



FORUM ZA ETNIČKE ODNOS  
FORUM FOR ETHNIC RELATIONS



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

# **PRILOZI ZA UNAPREĐENJE NORMATIVNOG OKVIRA MANJINSKE POLITIKE U REPUBLICI SRBIJI**

Beograd, 26. mart 2019.



# SADRŽAJ

NAPOMENA.....	5
<b>I UNAPREĐENJE NORMATIVNOG OKVIRA MANJINSKE POLITIKE .....</b>	<b>7</b>
<b>1. UNAPREĐENJE USTAVNOG OKVIRA ZA ZAŠTITU PRAVA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI SRBIJI.....</b>	<b>9</b>
<b>Dr Dušan Janjić</b>	
1.1. Otvorena pitanja ustavne reforme u Republici Srbiji .....	9
1.2. Preporuke.....	14
<b>2. PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE ZAKONODAVSTVA O PRAVIMA I SLOBODAMA NACIONALNIH MANJINA.....</b>	<b>19</b>
<b>Eva Vukašinić</b>	
2.1. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (Analiza).....	19
2.2. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina (Analiza).....	30
2.3. Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (Analiza).....	39
<b>II KOMENTARI STRUČNJAKA .....</b>	<b>51</b>
<b>1. USTAVNI OKVIR ZA ZAŠTITU I UNAPREĐENJE PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U KONTEKSTU MIŠLJENJA VENECIJANSKE KOMISIJE O USTAVU SRBIJE IZ 2007. GODINE .....</b>	<b>53</b>
<b>Prof. dr Stevan Lilić</b>	
<b>2. ŠTA SA NACIONALNIM SAVETIMA: CRTICE ZA DIJALOG.....</b>	<b>57</b>
<b>Prof. dr Duško Radosavljević</b>	
<b>3. NACIONALNE MANJINE U SRBIJI: IZMEĐU SEGREGACIJE I DELIMIČNE INTEGRACIJE .....</b>	<b>61</b>
<b>Prof. dr Dejan Guzina</b>	
<b>4. KOMENTAR NA TEKST EVE VUKAŠINOVIĆ O ZAKONU O NACIONALNIM SAVETIMA NACIONALNIH MANJINA.....</b>	<b>63</b>
<b>Robert Sepi</b>	

<b>5.</b>	<b>KOMENTAR AUTORSKOG TEKSTA EVE VUKAŠINOVIĆ O ZAKONU O SLUŽBENOJ UPOTREBI JEZIKA I PISAMA .....</b>	<b>65</b>
	<b>Robert Sepi</b>	
<b>6.</b>	<b>ANTIDISKRIMINACIONA POLITIKA – KLJUČNA POLUGA INTEGRATIVNE MANJINSKE POLITIKE .....</b>	<b>67</b>
	<b>Prof. dr Nevena Petrušić</b>	
<b>III</b>	<b>STAVOVI FORUMA ZA ETNIČKE ODNOSI O IZGRADNJI INTEGRATIVNE MANJINSKE POLITIKE .....</b>	<b>71</b>

# NAPOMENA

*„Prilozi za unapređenje normativnog okvira manjinske politike u Republici Srbiji”* predstavljaju zbornik analiza koje su izradili stručnjaci Foruma za etničke odnose, u okviru realizacije projekta „Zagovaranje izgradnje zakonodavnog okvira integrativne politike”, koji podržava Fondacija za otvoreno društvo, Srbija.

Multidisciplinarni tim stručnjaka Foruma, čiji su radovi objavljeni u ovom zborniku čine: dr Dejan Guzina, dr Dušan Janjić, dr Stevan Lilić, dr Duško Radosavljević, Robert Sepi, dr Nevena Petrušić i Eva Vukašinović.

Na osnovu priloga iz ovog zbornika organizovane su stručno – političke konsultacije sa predstavnicima nadležnih organa Vlade Republike Srbije, nezavisnih institucija i nacionalnih saveta nacionalnih manjina kao i okrugli stolovi (u Beogradu, Nišu, Pirotu i Subotici) u čijem su radu učestvovali predstavnici vladinih i nezavisnih institucija, nacionalnih saveta nacionalnih manjina, organizacija civilnog društva, istaknuti stručnjaci i predstavnici diplomatskog kora.

Radovi u ovom zborniku postavljaju relevantna pitanja i nude moguće odgovore o potrebama, načinima i sadržaju za unapređenje ustavnog i zakonodavnog okvira integrativne manjinske politike Republike Srbije.



**I DEO**

**UNAPREĐENJE NORMATIVNOG  
OKVIRA MANJINSKE POLITIKE**





# **1. UNAPREĐENJE USTAVNOG OKVIRA ZA ZAŠTITU PRAVA NACIONALNIH MANJINA U REPUBLICI SRBIJI**

Dr Dušan Janjić

## **1.1. OTVORENA PITANJA USTAVNE REFORME U REPUBLICI SRBIJI**

Na početku treće decenije 21. veka Srbija je suočena sa brojnim problemima u društvu, u funkcionisanju države, ekonomije i sistema bezbednosti i u odnosima sa svetom. Ovi problemi su posebno zaoštreni najnovijom svetskom krizom. Koren mnogih problema je u neodgovarajućem suočavanju i u neotklanjanju nasleđa devedesetih godina prošlog veka. Srbija još uvek ne uspeva da „konzumira“ istoriju koju je i sama nemilice proizvodila. To umnogome otežava, ometa i usporava reforme nasleđenog sistema i izgradnju pretpostavki za održivi razvoj.

Da bi se podstakao razvoj, uspešna integracija društva i izgradnja funkcionalnog državnog aparata, potrebno je da se uspostavi institucionalni sistem koji podrazumeva odlučivanje o javnom interesu u stabilnim i funkcionalnim institucijama, a ne, kao u poslednje dve decenije, u uskom krugu pojedinih lobističkih i interesnih grupa. Do takvog sistema moguće je doći u dva koraka: prvo, dovršavanjem reforme političkog sistema, koja nije ni započeta, a trebalo bi je započeti uspostavljanjem novog Ustava, i, drugo, reformom ekonomsko-privrednog sistema kroz primenu kvalitetno novog ekonomsko-socijalnog modela.

Na putu ka izgradnji novog političkog sistema koji će podržati održivi razvoj Srbije potrebno je da se odgovori i na sledeća otvorena pitanja:

### ***Kriza legitimacijskog temelja savremene Srbije i mogućnosti izgradnje otvorene političke zajednice***

Srbija je *de facto* multietnička, multikulturna i multikonfesionalna zajednica u kojoj su unutrašnje, etničke, kulturne, ekonomske i regionalne razlike velike. Decenijama je etnonacionalizam preovlađujuća politička sila u Srbiji. To otežava uspostavljanje optimalnog balansa između etničke lojalnosti u nacionalnoj zajednici i građanske lojalnosti u državi. Kako je lojalnost dvostrani odnos između građana i države, on je umnogome određen i time kako država određuje sebe. Odnosno – kriza lojalnosti ukazuje na krizu legitimacijskog osnova vlasti. Razrešavanje pitanja legitimacijskog osnova trebalo bi ponuditi u novom Ustavu. Pri tome, mora se uvažiti to da je na delu duboka kriza identiteta Srbije i da ova kriza uključuje dva međusobno povezana i isprepletana pitanja: prvo, pitanje države, koja je sada ustavno određena kao „država građana“, a izgrađuje se kao nacionalna država Srba, i drugo, pitanje krize „novog“ identiteta srpske nacije, odnosno nastojanje da se nacionalni identitet izgrađuje po meri etnonacionalizma.

To ukazuje da je ideja o modernoj, demokratskoj, evropskoj Srbiji još uvek samo na nivou želja, a da izostaje politička volja da se izgradi i sledi strategija za izgradnju ovakve države.

## ***Nedovršena izgradnja nacije – države i „partijske države” kao uzrok sve veće nepravde i sve dublje krize***

Srbija je „nedovršena država”. Uz to, ona se može odrediti i kao svojevrsna „partijska država“. To se vidi iz funkcionisanja državne administracije, ali i iz načina donošenja zakona i drugih najvažnijih akata. Takođe, vidi se na primeru usvajanja važećeg Ustava Republike Srbije, takozvanog Mitrovdanskog ustava. Ovaj Ustav nije donet na ustavotvornoj Skupštini, kako bi se čuo glas svih segmenata društva. On je rezultat međupartijskih nagodbi, “kompromisa” tada vladajućih političkih stranaka (DSS i DS), uz podršku stranaka koje su tada bile zastupljene u Narodnoj skupštini Srbije s predstavnicima miloševićevske Srbije (SRS i SPS).

Ustav iz 2006. godine ima mnoge mane. Najveća je ta, što je reč o oktroisanom ustavu, koji nije proistekao iz narodne volje, te ne može opstajati kao temelj državnog i društvenog života. To čini da ovaj Ustav nije potpuno demokratski legitimisan. Odsustvo demokratske legitimacije ne umanjuje ni činjenica da je i ovakav Ustav doneo i neke pozitivne rezultate. Na primer, stavljen je van snage Miloševićev Ustav; Srbija je, po slovu Ustava, postala samostalna i nezavisna država, kako nije bila definisana sve od 1918. godine i ispunjen je zahtev iz *Studije izvodljivosti* koja je insistirala da se promeni Ustav, te je napravljen značajan korak u pregovaranju o priključivanju Evropskoj uniji (EU).

