionalnih (i drugih) manjina, te kao kolektivna prava tih manjinskih zajednica, jer pripadnici manjina svoja prava mogu ostvarivati samo u zajednici s drugim pripadnicima manjinske zajednice. Na ovaj način se pokazuje specifična dualna priroda manjinskih prava. Uz teritorijalni princip zaštite manjina i njihovih pripadnika trebalo bi da se uvede i personalna (vezano na pojedinca, pripadnika manjine) i funkcionalna zaštita (vezano na specifično područje, npr. obrazovanje, informisanje, upotreba i promocija jezika, itd.), koja nije teritorijalno ograničena na mesto/regiju tradicionalnog boravka/života specifične manjine, već postoji i garantovana je na čitavoj teritoriji države.

Zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina bi pak trebalo obezbediti usvajanjem ustavnog zakona. Ovaj zakon se inače donosi u Narodnoj skupštini kvalifikovanim većinom i posebno garantovanim izjašnjavanjem predstavnika nacionalnih manjina u Skupštini, što je jednostavnija i lakša procedura nego ona za promenu samog ustava. Ovo rešenje nije moguće primeniti po sadašnjem Ustavu Republike Srbije jer on ne poznaje takvu mogućnost. Po važećem ustavu, ustavni zakon se može doneti samo za sprovođenje samog ustava. Zato bi trebalo u proces promene ustava uvesti i opciju da se ustavnim zakonom iscrpno regulišu takozvana supstancijalna prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, a drugim zakonima bi se poverila razrada načina ostvarivanja utvrđenih prava.

Dobit po integrativnu manjinsku politiku koju donosi ustavni ili okvirni zakon ogleđa se u otežanoj proceduri za promenu, insistiranju na obaveznosti da u skladu sa hijerarhijom pravnih akata svi drugi zakoni u delu manjinskih prava budu u saglasnosti sa njim. Time se obezbeđuje pravna izvesnost i potrebno vreme za uspostavljanje efektivnog celovitog sistema integrativne manjinske politike.

1.1.2. *Novo zakonodavstvo o nacionalnim manjinama*

Preporučuje se da se jednim, celovitim ustavnim ili okvirnim zakonom uredi način ostvarivanja ustavom i međunarodnim ugovorima garantovanih manjinskih prava. Ova kodifikacija bi obuhvatila mnoge odredbe koje se danas nalaze u *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, *Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*, delimično u još nekim zakonima, poput *Zakona o zabrani diskriminacije*, *Zakona o javnom informisanju*, *Zakona o kulturi*, ali i u brojnim podzakonskim aktima (uredbe i slično).

Kodifikacija bi za cilj trebala da ima usaglašavanje zakonskih rešenja po pitanju sadržaja, procesnih i institucionalnih rešenja, rokova i drugih karakteristika. To omogućava primenu „giljotine normi”, odnosno eliminisanja preteranog normiranja i prepuštanja mnogih rešenja, ali u jasnim okvirima, državnim i lokalnim organima, manjinskoj samoupravi i građanima. Tako se omogućava preglednost i lakše snalaženje u tekstovima zakona. Ovo pak nalaže i unapređenje sadašnje pravne tehnike i usaglašavanje pravne terminologije.

U cilju uspešne kodifikacije i unutrašnjeg usaglašavanja pravnog okvira integrativne manjinske politike, a u situaciji postojanja mnogobrojnih odredaba u različitim zakonima o pojedinim manjinskim pravima, potrebno je ustanoviti i striktno slediti jedan od osnovnih principa zakonitosti, po kome niže norme, te i norme posebnih zakona, moraju da budu u saglasnosti sa odredbama ustavnog zakona i ne mogu biti u suprotnosti sa njima. Dakle, u uređivanju novih područja, u posebnim zakonima ili nižim pravnim aktima, valja slediti principe koje određuje ustavni zakon.