Ustav nije funkcionalan, a njegov tekst je nekoherentan. To je rezultat „na brzinu“ skrpljenog izraza od različitih stranačkih interesa. Često je prednost davana ideološkim opredeljenima i rejtingu u javnosti pojedinih stranaka, nad ustavnim regulisanjem realno postojećih potreba i interesa. To sprečava ustav da bude u celini primenjen u životu. Najbolji primer za ovo je definisanje statusa Kosova unutar Srbije (Preambula, 2 deo i član 82). Ove odredbe nemaju pokriće, ne samo u političkom životu, već i u zakonodavstvu Srbije. Isto važi i za velika obećanja o ljudskim pravima i slobodama, koja su, zakonima i podzakonskim aktima, ograničavana ili nije obezbeđena garancija za njihovo ostvarivanje. Takođe, u delu Ustava koji se odnosi na teritorijalno uređenje Srbije (članovi 176-193) ne spominju se regionalizacija, niti regionu. Ali, Vlada Srbije je usvojila, u međustranačkoj nagodbi, unutar vladajuće koalicije, uredbu o takozvanim statističkim regionima koji predviđaju postojanje pet regiona plus Kosovo.

Zbog ovih, a i mnogih drugih razloga, Ustav Srbije postao je, jedan od problema koji otežavaju demokratizaciju Srbije i njen razvoj.

### ***Odsustvo strategija demokratske i intgerativne manjinske politike***

Vizija Srbije kao društva koje uvažava nacionalnu različitost, uključuje promovisanje i sprovođenje integrativne manjinske politike.<sup>1</sup> Izgradnja ovakve manjinske politike od značaja je za preživljavanje, demokratizaciju, bezbednost i razvoj Srbije. To pak znači uspostavljanje seta političkih i pravnih dokumenata – standarda, institucija i procedura, političkih delovanja i, naročito, stvaranje demokratske javnosti koja je osetljiva na potrebu unapređenja i zaštite ljudskih i manjinskih prava. Nova manjinska politika, nije samo u rukama političke elite ili vlasti, već se zasniva na konsenzusu političkih učesnika, manjinskih zajednica i sveukupne javnosti.

---

<sup>1</sup> Platforma za strategiju integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji, Forum za etničke odnose, Beograd, avgust 2016, str. 7.

Misija Strategije demokratske i integrativne manjinske politike trebalo bi da bude:

- Izgradnja Srbije kao društva saradnje i tolerancije, u kome se štite posebnosti, a naročito prava nacionalnih manjina;
- Upućivanje manjinske politike ka integraciji i nalaženje načina da se odgovori na izazove etničke segmentacije Srbije, porasta međuetničke distance, nepoverenja i naglašenog rizika od međuetničkih sukoba unutar Srbije;
- Aktiviranje neiskorišćenih resursa u korist integracije manjina i maksimiranje efekata uspostavljenih primera dobre prakse;
- Razrada, praćenje i izveštavanje o primeni povezanih mera i aktivnosti državnih organa koji imaju politički, pravni i finansijski autoritet u pitanjima integracije manjina;
- Podrška izrade i usvajanja pravnih akata koji se direktno ili indirektno tiču položaja nacionalnih manjina, uz potpuno uvažavanje međunarodnih obaveza iz oblasti manjinske politike, kao i dosledno prenošenje i primenjivanje principa međunarodnog prava, uključujući evropske pravne tekovine;
- Aktiviranje integrativnog potencijala drugih javnih politika, ugradnja manjinske dimenzije u manjinsku politiku, uključujući učešće pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanje o politikama koje se odnose na pitanja koja nisu neposredno povezana sa njihovim manjinskim položajem;
- Proširivanje kruga aktera iz redova nacionalnih manjina, koji učestvuju i utiču na kreiranje i sprovođenje integrativne manjinske politike;
- Povećanje efektivnosti institucionalnog okvira putem jačanja odgovornosti i kapaciteta nacionalnih i lokalnih institucija i manjinske autonomije usmerene ka efektivnoj zaštiti manjinskih prava, i
- Ojačavanje odgovornosti nosilaca vlasti i samoregulativnih mehanizama; intenziviranje obavestene participacije građana i jačanje društvene integracije.

Osnovni zadatak je, da se odrede principi i izazovi u njihovom ostvarivanju u praksi manjinske politike koja se rukovodi vrednostima, pravcima i mehanizmima koji bi bili uključeni u dokument *Strategija integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji*.

Vodeća ideja *Strategije* jeste da se podrže i unaprede sva ona prava i prakse koja su davala pozitivne rezultate i koja predstavljaju korpus dostignutih ljudskih i manjinskih prava, ali i da se unesu odgovarajuće izmene, dopune i novine koje daju odgovore na nove izazove.

Ključna pažnja u *Strategiji* trebalo bi da bude posvećena pravu na manjinsku samoupravu koja se ostvaruje preko institucije nacionalnih saveta nacionalnih manjina (u daljem tekstu: *Nacionalni savet*), utvrđivanju principa i mehanizama političkog predstavljanja nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije, uključujući i predstavljanje onih nacionalnih manjina koje to pravo imaju prema bilateralnim sporazumima o obostranoj zaštiti nacionalnih manjina, zastupljenosti nacionalnih manjina u organima izvršne vlasti na svim nivoima, pojašnjavanju i povećanju odgovornosti državnih organa i organa lokalne samouprave da stvaraju uslove i omogućavaju učešće pripadnika nacionalnih manjina u društvenom životu, uključujući i donošenje odluka od interesa za nacionalne manjine, ali i za Srbiju u celini.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Isto, str. 9, 11 i 12.

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.

Postojeće pravno regulisanje položaja nacionalnih manjina i njihovih pripadnika iz mnogo je razloga prevaziđeno, ali i 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), i u vreme svog donošenja izazivala su rasprave, nedoumice – i po pitanju sprovodljivosti. Posebno je osporavan iskorak ka konceptu manjinske samouprave i kolektivnih prava.

### ***Osnovna ustavna rešenja po Ustavu Republike Srbije (2006)***

Ustav Republike Srbije (proglašen 8. 11. 2006. godine)<sup>3</sup> već u čl. 1. utvrđuje da je Republika Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.

Pravima pripadnika nacionalnih manjina posvećen je poseban odeljak, a pitanjima od značaja za položaj ovih kategorija građana bavi se i veliki broj drugih odredbi Ustava (čl. 1; čl. 3/2; čl. 5/3; čl. 14; čl. 18; čl. 19; čl. 20; čl. 22; čl. 55/4; čl. 75; čl. 76; čl. 77; čl. 78; čl. 79; čl. 80; čl. 81; čl. 100/2; čl. 105/2/3; čl. 105/3/2; čl. 108/2; čl. 114/4; čl. 166/1; čl. 170; čl. 180/4; čl. 183/3; čl. 190/3; čl. 200/4, 6-7, 9; čl. 201/3-4, čl. 202/1, 3; čl. 203/7). Drugim rečima, nacionalne manjine, odnosno manjinska prava, pominju se na ovaj, ili onaj način, u čak 29 od ukupno 206 članova odnosno 14,1% ustavnih članova.

Postoji veliki broj ustavnih odredbi kojima se ne utvrđuju konkretna manjinska prava, pa se čak u nekim slučajevima ni nacionalne manjine izričito ne pominju, ali koje su od suštinskog ili bar velikog značaja za zaštitu i pravni položaj tih kolektiviteta i njihovih pripadnika.

Tu spadaju, na primer: odredba iz člana 10/2 („Jezik i pismo”), koja precizira da se službena upotreba drugih jezika i pisama uređuje zakonom, na osnovu Ustava»; član 18. („Neposredna primena zajemčenih prava”), koji precizira da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju, da se odredbe o njima tumače u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje; član 21. („Zabrana diskriminacije”), koji utvrđuje da su pred Ustavom svi jednaki i precizira da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije; zabranjuje svaku diskriminaciju, neposrednu ili posrednu, po bilo kom osnovu, a naročito, pored ostalog, po osnovu rase, nacionalne pripadnosti, veroispovesti, jezika; i utvrđuje da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima; član 108/2 („Referendum”), koji utvrđuje da predmet referenduma ne mogu biti, pored ostalog, „zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode”; član 183/3 („Nadležnost autonomnih pokrajina”), koji utvrđuje da se autonomne

<sup>3</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije” 83/2006. Tekst Ustava dostupan je i na zvaničnom sajtu Narodne skupštine: [www.parlament.gov.rs](http://www.parlament.gov.rs).

pokrajine staraju o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, u skladu sa zakonom; član 190/3 („Nadležnost opštine”), koji utvrđuje da se opština stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava, kao i o javnom informisanju u opštini; član 199/2 („Jezik postupka”), koji utvrđuje da neznanje jezika na kome se vodi postupak ne sme biti smetnja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava; i drugi.

Prilično je veliki broj ustavnih odredbi kojima se na ustavnom nivou preciziraju konkretna prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika. Pre svega, konkretna prava nacionalnih manjina štiti već opšta formula iz čl. 14. Ustava. Premda ona, opšte uzev, samo govori o pozitivnom odnosu Republike Srbije prema nacionalnim manjinama, odredbe ovog člana jasno kazuju da Srbija pre svega priznaje postojanje nacionalnih manjina na svojoj teritoriji, priznaje pravo tih kolektiviteta na svoj poseban identitet, potpunu ravnopravnost i posebnu zaštitu. Konkretno, čl. 14 glasi: „Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina“.