Potrebno je i izvršiti harmonizaciju pravnog okvira integrativne manjinske politike Republike Srbije sa međunarodnim pravnim tekovinama Evropske unije. S toga bi trebalo izraditi analizu postojećih zakona koji se na bilo koji način odnose na prava nacionalnih manjina i izmeriti njihove pravne i društvene učinke. Analiza bi trebala da utvrdi stepen usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i sa standardima u oblastima procedura i mera zaštite prava nacionalnih manjina. Pri tome bi trebalo uvažiti i iskustva drugih država koje su postale članice Evropske unije.

Uz harmonizaciju pravnog okvira treba uvažiti i princip stečenih prava, pogotovo u slučajevima kada je nacionalni nivo, odnosno nivo zaštite manjina i

njihovih pripadnika Republike Srbije viši od međunarodnih nivoa, uključujući i standarde Evropske unije i Saveta Evrope.

Potrebno je da se izvrši sveobuhvatna revizija postojećeg zakonodavstva iz oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava, posebno sa stanovišta uklanjanja sukoba nadležnosti, neusklađenosti procedura i rokova, kao i otklanjanja pravnih nejasnoća i praznina.

Izgradnju novog zakonodavstva trebalo bi zasnovati na Akcionom planu za poglavlje 23, uključujući namenski akcioni plan o zaštiti nacionalnih manjina u čitavoj Republici Srbiji kojim su obuhvaćene mere usmerene ka demokratskom učešću, te i odgovarajuću zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u državnoj službi, prikupljanje podataka raščlanjenih po nacionalnoj pripadnosti, poštovanja načela samoopredeljenja i delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u izbornom procesu.

Potrebno je pokrenuti javnu raspravu o mogućim izmenama izbornog zakonodavstva kada je u pitanju predstavljeno nacionalnih manjina u republičkom parlamentu. Analizirati različite modele, poput garantovanih mesta u parlamentu za predstavnike nacionalnih manjina, kao i garantovanog učešća u vršenju vlasti i javnih ovlašćenja na nivou lokalnih zajednice, kao i na nivou regija, kada dođe do regionalizacije Srbije.

Potrebno je kontinuirano praćenje primene zakona, obuke i obaveštavanja javnosti o primeni. To bi trebalo da postane sastavni deo prakse i pravne kulture svih koji su uključeni u sprovođenje zakona, kao i medija i nevladinih organizacija u Republici Srbiji.

U tom kontekstu je potrebno obezbediti odgovarajuće učešće pripadnika nacionalnih manjina na svim spomenutim nivoima, te razraditi i mehanizme koji to učešće garantuju (na primer, garantovano mesto manjinskom predstavniku u opštinskim, gradskim savetima).

Prilikom svake buduće promene manjinskog zakonodavstva trebalo bi regulisati i pitanja položaja nedržavljana koji govore manjinski jezik. I u zaštiti prava pripadnika novih manjina, odnosno migranata trebalo bi težiti dostizanju standarda zaštite nacionalnih manjina, pogotovo u individualnoj dimenziji manjinskih prava, poput prava korišćenja maternjeg jezika i razvoja nacionalne kulture.

Uvažavajući pravo na slobodno izražavanje etničke pripadnosti, upotrebu jezika, te pravo na zapis ličnih imena u originalnom obliku, potrebno je da se usvoje odgovarajući propisi radi dosledne primene zakonskih rešenja o prikupljanju i obradi posebno osetljivih ličnih podataka.

Razmotriti potrebu promene Zakona o crkvama i verskim zajednicama tako da bude u skladu sa Ustavom Republike Srbije i međunarodnim sporazumima, i da budu promenjene odredbe o privilegovanom statusu tradicionalnih crkava.

U vezi sa izmenama izbornog zakonodavstva u Republici Srbiji potrebno je da se ukinu otežavajuće odredbe po kojima političke stranke nacionalnih manjina ili pripadnici nacionalnih manjina za izbor narodnog poslanika treba da

obezbede isti broj (deset hiljada) potpisa podrške listi, kao i stranke i građanske inicijative većinske zajednice.

Neophodno je da se, u stvaranju novog zakonodavstva, uključe sve strane, posebno predstavnici nacionalnih manjina i civilnog društva.