Država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta. ”

Posebna manjinska prava mnogo preciznije su definisana u drugim članovima Ustava. Tu naročito spadaju odredbe iz člana 76. („Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina”), člana 77. („Ravnopravnost u vođenju javnih poslova”), člana 78. („Zabrana nasilne asimilacije”), člana 79. („Pravo na očuvanje posebnosti”), člana 80. („Pravo na udruživanje i na saradnju sa sunarodnicima”), člana 81. („Razvijanje duha tolerancije”), člana 100/2 („Sastav Narodne skupštine”),<sup>4</sup> i člana 180/4 („Skupština autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave”).<sup>5</sup>

Pored ostalog, Ustav precizira (član 75/1) da se pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče i dodatna, individualna ili kolektivna prava, pri čemu se individualna prava ostvaruju pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima. Putem kolektivnih prava, pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom.

Sa stanovišta ove analize, posebno je važno rešenje prema kojem, radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu da izaberu svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom (član 75/2-3 Ustava).<sup>6</sup>

Dakle, Ustav daje neophodan pravni okvir tako što jamči najosnovnija prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika i ostavlja zakonima da preciziraju odgovarajuće uslove i modalitete. U tom smislu od posebnog je značaja odredba iz člana 18. koja utvrđuje: „Ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno se primenjuju”.

Ustavom se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima.

---

<sup>4</sup> Reč je o konkretnom manjinskom pravu. Odredba glasi: „U Narodnoj skupštini obezbeđuje se ravnopravnost i zastupljenost polova i predstavnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom. ”

<sup>5</sup> Utvrđuje da se u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom.

<sup>6</sup> Nacionalni saveti, kao institucije kulturne autonomije sa izvesnim javnopravnim ovlašćenjima, uvedeni su prethodnim Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002). O Zakonu će više reči biti kasnije.

Poseban problem Ustava Republike Srbije predstavlja sadržinsko preklapanje sa Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina koji je usvojen 2003. odnosno tri godine pre donošenja Ustava, koji je pisan i stupio na snagu 2006. I dogodio se u ustavnoj praksi, jedinstven slučaj, koji je politički možda isplativ, ali pravno nelogična situacija: da je jedan zakon diktirao rešenja Ustava. Ustav bi trebalo da je taj koji utvrđuje najvažnije principe, s tim da ih odnosni zakon precizira i dalje razrađuje.

U ovom slučaju, kada je reč o sadržini rešenja, ustavotvorac je prosto preuzimao neka rešenja iz pomenutog zakona, odnosno prekopiran je najveći broj odredbi Zakona i kao takve unete su u Ustav. Međutim, tu su se javila najmanje dva ozbiljna problema: prvo, ovo „kopiranje” nije izvršeno u potpunosti, tako da u jednom delu ima izvesnih razlika između rešenja Ustava i Zakona, što opet može da ima određene pravne i praktične posledice i, drugo, pitanje je zašto uopšte suštinski iste odredbe treba da se ekstenzivno ponavljaju i u Ustavu i u Zakonu.

## 1.2. PREPORUKE

### *Prvi i neophodan korak: Donošenje novog Ustava Republike Srbije*

Višegodišnji neuspešni pokušaji vlasti Srbije da ustavnim amandmanima unapredi Ustav, odnosno da u njega unesu „evropske pravne vrednosti“ u oblasti pravosuđa, stvorio je ozbiljan trošak i dodatno urušavanje ugleda u sposobnost vršilaca vlasti da obavljaju svoj posao. To je samo jedan od dokaza da ovaj put nije dobar.

Izmene i dopune sadašnjeg Ustava mogle bi donekle da poprave stanje, ali ne mogu da otklone osnovnu slabost – nepostojanje demokratske legitimnosti. Otuda je preporučljivo da se izradi novi tekst Ustava Srbije, koji bi preuzeo sva dobra rešenja iz postojećeg teksta.

U svakom slučaju, ustavne promene su neophodne za dalji razvoj Srbije, uključujući i ugrađivanje „evropskih pravnih vrednosti“, ali u skladu sa interesima Srbije i njenim ustavno-zakonodavnim sistemom.

Novim tekstom Ustava trebalo bi da se jasno odredi legitimacijski osnov, odnosno da se prihvati nacionalno-demokratski legitimacijski osnov, poput onog u važećem Ustavu, ili građansko-demokratskom osnovu, kakvi su, na primer, u ustavima SAD ili Francuske Pete Republike. Iz prethodno određenog legitimacijskog osnova, treba da proizađe izbor optimalnog političkog sistema – parlamentarnog, predsedničkog, polupredsedničkog ili nekog drugog demokratskog modela.

Takođe, da bi se pristupilo ustavnim promenama neophodno je uspostavljanje većinskog političkog konsenzusa, da se usvoji novi Ustav i tako omogući dovršavanje ustavno-zakonodavnih reformi. Stoga se kao političko pitanje postavlja ono o mogućnosti uspostavljanja takozvanog predustavnog konsenzusa. Nadu da je to, nasuprot postojećim političkim i stranačkim podelama, moguće, budi činjenica da gotovo sve relevantne parlamentarne i druge političke stranke – kao i mnoge organizacije građanskog društva – zagovaraju izmene postojećeg Ustava, a ogromna većina i donošenje novog Ustava.

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

- Olakšavanje ostvarivanja opredeljenja za članstvo Srbije u EU, pre svega olakšavanjem unutrašnjeg usklađivanja zakonodavstva i njegovom standardizacijom u skladu s interesima Srbije i pravnim tekovinama EU;
- 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 pravne tekovine 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, valjalo bi da se uvažavaju i 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 nužne su za konstituisanje regiona, ali nisu dovoljne, niti jedine. 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.

### ***Otvorena pitanja u vezi sa unapređenjem ustavnog okvira manjinske politike***

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 učinila bi se u posebnom (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 i 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 trebalo bi 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 za pojedinca, pripadnika manjine) i funkcionalna zaštita (vezano za specifično područje, npr. obrazovanje, informisanje, upotrebu i promociju jezika itd.), koje nisu teritorijalno ograničene na mesto/regiju tradicionalnog boravka/života specifične manjine, već postoje i garantovane su na čitavoj teritoriji države.

Zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina trebalo bi pak obezbediti usvajanjem ustavnog zakona. Ovaj zakon se inače donosi u Narodnoj skupštini, kvalifikovanom 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 zakon, ogleda 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 obezbeđuju pravna izvesnost i potrebno vreme za uspostavljanje efektivnog celovitog sistema integrativne manjinske politike.

Kako pravni sistem Republike Srbije 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 su mnogi,<sup>7</sup> a i Forum za etničke odnose, zagovarali još od sredine 90-ih godina prošlog veka, sve do danas.

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

---

<sup>7</sup> 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.



svih ostalih („običnih”) zakona, čija bi rešenja, sledstveno, morala da budu u skladu sa njim. U pravno-tehničkom 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 da bude menjan po običnoj, već po proceduri po kojoj se menja Ustav, odnosno po kvalifikovanoj (posebnoj, otežanoj) proceduri. Time bi se ojačale pravna sigurnost i stabilnost u regulisanju ovih odnosa.

Regulisanje zaštite manjina putem posebnog ustavnog zakona bi, pre svega, znatno rasteretilo ustavni tekst. On bi, opšte uzev, postao kompaktniji, kraći i pregledniji. Pored toga, izbeglo bi se da se ono što je rečeno u Ustavu ponavlja u relevantnom Zakonu (Zakonu o zaštiti nacionalnih manjina). Izbegla bi se opasnost pogrešnog tumačenja i pogrešne razrade ustavnih normi u relevantnom zakonu. Najzad, postojao bi jedan sveobuhvatan i neprotivrečan zakonski tekst (ustavni zakon) u kojem bi svi – državni organi i drugi subjekti, ali pre svega sami pripadnici nacionalnih manjina i njihove organizacije – relativno jednostavno mogli da pronađu sva najvažnija rešenja. Ovo tim pre, što bi takav ustavni zakon trebalo, da obuhvati sva najvažnija pitanja koja se tiču položaja i zaštite nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, dakle i više od onoga što uređuje postojeći Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Time bi se obezbedilo da ova materija bude uređena na jednom mestu, na sveobuhvatan i ujedno skladan i neprotivrečan način. Istovremeno, time ni na koji način ne bi bila umanjena ili ugrožena prava pripadnika nacionalnih manjina, niti bi jemčenje odnosno zaštititi tih prava bili spuštene na niži pravni nivo.

Ustavni zakon bi još u preambuli trebalo da jasno precizira da se Republika Srbija obavezuje na poštovanje i zaštitu prava nacionalnih manjina u skladu sa najvišim međunarodnim standardima, pri čemu bi tu trebalo da budu navedeni najvažniji međunarodnopravni instrumenti i drugi dokumenti iz ove oblasti. Uostalom, mnogi su od njih pobrojani u dvostranim ugovorima Srbije sa susednim državama – upravo onima, koje su matične države nekih od najbrojnijih manjina u Srbiji.<sup>8</sup> Dakle, to u pravnom poretku Srbije ne bi bila nikakva novina, ali bi predstavljalo još jednu garanciju dosledne zaštite nacionalnih manjina, prema najvišim standardima.

Dodatno jemčenje prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika davala bi odredba prema kojoj odredbe pomenutog ustavnog zakona i odredbe posebnih zakona kojima se uređuju prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika moraju da se tumače i primenjuju sa svrhom poštovanja prava ovih manjina i njihovih pripadnika, razvoja razumevanja, solidarnosti i tolerancije između nacionalnih manjina i drugih društvenih grupa. Takođe veliki značaj imala bi odredba o tome da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati. Ne samo da su ova rešenja od izuzetne važnosti, već ona ne bi predstavljala nikakvu novinu, pošto već postoje u pravnom poretku Srbije.<sup>9</sup>

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

---

<sup>8</sup> Vidi preambule Sporazuma između Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina (2002), Sporazuma između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj (2003), Sporazuma između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije o zaštiti srpske i crnogorske nacionalne manjine u Republici Makedoniji i makedonske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori (2004) i 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 (2004).

<sup>9</sup> Vidi čl. 18/3, čl. 19, čl. 20/2 Ustava Republike Srbije.

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 o njihovom izvršenju se staraju pokrajinski, odnosno lokalni državni organi i manjinske samouprave.

Dakle, u samom Ustavu utvrđuju se samo najosnovniji principi koji se tiču zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, a sva relevantna pitanja precizno se uređuju ustavnim zakonom. To znači da bi svi drugi zakoni u pogledu odnosnih rešenja upućivali na ustavni zakon.

## **2. PREDLOZI ZA UNAPREĐENJE ZAKONODAVSTVA O PRAVIMA I SLOBODAMA NACIONALNIH MANJINA**

Eva Vukašinić

### **2.1. ZAKON O ZAŠTITI PRAVA I SLOBODA NACIONALNIH MANJINA (Analiza)**

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (u daljem tekstu: Zakon)<sup>10</sup> donet je u nekadašnjoj federalnoj državi – Saveznoj Republici Jugoslaviji, 2002. godine. Ova analiza se bavi prikazom izmena i dopuna, prikazom sudske prakse i ocenom primene ovog Zakona u praksi.

Zakon je izmenjen i dopunjen 20.06.2018. godine. U obrazloženju Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona izneto je sledeće: „Razlozi za donošenje izmena i dopuna utvrđeni su Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina koji je Vlada Republike Srbije usvojila na osnovu Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23, a kojim se Republika Srbija opredelila za strateško unapređenje institucionalnog i zakonodavnog okvira u oblasti ljudskih i manjinskih prava. Razlozi za donošenje ovog zakona oličeni su i u potrebi usklađivanja Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina sa izmenama koje su u pravnom sistemu naše zemlje usledile nakon njegovog usvajanja 2002. godine, kao i u prilagođavanju pojedinih rešenja stvarnim potrebama unapređenja položaja nacionalnih manjina u Republici Srbiji”.<sup>11</sup>

#### ***Predmet uređivanja i struktura Zakona***

Zakonom se uređuje način ostvarivanja individualnih i kolektivnih prava koja su Ustavom Republike Srbije i potvrđenim međunarodnim ugovorima zajemčena pripadnicima nacionalnih manjina.

Zakon je podeljen u sedam delova: Opšte odredbe, Osnovna načela, Prava na očuvanje posebnosti, Delotvorno učešće u odlučivanju o pitanjima posebnosti, u vlasti i u upravi, Zaštita prava i sloboda manjina, Kaznene odredbe, Prelazne i završne odredbe.

U odnosu na prvobitnu verziju, izmenama i dopunama dodat je novi deo – Kaznene odredbe Zakona, kao i određeni broj novih članova.

---

<sup>10</sup> ("Sl. list SRJ", br. 11/2002, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 - dr. zakon, 97/2013 - odluka US i 47/2018)

<sup>11</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/1325-18.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/1325-18.pdf)

## ***Prikaz osnovnih rešenja***

Članom 2. Zakona propisano je određenje nacionalne manjine: nacionalna manjina u smislu ovog zakona je svaka grupa državljana Republike Srbije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji Republike Srbije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Republike Srbije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Nacionalnim manjinama u smislu ovog zakona smatraće se sve grupe državljana koje se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, a ispunjavaju uslove iz stava 1. ovog člana.

U primeni ovog člana su se, od početka stupanja Zakona na snagu, pojavljivali određeni problemi, koji nisu otklonjeni ni izmenama i dopunama. U praksi je problem predstavljalo određenje “dovoljno reprezentativan”, jer se nije znalo u odnosu na šta se određuje reprezentativnost, koji organ određuje da li nacionalna manjina ispunjava taj uslov i, u konkretnoj primeni - šta predstavlja “dovoljno”. U praksi je dolazilo i do pogrešnih tumačenja ili primene ove odredbe u odnosu na mogućnost osnivanja nacionalnih saveta nacionalnih manjina, odnosno ispunjavanje formalnopravnih uslova za konstituisanje nacionalnog saveta nacionalne manjine izjednačavalo se sa “priznavanjem nacionalne manjine u Republici Srbiji”<sup>12</sup>. Zaštitnik građana Republike Srbije u Mišljenju broj 16-4370/13 od 21.05.2014. godine izneo je stav da: “Brojnost etničke zajednice ne treba, niti sme, da bude jedini kriterijum za priznavanje kolektivnog prava na osnivanje nacionalnog saveta...”, odnosno: „Odluka Ministarstva pravde i državne uprave o tome da se grupi građana, koji su se slobodno izjasnili o svojoj nacionalnoj pripadnosti (Cincari) i želji da u zajednici sa drugima, osnivanjem nacionalnog saveta brinu o očuvanju svog etno-kulturnog identiteta, ne priznaje status nacionalne manjine koja je doneta samo na osnovu procene tog organa da li je navedena grupa po brojnosti dovoljno reprezentativna, ne uzimajući u obzir druge značajne okolnosti, suštinski je manjkava, iako formalno nije nezakonita.“

Članom 3. Zakona uređena je zabrana diskriminacije: „Zabranjuje se svaki oblik diskriminacije, na nacionalnoj, etničkoj, rasnoj, jezičkoj, verskoj i svakoj drugoj osnovi, prema nacionalnim manjinama i licima koja pripadaju nacionalnim manjinama. Organi Republike, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave ne mogu da donose pravne akte, niti da preduzimaju mere koje su suprotne stavu 1. ovog člana.” Poslednjim izmenama i dopunama izvršena je dopuna stava 1. Zakona, jer se diskriminacija ne zabranjuje samo prema pripadnicima nacionalnih manjina, već i prema manjinama kao kolektivitetima, a u zabranjene osnove diskriminacije uvrštava se i verska, kao i svaka druga osnova.

Članom 4. Zakona propisane su mere za obezbeđenje ravnopravnosti: „Organi vlasti u Republici Srbiji u skladu sa Ustavom i zakonom donose propise, pojedinačne pravne akte i preduzimaju mere u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i građana koji pripadaju većini. Organi vlasti će donositi pravne akte i preduzeti mere iz stava 1. ovog člana u cilju popravljavanja položaja lica koja pripadaju romskoj nacionalnoj manjini. Neće se smatrati diskriminacijom mere za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti u zapošljavanju, odnosno pogodnosti u slučaju prestanka radnog odnosa u javnom sektoru na svim nivoima teritorijalne organizacije, koje su propisane odredbama posebnih zakona kojima se uređuje radno-pravni status zaposlenih u javnom sektoru, ako takve mere važe do postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina koja je utvrđena tim zakonima. Republika Srbija obezbeđuje uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu,

---

<sup>12</sup> <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/1766638/zasto-cincari-tuze-drzavu.html>

zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini i srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Republika Srbija preduzima odgovarajuće mere radi unapređenja ekonomskog položaja nerazvijenih područja na kojima tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina.”

Ova odredba sužava Ustavom uređeni karakter posebnih mera koji su propisani članovima 21. i 76. Ustava RS. Članom 21. stav 4. Ustava propisano je da se ne smatraju diskriminacijom posebne mere koje država može da uvede radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju u odnosu na ostale građane, a članom 76. stav 3. propisano je da se ne smatraju diskriminacijom posebni propisi i privremene mere koje Republika Srbija može uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju.

Zakon, naime, propisuje posebne mere samo u oblasti zapošljavanja, odnosno “pogodnosti” u slučaju prestanka radnog odnosa u javnom sektoru, dok Ustav mere garantuje u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu.

Uredbom o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave<sup>13</sup> propisana je sadržina oglasa o internom konkursu. U ovom podzakonskom aktu prvi je put razrađen i preciziran način realizacije posebnih mera u praksi u oblasti zapošljavanja u javnom sektoru.

“Ako se popunjava izvršilačko radno mesto kod koga je kao poseban uslov predviđeno znanje jezika i pisma nacionalnih manjina, u oglasu se posebno navodi ovaj uslov, kao i eventualna pismena provera njegove ispunjenosti. Ako postoji potreba za zaposlenjem pripadnika nacionalnih manjina koji su nedovoljno zastupljeni među zaposlenima, u oglasu se posebno navodi da te nacionalne manjine imaju prednost kod izbora u slučaju jednake ocene kvalifikovanih kandidata. Potreba za zapošljavanjem pripadnika određene nacionalne manjine proizlazi iz odnosa broja zaposlenih koji su se izjasnili kao pripadnici pojedine nacionalne manjine prema podacima iz registra zaposlenih u javnoj upravi u skladu sa zakonom i njihove zastupljenosti u stanovništvu na teritoriji autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave, odnosno gradskoj opštini, prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, pod uslovom da se o svojoj nacionalnoj pripadnosti izjasnilo 30% zaposlenih u autonomnoj pokrajini, jedinici lokalne samouprave, odnosno gradskoj opštini.”