Republika Srbija bi trebalo da se usredsredi na delotvorno ispunjavanje svojih međunarodnih obaveza. U tom cilju je potrebno da se analiziraju sve preduzete obaveze u ratifikovanim međunarodnim dokumentima, odnosno da se:

- Detaljno analiziraju postojeći propisi i njihova usklađenost sa Evropskom poveljom o regionalnim ili manjinskim jezicima i Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina;
- Postojeći pravni popisi usaglase sa odredbama ratifikovanih međunarodnih dokumenata u onim slučajevima gde je prilikom primene njihove sadržine došlo do greške, nepreciznosti ili izigravanja svrhe njihovog donošenja;
- Postojeći pravni propisi dopune međunarodnim odredbama koje još uvek nisu unete u pravni sistem Republike Srbije;
- Ratifikacija međunarodnih dokumenata, koji još nisu ratifikovani, ubrza, i to u najkraćem roku; i
- Unapredi zakonodavstvo i sudska praksa u Srbiji, a na osnovu naučenih lekcija iz analize sudske prakse međunarodnih pravosudnih institucija.

Preporučuje se da Srbija, poput zemalja OECD, uspostavi praksu takozvane regulatorne analize uticaja (Regulatory Impact Analysis - RIA) zakonskih akata pre ili nakon usvajanja, a koja je efikasna alatka jer pomaže vlastima da postignu uticaj putem regulative, i koristi se da se ispituju i izmere poželjne dobiti, troškovi i efekti nove ili postojeće regulative. Svrha analize je da se stvori efikasan pravni sistem čije funkcionisanje neće koštati više nego što se njime dobija.

1.2. Učešće u javnom i političkom životu i odlučivanju

U cilju podržavanja postojećih podsticaja ili uvođenja novih inicijativa koje favorizuju društvenu integraciju manjina ili suzbijanja prakse segregativnog multikulturalizma, potrebno je da se odgovori na pitanja političkog predstavljanja nacionalnih manjina u skupštinskim telima i delotvornog učešća manjina u javnom životu, uključujući zastupljenost u radu javnih službi.

Izmenama i dopunama zakona, kao i donošenjem odgovarajućih podzakonskih akata, trebalo bi precizirati postojeću ustavnu odredbu po kojoj će se, pri

zapošljavanju „voditi računa“ o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, na primer, u slučaju zapošljavanja u javnim službama. Za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, pored odgovarajućih zakonskih odredbi, potrebna je socijalna inkluzija, a obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina i razvijanje sposobnosti koje će ih kvalifikovati za određene vrste poslova jedno je od najsigurnijih sredstava inkluzije. To nalaže zajedničko delovanje države i predstavnika nacionalnih manjina.

U cilju primene mera afirmativne akcije u zapošljavanju koja se odnosi na povećanje broja pripadnika nacionalnih manjina u organima uprave potrebno je da se, pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, poznavanje jezika nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi propiše kao poseban uslov za radna mesta u okviru kojih se komunikacija sa pripadnicima nacionalnih manjina obavlja kao redovan posao.

Potrebno je omogućiti izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti i urediti vođenje registra (kadrovske evidencije) o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih. Takođe, valja urediti način arhiviranja i mere zaštite, naročito osetljivih podataka o ličnosti (u koje spadaju i podaci o nacionalnoj pripadnosti), imajući u vidu da, po stavu Poverenika za informacije i zaštiti podataka o ličnosti, bez uređenja tih mera nema osnova za prikupljanje pomenutih podataka, što dovodi do nemogućnosti ostvarivanja onih prava pripadnika nacionalnih manjina koja se ostvaruju na osnovu izjave o nacionalnoj pripadnosti.

Potrebno je preduzeti mere i aktivnosti koje će pripadnicima većinskog naroda omogućiti upoznavanje s kulturom i tradicijom nacionalnih manjina, kao i pravima koja su garantovana pozitivno-pravnim propisima. Isto važi i za upoznavanje pripadnika nacionalnih manjina sa drugim nacionalnim manjinama, kao i sa kulturom, tradicijom i pravima pripadnika većinskog naroda. Posebno je značajno da se pokaže i unutrašnji pluralizam i različitosti koje postoje unutar svake nacionalne zajednice.