Primena posebnih mera zbog principa slobodnog izražavanja nacionalne pripadnosti u praksi nailazi na ozbiljne teškoće. Ustavom je propisano da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno, što znači da je izražavanje nacionalne pripadnosti uvek promenljivo, neotuđivo i lično pravo pojedinca koje se ne može ograničiti aktom niže snage od Ustava. Rešenja koja se predlažu radi prevazilaženja problema „zloupotrebe prava“, a sa ciljem ostvarivanja prava na mere afirmativne akcije po našem mišljenju ne mogu preduprediti negativne pojave u primeni ovih mera. U sistemu apsolutne slobode izražavanja nacionalne pripadnosti postavlja se pitanje i da li su zloupotrebe prava uopšte moguće, kako se mogu odrediti, u kom postupku bi koji organ bio nadležan da oceni postojanje ili nepostojanje zloupotrebe prava. Pored toga, Ustavom garantovana sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti znači i mogućnost postojanja dvostrukog nacionalnog identiteta, pa čak i višestrukih (npr. deca rođena od roditelja koji su različite nacionalne pripadnosti), a postojeći zakonski okvir ne ostavlja mogućnost ostvarivanja prava garantovanih

---

<sup>13</sup> ("Sl. glasnik RS", br. 95/2016). Ovu Uredbu je Vlada RS donela na osnovu člana 101. stav 4. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave ("Službeni glasnik RS", broj 21/16).

pripradnicima nacionalnih manjina (npr. pravo na obrazovanje na maternjem jeziku) bez „odabira“ odnosno određivanja jedne nacionalne pripadnosti.

Članom 5. Zakona propisana je sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti. Izmenama i dopunama Zakona uređuje se pravo pripadnika nacionalnih manjina koji žele da se podaci o njihovoj nacionalnoj pripadnosti upišu u službene evidencije i zbirke podataka o ličnosti, u slučajevima kada je to predviđeno posebnim zakonom. Ovo pravo pripadnika nacionalnih manjina uređeno je i omogućeno poslednjim izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, odnosno dodavanjem člana 45a. tom Zakonu<sup>14</sup>.

Članom 8. Zakona jemči se zaštita stečenih prava. Smatramo da je, izmenama i dopunama Zakona, bilo potrebno terminološko uslađivanje naziva ovog člana. Ustav, naime, u članu 20. stav 2. koristi termin “Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava”, a ne “stečena prava” – kako je to propisano Zakonom. Pored napred navedenog, izmenama i dopunama ovog Zakona trebalo je razraditi i navedenu odredbu Ustava kojom je propisano da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati. U praksi nije, naime, jasno da li je za dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava dovoljno da su ona garantovana propisima (bez obzira na primenu), ili je za ostvarivanje tog nivoa potrebno da se propisana prava i „konzumiraju“ u praksi<sup>15</sup>. Takođe nije jasno da li se dostignuti nivo prava odnosi i na finansijski aspekt prava ili na samo pravo (primer iz oblasti obaveštavanja: da li se može smatrati smanjenjem dostignutog nivoa manjinskih prava gašenje radio stanica koje su emitovale program na manjinskim jezicima, kada se pravo na manjinsko informisanje i dalje obezbeđuje preko javnog servisa).

U trećem delu Zakona uređena su prava na očuvanje posebnosti (Izbor i upotreba ličnog imena, Pravo na upotrebu maternjeg jezika, Službena upotreba jezika i pisama, Objavljivanje zakona na jezicima nacionalnih manjina, Pravo na negovanje kulture i tradicije, Školovanje na maternjem jeziku, Upotreba nacionalnih simbola, Javno obaveštavanje na jezicima nacionalnih manjina).

Iako su u Zakonu, od početka primene istog, jasno odvojeni Pravo na izbor i upotrebu ličnog imena i Službena upotreba jezika i pisama, u praksi je problem predstavljalo pravo na slobodan izbor i korišćenje ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina i upisivanje ovih ličnih imena u sve javne isprave, službene evidencije i zbirke podataka o ličnosti – prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine. Pravo na lično ime je, naime, lično (individualno) pravo, a ne kolektivno (ne ostvaruje se u zajednici sa drugima) i nije ni u kakvoj vezi sa službenom upotrebom jezika i pisama nacionalnih manjina. U praksi je najveći problem predstavljala upravo činjenica da je to lično pravo uređeno Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama, pa su matičari (pogrešno) vezivali pravo na upis ličnog imena pripadnika nacionalne manjine za jezike koji su u službenoj upotrebi na teritoriji jedinica lokalnih samouprava i odbijali takav zahtev u slučaju da jezik te manjine nije u službenoj upotrebi u dotičnoj jedinici lokalne samouprave.

---

<sup>14</sup> Zakon o matičnim knjigama ("Sl. glasnik RS", br. 20/2009, 145/2014 i 47/2018), član 45a: “U matičnu knjigu rođenih upisuje se podatak o nacionalnoj pripadnosti. Podatak o nacionalnoj pripadnosti se upisuje na zahtev roditelja na osnovu njihove zajedničke izjave, koja se unosi u prijavu iz člana 47. stav 1. ovog zakona, odnosno date na zapisnik, pred matičarom koji vodi matičnu knjigu rođenih. Ukoliko jedan od roditelja nije živ ili nije poznat, drugi roditelj može odrediti nacionalnu pripadnost deteta. Ukoliko se roditelji ne saglase u pogledu nacionalne pripadnosti deteta, upis tog podatka neće se izvršiti, a dete sticanjem punoletstva može tražiti da se izvrši upis. Na promenu ili brisanje podatka o nacionalnoj pripadnosti deteta shodno se primenjuju odredbe o upisu. Punoletno lice, kome u matičnoj knjizi rođenih nije upisan podatak o nacionalnoj pripadnosti ili ukoliko želi da se taj podatak briše ili promeni, može to učiniti na osnovu izjave date na zapisnik pred matičarom koji vodi matičnu knjigu rođenih.”

<sup>15</sup> Odluka Ustavnog suda, IU broj 446/2004 od 18. februara 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 36/2010 od 28. maja 2010. godine)

Članom 11. Zakona propisano je da će jedinica lokalne samouprave, obavezno svojim statutom uvesti u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine, ukoliko procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15%, prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Jedinica lokalne samouprave uvodi jezik i pismo nacionalne manjine u službenu upotrebu najkasnije u roku od 90 dana od utvrđivanja ispunjenosti zakonom propisanih uslova. Izmenama i dopunama ovog člana dodat je rok za uvođenje jezika i pisama u službenu upotrebu, ali nije obezbeđena potpuna primena ovog člana u praksi.

Iako je Ustavom i zakonima garantovano pravo pripadnika nacionalnih manjina na službenu upotrebu jezika i pisama, u praksi je realizacija ovog prava bila otežana, a ponekad i onemogućena. Tako je 2013. godine Pokrajinskom ombudsmanu predstavku podneo predsednik Crnogorske partije, u kojoj je izraženo nezadovoljstvo zbog toga što u Opštini Vrbas u službenu upotrebu nisu uvedeni crnogorski jezik i pismo. U predstavci je navedeno da prema rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine pripadnici crnogorske nacionalne manjine čine 17,5% ukupnog broja stanovnika Opštine Vrbas, te da je Opština Vrbas, shodno odredbama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama, u obavezi da uvede crnogorski jezik i pismo u službenu upotrebu. Pokrajinski ombudsman je izdao Preporuku<sup>16</sup> u kojoj je izražen stav da je potrebno da Opštinsko veće opštine Vrbas, kao ovlašćeni predlagač, Skupštini opštine Vrbas uputi na razmatranje i donošenje Predlog odluke o izmenama i dopunama Statuta opštine Vrbas, kojim će se Statut opštine Vrbas uskladiti sa stavom 2. člana 11. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama. Izmenama i dopunama Statuta opštine Vrbas na teritoriji opštine Vrbas u ravnopravnu službenu upotrebu uvešće se, pored srpskog, mađarskog i rusinskog jezika i njihovih pisama, i crnogorski jezik i pismo.

Kao što se vidi iz napred iznetog, u praksi predstavlja problem da se, kada se uvođenje jezika i pisama vezuje za „volju“ odbornika u skupštini jedinice lokalne samouprave, odnosno za glasanje o dopunama statuta jedinice lokalne samouprave, dešava da se takve dopune ne izglasaju. Iz tog razloga je bilo potrebno osigurati da se, kada su ispunjeni zakonom propisani uslovi, jezik i pismo nacionalne manjine automatski uvedu u službenu upotrebu na teritoriji lokalne samouprave.

Navedenim članom Zakona u stavu 6. propisano je da se u naseljenim mestima u jedinicama lokalne samouprave čija je teritorija određena u skladu sa zakonom kojim se uređuje teritorijalna organizacija Republike Srbije, a u kojima procenat pripadnika određene nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji naseljenog mesta dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, imena organa koji vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugi toponimi ispisuju i na jeziku dotične nacionalne manjine, prema njenoj tradiciji i pravopisu - i u slučaju da jezik te nacionalne manjine nije u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave.

Pokrajinskom skupštinskom odlukom o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine<sup>17</sup>, koja je bila na snazi od 30.05.2003. do 31.12.2014. i prestala da važi na osnovu Pokrajinske skupštinske odluke o prestanku važenja Pokrajinskih skupštinskih odluka<sup>18</sup>, članom 8. stav 3. bilo je propisano da će se, kad jezik i pismo nacionalne manjine nisu u službenoj upotrebi na celoj teritoriji jedinice lokalne samouprave, jezik i pismo nacionalne manjine uvesti u službenu upotrebu u naselju ili mesnoj zajednici na njenoj teritoriji ukoliko u tom naselju ili mesnoj zajednici procenat pripadnika određene nacionalne manjine dostiže 25% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva.

---

<sup>16</sup> Broj: I-NM-1-21/13 od 19. septembra 2013.