Za unapređenje položaja nacionalnih manjina i pripadnika manjina od fundamentalnog značaja je izgrađivanje mnogo povoljnijeg kulturno-socijalnog ambijenta međuetničkog uvažavanja i poverenja. Takav ambijent treba uzeti kao prioritetni cilj svih, a posebno najuticajnijih činilaca u srpskoj naciji, u krugu državnih organa, političkih subjekata i faktora civilnog društva.

Dosadašnja praksa lokalnih *saveta za međunacionalne odnose* je pokazala da ovakva tela nisu prihvaćena. S toga bi odgovarajućim dopunama *Zakona o lokalnoj samoupravi*, na lokalnom nivou, trebalo da se omogući određeni kontrolni mehanizam i postupak davanja mišljenja pripadnika nacionalnih manjina organima lokalne samouprave. Trebalo bi stvoriti mogućnost da nacionalni saveti deluju na nižim nivoima vlasti preko sličnih organa koji se konstituišu na datom nivou vlasti.

Jedan od osnovnih ciljeva delovanja na lokalnom nivou bi trebalo da bude podsticanje dijaloga između predstavnika političkih stranaka, nacionalnih

saveta i organizacija civilnog društva, uključujući verske zajednice nacionalnih manjina i državne vlasti, uz saradnju s medijima.

Potrebno je dosledno ostvarivati postojeće zakonske odredbe o pravu na upotrebu manjinskog jezika u kontaktu sa državnim organima na lokalnom nivou. To nalaže podizanje administrativnih kapaciteta, posebno znanje jezika nacionalnih manjina ali i srpskog jezika kao i podizanje svesti u lokalnoj zajednici o značaju ovog prava.

Odgovarajućim merama trebalo bi garantovati pravo na upotrebu maternjeg jezika u veroispovesti i verskoj službi.

Posebno slaba tačka institucionalnog okvira 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*. A, 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.

1.3. Ekonomski razvoj kao faktor integracije nacionalnih zajednica i sistem finansiranja manjinske politike

Da bi se prevazišao problem društvene isključenosti, odnosno postigla inkluzija svih građana, pa tako i pripadnika nacionalnih manjina, od velikog značaja je uspešan ekonomski razvoj, a u okviru njega posebno niska stopa nezaposlenosti.

Sa aspekta ostvarenja prava nacionalnih manjina posebno je važno imati u vidu da se društvena dimenzija održivog ekonomskog razvoja zasniva na premisi da jednakost i razumevanje međuzavisnosti ljudi unutar zajednice predstavljaju osnovni preduslov prihvatljivog kvaliteta života, što je zapravo jedan od glavnih ciljeva razvoja.

Zbog toga je društvena komponenta održivog ekonomskog razvoja veoma značajna i, da bi se razvoj mogao realizovati, nužno je voditi računa o:

- jednakim pravima, jednakosti i sigurnosti pred zakonom za sve; sa posebnom pažnjom na zaštiti nacionalnih manjina i poštovanju osnovnih ljudskih prava, jednaka prava žena i muškaraca, dece, mladih i marginalnih grupa;
- zaštiti i razvoju novih društvenih vrednosti i uvećanju društvenog kapitala;
- obezbeđenju i promociji sveobuhvatne zaštite zdravlja i bezbednosti ljudi;

- kvalitetnom obrazovanju kojim se stvaraju uslovi za individualni razvoj i očuvanje identiteta;
- solidarnosti unutar i između generacija, kao i solidarnosti prema marginalizovanim grupama, siromašnima i obespravljenima.

Regionalne razlike u Republici Srbiji postaju sve veće. To je rezultat tržišnih i političkih, demografskih i drugih faktora. Jug i istok Republike Srbije su u najtežem položaju. Zato je potrebna posebna politika podsticaja održivog razvoja regiona. Ovi podsticaji se moraju činiti pre svega popravljanjem infrastrukture, obrazovanja, komunikacija i informisanja, osposobljavanje i prekvalifikacija nezaposlenih treba da se organizuje prema prioritetu najviših stopa nezaposlenosti, odnosno prema stanju u organizovanoj i sivoj ekonomiji.