<sup>17</sup> "Sl. list AP Vojvodine", br. 8/2003, 9/2003-ispr. i 18/2009-promena naziva akta i "Sl. glasnik RS", broj 69/2010-odluka US

<sup>18</sup> "Sl. list AP Vojvodine", br. 54/2014 od 23. decembra 2014. godine

Ova odredba je na teritoriji AP Vojvodine imala primenu u praksi<sup>19</sup>, pa se i ovde može postaviti pitanje, da li je prestankom važenja navedenog propisa, došlo do smanjenja dostignutog nivoa manjinskih prava. Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, naime, propisuje se obaveza ispisivanja naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica na teritoriji naseljenog mesta u kojima procenat pripadnika određene nacionalne manjine dostiže 15% prema poslednjem popisu, ali je to pravo značajno suženo u odnosu na napred navedeno rešenje iz Pokrajinske skupštinske odluke (iako je “potrebni” procenat pripadnika nacionalnih manjina smanjen sa 25% na 15%).

Istim članom Zakona predviđeno je da se pripadnici nacionalnih manjina čiji broj u ukupnom stanovništvu Republike Srbije ne dostiže 2% prema poslednjem popisu stanovništva mogu obratiti republičkim organima na svom jeziku i da imaju pravo da dobiju odgovor na tom jeziku preko jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi. Ova odredba je takođe proizvela nedoumice u praksi, imajući u vidu da su se predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina, pozivajući se na član 11. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama, obraćali državnim organima na jeziku i pismu nacionalne manjine i zahtevali odgovor na tom jeziku. Odredba člana 11. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i odredba člana 11. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama jasno propisuju da se navedeno pravo obezbeđuje pripadnicima nacionalnih manjina (dakle, pojedincima) a ne organizaciji koja predstavlja nacionalnu manjinu u oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja na jeziku nacionalne manjine i službene upotrebe jezika i pisma.

Izmenama i dopunama Zakona dodat je nov član 11a, kojim je uređeno objavljivanje zakona na jezicima nacionalnih manjina. Zakonom koji je bio na snazi do usvajanja izmena i dopuna bilo je propisano da se “Savezni zakoni i propisi objavljuju i na jezicima nacionalnih manjina, u skladu sa posebnim propisom”. Iako u praksi nikad nije bilo obezbeđeno sprovođenje ove odredbe, postavlja se pitanje da li rešenje koje je predviđeno izmenama i dopunama Zakona, a kojim je propisano da ministarstvo nadležno za ostvarivanje prava nacionalnih manjina obezbeđuje prevođenje i objavljuje zbirke prečišćenih tekstova najznačajnijih zakona Republike Srbije čiji se predmet uređivanja u celini ili najvećim delom odnosi na ostvarivanje prava nacionalnih manjina, predstavlja smanjenje nivoa dostignutih prava pripadnika nacionalnih manjina, u odnosu na prethodno rešenje. Posebno se nameće pitanje koji je organ i u kom postupku ovlašćen da oceni koji se zakon u celini ili najvećim delom odnosi na ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Takođe, izmenama i dopunama Zakona dodat je i član 11b, kojim je propisano da se propisi autonomne pokrajine objavljuju na jezicima nacionalnih manjina u skladu sa statutom i opštim aktima autonomne pokrajine, odnosno da se propisi jedinica lokalne samouprave objavljuju na jezicima nacionalnih manjina, u skladu sa statutom i opštim aktima jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Na osnovu napred iznetog, može se zaključiti da se svi propisi autonomne pokrajine odnosno jedinice lokalne samouprave objavljuju na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi, dok to pravilo ne važi za propise koje donosi Republika Srbija.

Članom 12. stavom 3. Zakona, izvršene su izmene kojima je propisano da umesto dosadašnjeg rešenja kojim je bilo propisano da će država učestvovati u finansiranju društava i udruženja u skladu sa svojim mogućnostima, Republika, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave mogu da učestvuju u finansiranju društava i udruženja nacionalnih manjina. Imajući u vidu da je

---

<sup>19</sup> Nacionalni savet hrvatske nacionalne manjine obratio se Opštini Šid zahtevom za uvođenje hrvatskog jezika u naseljenom mestu Sot, međutim, i pored toga što su bile ispunjene zakonske pretpostavke za uvođenje jezika u službenu upotrebu u Sotu, Opština Šid, odnosno njeni nadležni organi nisu doneli odluku o tome. Pokrajinski ombudsman pokrenuo je postupak kontrole zakonitosti i pravilnosti postupanja Opštine Šid u vezi sa navedenim, što je rezultiralo time da su početkom 2012. godine hrvatski jezik i pismo uvedeni u službenu upotrebu u naseljenom mestu Sot. Skupština Opštine Šid je odluku o uvođenju hrvatskog jezika i pisma u službenu upotrebu u naseljenom mestu Sot donela 13. februara 2012. Godine.



predviđena mogućnost, a ne, kao do sada, imperativna obaveza – (su) finansiranja društava i udruženja nacionalnih manjina, postavlja se pitanje sprovođenja ovog rešenja u praksi.

U članu 13. Zakona izmenama i dopunama obezbeđeno je učešće nacionalnih saveta nacionalnih manjina u izradi nastavnih programa za predmete koji izražavaju posebnost nacionalnih manjina na jeziku odnosno govoru nacionalnih manjina, dvojezične nastave i učenja jezika nacionalnih manjina sa elementima nacionalne kulture, u skladu sa propisima kojima je uređeno donošenje nastavnih programa za nacionalne manjine. Izmenama i dopunama Zakona brisana je odredba stava 7. tog člana kojom je bilo propisano da na teritorijama gde je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, plan i program u obrazovnim ustanovama i školama sa srpskim nastavnim jezikom treba da sadrže mogućnost učenja jezika nacionalne manjine.

Izmene i dopune člana 14. Zakona takođe predstavljaju smanjenje dostignutog nivoa manjinskih prava. Pre izmena i dopuna, članom 14. Zakona bilo je propisano da će “fakultet organizovati lektorat na jezicima nacionalnih manjina, gde će studenti, pripadnici nacionalnih manjina, moći da savladaju stručne termine i na jeziku nacionalne manjine”.<sup>20</sup> Nakon usvajanja izmena i dopuna, ova obaveza postaje samo mogućnost: “Visokoškolska ustanova može organizovati lektorat na jezicima nacionalnih manjina gde student, pripadnici nacionalnih manjina, mogu da savladaju stručne termine i na jeziku nacionalne manjine.”.

Takođe, stavom 3. istog člana pre donošenja izmena i dopuna bilo je propisano: “...država će pomagati stručno osposobljavanje i terminološko usavršavanje nastavnika za potrebe obrazovanja iz stava 1. ovog člana.”, a usvajanjem izmena i dopuna navedena odredba glasi: “Republika, pokrajina i jedinice lokalne samouprave mogu da pomažu stručno osposobljavanje nastavnika za potrebe obrazovanja iz stava 1. ovog člana.”, što predstavlja samo mogućnost, a ne i obavezu, a što opet otvara pitanje smanjenja dostignutog nivoa manjinskih prava garantovanih Ustavom.

Članom 16. Zakona uređuje se upotreba nacionalnih simbola, a članom 17. javno obaveštavanje na jezicima nacionalnih manjina<sup>20</sup>.

Članom 18. Zakona propisano je obrazovanje Saveta za nacionalne manjine, čiji je zadatak da: prati i razmatra stanje ostvarivanja prava nacionalnih manjina i stanje međunacionalnih odnosa u Republici Srbiji; predlaže mere za unapređenje pune i delotvorne ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina; prati ostvarivanje saradnje nacionalnih manjina sa državnim organima, kao i sa organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave; razmatra uslove za rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina i predlaže mere u toj oblasti; prati ostvarivanje međunarodnih obaveza Republike Srbije u oblasti ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina; razmatra međunarodne sporazume koji se odnose na položaj nacionalnih manjina i zaštitu njihovih prava u postupku njihovog zaključivanja; razmatra nacрте zakona i drugih propisa od značaja za ostvarivanje prava nacionalnih manjina i o tome daje mišljenje Vladi i potvrđuje simbole, znamenja i praznike nacionalnih manjina, na predlog nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Ovim Zakonom je u članu 19. načelno regulisan izbor nacionalnih saveta, uloga i principa na kojima se formiraju, uz odredbu prema kojoj će se ovlašćenja, postupak izbora, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad nacionalnih saveta urediti posebnim zakonom.

---

<sup>20</sup> Odredba člana 17. stav 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ("Sl. list SRJ", br. 11/2002, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 - dr. zakon), u delu koji glasi: "a može da osniva i posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina", prestala je da važi na osnovu Odluke US IUz broj 27/2011 od 3. oktobra 2013. godine, objavljene u "Sl. glasniku RS", br. 97/2013 od 6. novembra 2013. godine.

Članom 20. Zakona propisano je da će se finansiranje programa i projekata u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina sredstvima iz Budžetskog fonda za nacionalne manjine urediti posebnim zakonom.

Članom 22. Zakona se zabranjuju mere koje menjaju odnos stanovništva u oblastima naseljenim nacionalnim manjinama i koje otežavaju uživanje i ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina, a članovima 22a. 22b. i 22v. uvode se kaznene odredbe odnosno propisuju se prekršaji i privredni prestupi za slučaj povrede Zakona.

### ***Sudska praksa u primeni Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina***

*Zakonska odredba kojom je zabranjen izbor i upotreba simbola i znamenja strane države od strane nacionalnih manjina, koje žive na teritoriji suverene države SR Jugoslavije, nije nesaglasna sa Ustavom SRJ i Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, jer bi izborom i upotrebom simbola i znamenja strane države pripadnici nacionalne manjine izražavali svoju pripadnost drugoj državi, a time ignorisali i pripadnost te teritorije suverenoj državi čiji je ona deo.*

(Rešenje Saveznog ustavnog suda IU broj 196/2002 od 25. septembra 2002. godine, objavljeno u "Sl. listu SRJ", br. 57/2002 od 18. oktobra 2002. godine)

*Nije nesaglasna sa Ustavom SRJ odredba zakona kojom se obezbeđuje pozitivna diskriminacija nacionalnih manjina u pogledu prava utvrđenih ustavom u oblasti kulture, jezika, informisanja i obrazovanja, jer je jedan od uslova realizacije tih prava upravo da se elektori Skupštine elektora nacionalnih manjina i osećaju kao pripadnici tih nacionalnih manjina, budući da su prava elektora i propisana samo za pripadnike nacionalnih manjina.*

(Odluka Saveznog ustavnog suda IU broj 181/2002, 193/2002 i 197/2002 od 20. novembra 2002. godine, objavljena u "Sl. listu SRJ", br. 66/2002 od 6. decembra 2002. godine)

*Svi ljudi imaju pravo na zaštitu prava ličnosti bez razlike na rasu, boju, nacionalno ili etničko poreklo. Diskriminacija po bilo kom osnovu vređa ljudsko dostojanstvo, čije su komponente čast, ugled, lični integritet i slično i takva povreda prava ličnosti uživa sudsku zaštitu kako kroz zahtev da se prestane sa povredom prava ličnosti, tako i kroz zahtev za naknadu štete.*

(Presuda Vrhovnog suda Srbije, Rev. 229/2004/1 od 21. aprila 2004. godine – Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije, br. 2/2004, str. 64)

*Odredba Statuta opštine kojom je utvrđeno da je u opštini u službenoj upotrebi pored ćiriličnog i latinično pismo, odnosno kojom je utvrđen opšti režim upotrebe latiničnog pisma kojim je ono izjednačeno sa ćiriličnim pismom, nesaglasna je sa Ustavom i zakonom koji izričito predviđaju da se način službene upotrebe latiničnog pisma uređuje zakonom.*

(Odluka Ustavnog suda Republike Srbije, IU broj 294/2002 od 24. februara 2005. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 42/2005 od 20. maja 2005. godine)

*Zbirne liste nacionalnih manjina za izbore narodnih poslanika se prihvataju i sa manje od 10.000 prikupljenih potpisa birača.*

(Presuda Vrhovnog suda Srbije, UŽ. 9/2007 od 10. januara 2007. godine)

*Dok zakonom i u skladu sa Ustavom ne bude propisan poseban broj potpisa birača potreban za utvrđivanje izborne liste nacionalne manjine, potreban broj potpisa cenice se prema brojnosti nacionalne manjine, ekonomskim, socijalnim i drugim uslovima u kojima njeni pripadnici žive i to tako da se obezbedi puna ravnopravnost između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini.*

(Presuda Vrhovnog suda Srbije, UŽ. 4/2007 od 5. januara 2007. godine)

*Odredbe Ustava o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama moraju se tumačiti u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava i saglasno praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje, pa se stoga broj potpisa birača od 10.000 koji je potreban za utvrđivanje izborne liste ne može primeniti prilikom utvrđivanja izborne liste nacionalne manjine, budući da bi saglasno međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava mogao da predstavlja prepreku za njihovo efektivno ostvarivanje, već se prilikom utvrđivanja ispunjenosti uslova za proglašenje te izborne liste moraju uzeti u obzir kriterijumi brojnosti nacionalne manjine, ekonomski i socijalni uslovi i drugi kriterijumi kojima se obezbeđuje puna ravnopravnost između pripadnika nacionalne manjine i građana kojima pripada većina.*

(Presuda Vrhovnog suda Srbije, UŽ. 6/2007 od 8. januara 2007. godine)

*Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, ovlašćena je da svojom odlukom bliže uredi pitanja koja su regulisana ovim zakonom, pa tako i da bliže uredi pojedina pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na svojoj teritoriji. Takvo ovlašćenje sadržano je i u Zakonu o utvrđivanju nadležnosti Autonomne Pokrajine Vojvodine, prema kome Autonomna Pokrajina Vojvodina preko svojih organa, u skladu sa zakonom, bliže uređuje službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine. Međutim, propisivanjem da se nazivi nacionalnih saveta, društvenih organizacija, udruženja građana i ustanova pripadnika nacionalnih manjina (nacionalne organizacije), na teritoriji gde je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi, izuzetno mogu ispisivati i pre teksta na srpskom jeziku, po oceni Suda, predstavlja promenu zakonom utvrđenog jezičkog redosleda ispisivanja naziva nacionalnih organizacija na teritoriji gde je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi, tako što se omogućava ispisivanje teksta na jeziku odnosne nacionalne manjine pre teksta na srpskom jeziku. S obzirom na to da Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama u odredbi člana 7. izričito propisuje da se u službenoj upotrebi tekst na jezicima i pismima nacionalnih manjina ispisuje posle teksta na srpskom jeziku, ispod ili desno od njega, istim oblikom i veličinom slova, a ako je više jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, tekst na tim jezicima ispisuje se posle srpskog jezika po azbučnom redu, i da Zakon ne predviđa izuzetke u redosledu ispisivanja teksta na jezicima i pismima nacionalnih manjina na teritoriji gde je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi, Ustavni sud je ocenio da osporena odredba člana 6. stav 3. Odluke nije u saglasnosti sa odredbom člana 7. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama.*

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 394/2005 od 22. juna 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 69/2010 od 24. septembra 2010. godine)

*Ustavni sud je ocenio da je Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji je kasniji u odnosu na Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama iz 1991. godine i koji se u ovoj pravnoj stvari primenjuje u skladu sa principom lex posterior derogat legi priori, priznato pravo da se prilikom ispisivanja naziva opštine i naseljenog mesta koriste tradicionalni nazivi opština i naseljenih mesta na jeziku i pravopisu nacionalne manjine i kada se oni razlikuju od srpskog naziva opštine i naseljenog mesta. Ovo pravo utvrđeno je i članom 79. stav 1. Ustava, kao i aktima međunarodnog prava i to - Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope i Zakonom o ratifikaciji sporazuma između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i srpske nacionalne manjine koja živi u Mađarskoj, koji su prema Ustavu sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije i neposredno se primenjuju. Ustavni sud istovremeno je konstatovao da Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama nije data mogućnost opštini da svojim statutom propiše službenu upotrebu jezika i pisama narodnosti samo na delu područja opštine, odnosno u mesnoj zajednici. Imajući u vidu da su osporenim odredbama Statuta, uvedenim 2004. godine, jezik i pismo nacionalnih manjina Rusina i Slovaka svedeni na službenu upotrebu samo na delu teritorije opštine Bačka Topola, to, po oceni Suda, te odredbe Statuta u vreme važenja nisu bile saglasne sa Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama i Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.*

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 446/2004 od 18. februara 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 36/2010 od 28. maja 2010. godine)

*Polazeći od toga da Zakon o radiodifuziji, kao sistemski zakon koji uređuje ovu oblast, ne ostavlja pravni prostor da se posebnim zakonom predvidi izuzetak u kome bi Republika ili autonomna pokrajina pored programa na jezicima nacionalnih manjina koji se proizvode i emituju u okviru javnog radiodifuznog servisa, mogla da osniva posebne i samostalne radio i televizijske stanice na jezicima nacionalnih manjina, te da, saglasno Zakonu o javnim preduzećima, kao i Zakonu o javnom informisanju, država odnosno teritorijalna autonomija ne mogu, ni neposredno ni posredno, biti osnivači onih subjekata koji se bave proizvodnjom i emitovanjem radio i televizijskih programa, to osporena odredba Zakona koja predviđa da država može biti osnivač posebne radio i televizijske stanice koje bi emitovale programe na jezicima nacionalnih manjina nije u skladu sa zakonskim uređenjem ostvarivanja slobode medija u pravnom sistemu Republike, pa je time suprotna načelu jedinstva pravnog poretka iz člana 4. stav 1. Ustava. I iz odredaba međunarodnih konvencija, standarda i iskustava u oblasti medijskog zakonodavstva sledi da država nije u mogućnosti da osniva druge medije osim javnog radiodifuznog servisa, te da bi drugačije postupanje države bilo u suprotnosti sa zabranom mešanja javne vlasti u medijsku sferu koja je kao standard utvrđena kroz primenu i tumačenje člana 10. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.*

(Odluka Ustavnog suda, IUz broj 27/2011 od 3. oktobra 2013. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 97/2013 od 6. novembra 2013. godine)

*Nacionalni savet nacionalne manjine, kao telo koje biraju pripadnici nacionalne manjine, kao nedržavni subjekt, ne može imati nadležnosti, već vrši pojedina javna ovlašćenja koja su mu zakonom poverena. Po oceni Suda, nacionalni savet nacionalne manjine može osnovati privredno društvo samo u oblasti javnog informisanja, jer je zakonima kojima se uređuje ova oblast (štampani i elektronski mediji) privredno društvo predviđeno kao onaj organizacioni oblik preko koga se može obavljati informaciona delatnost. Ustavni sud ukazuje da osnivač privrednog društva u odgovarajućoj oblasti može da bude ustanova čiji je osnivač nacionalni savet u skladu sa opštim propisima o osnivanju privrednih društava i svakako za obavljanje one delatnosti koja bi bila u neposrednoj vezi i u funkciji ostvarivanja Ustavom zajemčenih kolektivnih prava*