Ciljeva koji se ostvaruju sprovođenjem politike ravnogomernog regionalnog razvoja, trebalo bi da budu: pružanje približno jednakih šansi za razvoj privrede i stanovništva u svim delovima nacionalnog i državnog prostora; bolje iskorišćavanje ukupno raspoloživih potencijala zemlje; smanjenje neprihvatljivih razlika u nivou razvijenosti; prestrukturiranje privrede i jačanje njenih razvojnih performansi kako u pogledu samoregulisanja razvoja tako i u pogledu difuzije rasta; jačanje regionalne prekogranične saradnje kao jednog od veoma važnih razvojnih prioriteta i šansi, s obzirom na geografski položaj Srbije; racionalna teritorijalna podela rada između regiona i njihova međusobna saradnja zasnovana na tržišnim principima; očuvanje jedinstvenosti i ukupnosti ekonomskog prostora; modernizacija strukture privrede; očuvanje životne sredine, i slično.

Da bi se ostvarili ovi ciljevi, potrebno je preduzeti niz konkretnih mera, kao što su: analiza stanja razvijenosti, zaposlenosti i relativnog razvoja Republike Srbije po funkcionalnim regionima; komparativna analiza regionalnih prednosti, obnovljivih i neobnovljivih resursa po regionima, s projekcijama mogućnosti promene aktuelne ekonomske strukture i održivosti razvojnih projekata; analiza relativnih troškova poslovanja, stanja infrastrukture, tržišta, stanja radne snage i njihovo predstavljanje stranim investitorima; podsticaji regionalnog razvoja zaostalih okruga tako što će se finansirati održivi projekti zasnovani na korišćenju relativnih ekonomskih prednosti; realizacija posebnih projekata za osposobljavanje radne snage i njeno prilagođavanje potrebama tržišta rada, naročito okruga i opština s najvećom nezaposlenošću da bi se produktivno zapošljavala i zadržavala mlađa i kvalifikovana radna snaga; podsticanje razvoja zadržavanja koje je poslednjih decenija zamrlo u Srbiji.

Strateški ciljevi u oblasti regionalnog i lokalnog održivog razvoja obuhvataju: decentralizaciju uz primenu savremenog koncepta regionalizacije i socio-ekonomskog pristupa; izgradnju i jačanje novog sistema raspodele nadležnosti između različitih vertikalnih nivoa vlasti; jačanje koncepta regionalne konkurentnosti i povezivanja; smanjenje neravnomernosti u regionalnom razvoju; unutar regiona i između sela i grada; razvoj, kvalitetno i neprekidno

unapređenje komunalne infrastrukture; zaštitu i korišćenje prirodnih resursa kojima gazduje jedinica lokalne samouprave u skladu s principima održivog razvoja primenom ekonomskih instrumenata; stvaranje bolje organizovane i koordinisane lokalne vlasti, lokalne administracije i javnih preduzeća, stalnu promociju uključivanja javnosti u planiranje i usvajanje principa dobre prakse i održivog razvoja; razvoj lokalne ekonomije na osnovu raspoloživih prirodnih resursa i mera za podršku promocije održivog korišćenja resursa; institucionalno jačanje lokalne samouprave i podizanje nivoa znanja izabranih i postavljenih lica zaposlenih u opštinskim upravama; promovisanje razvoja lokalnog menadžmenta za održivi razvoj putem izrade lokalnih strateških i razvojnih planova; policentričan razvoj mreže naselja i stvaranje urbanih regija s mrežom srednjih i malih gradova i seoskih naselja.

U oblasti lokalnog održivog razvoja prioritet Srbije trebalo bi da bude uspostavljanje sistema prava na ostvarivanje lokalne samouprave koji pripada građaninu i koji je kompatibilan sa zakonodavstvom EU i sistemima lokalne samouprave u EU i zemljama u okruženju; vraćanje zakonskog prava na posedovanje imovine lokalnim samoupravama. Takođe, prioritet je i obezbeđenje preduslova za ostvarivanje održivih sopstvenih izvora prihoda lokalne samouprave u Republici Srbiji kojima će se finansirati javni poslovi neophodni za zadovoljenje osnovnih zajedničkih potreba i interesa građana, osposobljavati lokalne samouprave da uz punu i suštinsku participaciju građana razvijaju svoje strateške planove održivog razvoja i uspešno ih sprovode. Sopstvenim prihodima bi se omogućilo lokalnim samoupravama da ulaze u koncesione i ostale finansijske aranžmane radi izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture.

Cilj ekonomske politike bi trebalo da bude porast zaposlenosti i smanjenje stope nezaposlenosti, a to je moguće samo ako postoji rast ekonomije, naročito u sektoru usluga, uz primenu znanja i novih tehnologija. Da bi se podstaklo zapošljavanje, potrebno je preduzeti i konkretne mere, kao što su: stimulisanje razvoja malih i srednjih preduzeća; dalje poresko rasterećenje privrede; unapređenje uslova za privlačenje stranih direktnih investicija; makroekonomsku stabilnost i povećanje izvoza; završetak privatizacije; obezbeđenje sigurnosti snabdevanja energijom uz povećanje efikasnosti energetske subjekata i energetske efikasnosti privrede; podsticanje inovacija i promovisanje preduzetništva, kao i promovisanje informatičkog društva.

Posebnu pažnju nužno je posvetiti razvoju zadrugarstva, i to ne samo u poljoprivrednoj delatnosti već i u zanatstvu i drugim sektorima privrede. Zadrugarstvo u Srbiji je poslednjih decenija gotovo zamrlo, i njegovo oživljavanje imalo bi značajan pozitivan uticaj na razvoj slabije razvijenijih područja, a time i na društvenu inkluziju građana koji tamo žive, uključujući i manjinske narode.

Uspešan ekonomski razvoj Srbije u velikoj meri zavisi od uvođenja, prilagođavanja i primene principa koji dominiraju u EU, odnosno u povećavanju konkurentnosti koja se zasniva na znanju, inovacijama i preduzetništvu, kao

što je utvrđeno u Lisabonskoj strategiji. Zbog toga je ključni nacionalni prioriteti Srbije članstvo u EU.

Za uspešnu integraciju nacionalnih manjina od posebnog je značaja uspešan održiv ekonomski razvoj čiji naglasak treba da bude ravnomeran regionalan razvoj, kao i rast zaposlenosti i mogućnosti finansiranja institucija koje su značajne za realizaciju i zaštitu prava nacionalnih manjina.

OSNOVNA LITERATURA

Propisi

1. Ustav Republike Srbije, *Paragraf*, www.paragraf.rs/propisi/ustav_republike_srbije.html.
2. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002, sa izm. i dop.), www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/fajlovi/zakon_o_zastiti_sloboda_i_prava_nacionalnih_manjina.pdf.
3. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/fajlovi/zakon_o_nacionalnim_savetima_nacionalnih_manjina2014.pdf.
4. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama (1991, sa naknadnim izm. i dop.), *Paragraf*, www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sluzbenoj_upotrebi_jezika_i_pisama.html.
5. Zakon o izboru narodnih poslanika (2000, sa naknadnim izm. i dop.), *Paragraf*, www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_izboru_narodnih_poslanika.html.
6. Zakon o lokalnim izborima (2007, sa naknadnim izm. i dop.), *Paragraf*, www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_lokalnim_izborima.html.
7. Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (2014), www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=aktapv9&j=SRL.

Akcioni plan, izveštaji i drugi i dokumenti

1. Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina sa semaforom 1-2/2016, www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/prilog_fajl/akcioni_plan_za_sprovodjenje_prava_nacionalnih_manjina_-_sa_semaforom.pdf.
2. Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina sa semaforom br. 3/2017, www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/akcioni_plan_sa_semaforom_broj_3-2017.pdf.
3. Izveštaj 2/2017 o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izvestaj_broj_2-2017.pdf.
4. Izveštaj 3/2017 o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/izveshtaj_broj_3-2017.pdf.
5. Dokumenta: Nacionalne manjine Strategija, www.ljudskaprava.gov.rs/sh/dokumenta/nacionalne-manjine/strategija.
6. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2002) *Opinion on the Constitutional Law on the Rights of National Minorities in Croatia*, Opinion no. 216/2002, Strasbourg 6 November 2002.

Dokumenti Foruma za etničke odnose

1. *Teze za ustavni zakon Republike Srbije o slobodama i pravima manjinskih zajednica i njihovih pripadnika* (2002), Forum za etničke odnose i JUKOM, Beograd.
2. *Theses for a Constitutional Law of the Republic of Serbia on the Freedoms and Rights of Minority Communities and Persons Belongin to them* (2002), Forum for Ethnic Relations & YUCOM, Belgrade.
3. „Platforma za strategiju integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji“ (2016), *Policy Paper 1/2016*.
4. Politička participacija nacionalnih manjina: izbori 2016 (2016), *Policy Paper 2/2016*.

Autorski radovi

1. Blagojević Borislav, gl. red. (1964) *Pravni leksikon*, Savremena administracija, Beograd.
2. Đurić Vladimir (2012) „Izbori i delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima“, u: Nikolić Oliver, Đurić Vladimir, ur. *Izbori u domaćem i stranom pravu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 133-161.
3. Đurić Vladamir (2015) „Reforma izbornog sistema i predstavljanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije“, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, www.fcjp.ba/templates/ja_avian_ii_d/images/green/Vladimir_Djuric1.pdf.
4. Krivokapić Boris (2003) „Serbia and Montenegro: The new Legal Framework for the Protection of Ethnic Minorities“. *Revue québécoise de droit international* (Montreal, Canada) vol. 16.1, 1/2003, 61-100.
5. Krivokapić Boris (2004) *Zaštita manjina u nacionalnim porecima država*, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava SRJ et. al., Beograd
6. Krivokapić Boris (2004¹) *Službena upotreba jezika u međunarodnom pravu i zakonodavstvu nekih evropskih država*, Centar za antiratnu akciju, Beograd.
7. Krivokapić Boris (2017) „Federalno zakonodavstvo Rusije o službenoj upotrebi jezika“, u N. Mrvić-Petrović, M. Zirojević, N. Kršljanin (ur.): *Uvod u pravo Rusije*, Institut za uporedno pravo & Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 62-77.
8. Marković Đorđe (2015) „Predstavljanje nacionalnih manjina u Republici Srbiji“, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, www.ceeol.com/search/viewpdf?id=580232.
9. Mikić Vladimir (2015) „Reforma izbornog sistema u Srbiji: predlozi za dostizanje veće reprezentativnosti narodnih poslanika“, Fondacija Centar za javno pravo, Sarajevo, www.ceeol.com/search/viewpdf?id=580224.
10. Paunović Milan, Krivokapić Boris, Krstić Ivana (2017) *Međunarodna ljudska prava*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd.
11. Petričušić Antonija (2002) „Constitutional Law on the Rights of National Minorities in the Republic of Croatia“, *European Yearbook of Minority Issues* 3/2002, 607-629.
12. Radosavljević Duško, Keveždi Miroslav, Vukašinić Eva, ur. (2015) *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura*, Zavod za kulturu Vojvodine & Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine, Novi Sad.

Mediji

1. "Ćirilica službeno, latinica pomoćno pismo", *Danas*, 15. jun 2017, www.danas.rs/drustvo/cirilica-sluzbeno-latinica-pomocno-pismo/.
2. *Predstavljeni predlozi novih zakonskih rešenja za unapređenje jezičke politike* (2017), Ministarstvo kulture i informisanja, 15. jun 2017, www.kultura.gov.rs/lat/aktuelnosti/predstavljeni-predlozi-novih-zakonskih-resenja-za-unapredjenje-jezicke-politike.