*pripadnika nacionalnih manjina. Stoga je nesaglasna sa Ustavom odredba Zakona koja predviđa da ustanove, udruženja, fondacije i privredna društva, nacionalni savet osniva ne samo u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja, službene upotrebe jezika i pisama, već "i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalnih manjina". Takođe je nesaglasna sa Ustavom odredba člana 10. tačka 15. Zakona u delu kojim je predviđeno da nacionalni savet odlučuje o drugim pitanjima koja su mu poverena ne samo zakonom, već i aktom autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, jer se vršenje pojedinih javnih ovlašćenja može poveriti samo zakonom, a osim toga, prema odredbi člana 178. stav 2. Ustava, autonomna pokrajina može svojom odlukom pojedina pitanja iz svoje nadležnosti poveriti samo jedinicama lokalne samouprave. S obzirom na to da važećim Zakonom o javnim preduzećima iz 2012. godine, za razliku od ranije važećeg Zakona, delatnost javnog informisanja nije predviđena kao delatnost od opšteg interesa, te osnivač u ovoj delatnosti ne može biti ne samo Republika Srbija, već ni autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Stoga, kako ni ovi subjekti ne mogu biti osnivači ni štampanih, ni elektronskih medija, to nema pravnog osnova ni da osnivačka prava prenesu na nacionalne savete. Po oceni Suda, nesaglasna je sa Ustavom odredba člana 27. stav 1. Zakona, u delu u kome predviđa saradnju nacionalnog saveta sa državnim organima u matičnim državama, iz razloga što je saradnja sa državnim organom druge države međudržavna (međunarodna) saradnja, kao deo spoljne politike koju vode države, te jedan od aktera te saradnje ne može biti nedržavni organ.*

(Odluka Ustavnog suda, IUz broj 882/2010 od 16. januara 2014. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 20/2014 od 21. februara 2014. godine)

### ***Predlozi i preporuke***

Uz uključivanje predstavnika nacionalnih saveta nacionalnih manjina, državnih organa, nezavisnih kontrolnih tela i predstavnika civilnog društva potrebno je razmotriti sledeća pitanja/nedoumice iz Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina:

1. Određenje nacionalne manjine
2. Zabrana diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina
3. Mere za obezbeđenje ravnopravnosti
4. Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti
5. Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava
6. Pravo na izbor i upotrebu ličnog imena
7. Uvođenje u ravnopravnu službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina
8. Objavljivanje propisa na jezicima nacionalnih manjina
9. Finansiranje društava i udruženja nacionalnih manjina
10. Nastava na jezicima nacionalnih manjina
11. Upotreba nacionalnih simbola
12. Rad Saveta za nacionalne manjine i Budžetskog fonda za nacionalne manjine

Na osnovu javne rasprave o napred iznetim pitanjima kao i na osnovu problema i nedoumica iz prakse iz ove analize, potrebno je izraditi zaključke koji će se uputiti nadležnim organima na razmatranje.

## 2.2. ZAKON O SLUŽBENOJ UPOTREBI JEZIKA I PISAMA NACIONALNIH MANJINA (Analiza)

Članom 10. Ustava Republike Srbije<sup>21</sup> propisano je da je u Republici Srbiji u službenoj upotrebi srpski jezik i ćirilčno pismo, a službena upotreba drugih jezika i pisama uređuje se zakonom, na osnovu Ustava. Odredbama Ustava je utvrđeno: da se pripadnicima nacionalnih manjina jemče ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita (član 76. stav 1.); da u sredinama gde pripadnici nacionalnih manjina čine značajnu populaciju državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku (član 79. stav 1.); da svako ima pravo da koristi svoj jezik u postupku pred sudom, drugim državnim organom ili organizacijom koja vrši javna ovlašćenja, kada se rešava o njegovom pravu ili obavezi i da neznanje jezika na kome se postupak vodi ne sme biti smetnja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava (član 199.).

Članom 24. Statuta AP Vojvodine<sup>22</sup> propisano je da su, pored srpskog jezika i ćirilčnog pisma, u organima AP Vojvodine u ravnopravnoj službenoj upotrebi i mađarski, slovački, hrvatski, rumunski i rusinski jezik i njihova pisma, u skladu sa zakonom. U okviru svojih nadležnosti organi AP Vojvodine preduzimaju mere u cilju doslednog ostvarivanja zakonom uređene službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica.

Članom 11. Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da se statutom jedinice lokalne samouprave uređuje, između ostalog, službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom.

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama (u daljem tekstu: Zakon)<sup>23</sup> donet je 1991. godine; više puta je bio menjan i dopunjavan. Poslednje izmene i dopune Zakona izvršene su 2018. godine<sup>24</sup>. U obrazloženju Predloga izmena i dopuna Zakona ističe se da: „osnovni razlog za donošenje predloženog zakona je u tome što je potrebno izvršiti zakonsku implementaciju mera predviđenih Akcionom planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, koji je usvojila Vlada početkom 2016. godine i koji predstavlja jedan od strateških političkih dokumenata u procesu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, kada je u pitanju položaj, zaštita i ostvarivanje prava i sloboda nacionalnih manjina. Kako se većina mera u ovoj oblasti realizuje donošenjem Zakona izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, ovaj zakon zapravo samo preuzima određena rešenja koja će se nalaziti i u tom zakonu, da bi se obezbedila konzistentnost i jedinstvo pravnog poretka i međusobna usaglašenost ova dva zakona.”<sup>25</sup>

Zakonom se na opšti način uređuje službena upotreba jezika i pisama u Republici Srbiji, a poglavljem III Zakona se propisuje službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina. Ova analiza se bavi ocenom primene Zakona u praksi sa aspekta zaštite prava nacionalnih manjina i prikazom sudske prakse koja se odnosi na tu oblast.

<sup>21</sup> ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006)

<sup>22</sup> ("Sl. list AP Vojvodine", br. 20/2014)

<sup>23</sup> ("Sl. glasnik RS", br. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - dr. zakon, 30/2010, 47/2018 i 48/2018 - ispr.)

<sup>24</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama ("Sl. glasnik RS", br. 47/2018 i 48/2018 - ispr.)

<sup>25</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/1324-18%20lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1324-18%20lat.pdf)

## **Struktura Zakona**

Zakon je podeljen u sedam delova: Osnovne odredbe, Službena upotreba latiničnog pisma, Službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina, Sredstva za sprovođenje ovog zakona, Kaznene odredbe, Prelazne i završne odredbe.

Izmenama i dopunama Zakona iz 2010. godine brisani su članovi 8. i 9. kojim je bila uređena službena upotreba latiničnog pisma, a dodata je odredba kojom je propisano da će u jedinici lokalne samouprave u kojoj je na dan stupanja na snagu ovog zakona jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi taj jezik ostati u službenoj upotrebi<sup>26</sup>.

## **Prikaz zakonskih rešenja sa sudskom praksom**

Članom 1. Zakona uređeno je da je u Republici Srbiji u službenoj upotrebi srpski jezik. U Republici Srbiji u službenoj je upotrebi ćirilčno pismo, a latinično<sup>27</sup> pismo na način utvrđen ovim zakonom. Na područjima Republike Srbije, na kojima žive pripadnici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi su, istovremeno sa srpskim jezikom, i jezici i pisma nacionalnih manjina, na način utvrđen ovim zakonom.

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina koristi izraz "istovremeno", a Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina izraz "ravnopravno", što je u primeni ovog člana proizvelo određene probleme. Ustavni sud RS zauzeo je stav da „istovremena“ službena upotreba jezika nije ekvivalent za „ravnopravnu“ upotrebu službenog jezika i pisama<sup>28</sup>. Takođe, Ustavni sud je prilikom ocene zakonitosti odredaba člana 9. st. 2. i 3. Statuta opštine Bačka Topola<sup>29</sup> ocenio, da je Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji je kasniji u odnosu na Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama iz 1991. godine i koji se primenjuje u skladu sa principom *lex posterior derogat legi priori*, priznato pravo da se prilikom ispisivanja naziva opštine i naseljenog mesta koriste tradicionalni nazivi opština i naseljenih mesta na jeziku i pravopisu dotične nacionalne manjine i kada se oni razlikuju od srpskog naziva opštine i naseljenog mesta. Ovo pravo utvrđeno je i članom 79. stav 1. važećeg Ustava, kao i aktima međunarodnog prava i to - Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope i Zakonom o ratifikaciji sporazuma između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i srpske nacionalne manjine koja živi u Mađarskoj, koji su prema Ustavu sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije, a u hijerarhiji opštih pravnih akata su iznad domaćih zakona i neposredno se primenjuju (član 194. stav 5. i član 16. stav 2. Ustava)<sup>30</sup>.

Članom 2. Zakona je uređeno da se službenom upotrebom jezika i pisama smatra upotreba jezika i pisama u radu: državnih organa, organa autonomnih pokrajina, gradova i opština, ustanova, preduzeća i drugih organizacija kad vrše javna ovlašćenja. Službenom upotrebom jezika i pisama smatra se i upotreba jezika i pisama u radu javnih preduzeća i javnih službi, kao i u radu drugih organizacija kad vrše poslove utvrđene ovim zakonom. Članom 3. Zakona precizirano je da se

<sup>26</sup> Samostalni članovi Zakona o izmenama i dopunama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama, ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010), Član 7.

<sup>27</sup> Izraz "latinično pismo" korišćen je u izvornoj verziji propisa, dok u istoj verziji, naziv glave II glasi: „Službena upotreba latiničnog pisma“. Ovaj naziv poglavlja II nije menjan ni najnovijim izmenama.

<sup>28</sup> Odluka Ustavnog suda IU-27/99 od 11. januara 2001, „Službeni glasnik RS“, broj 10/01.

<sup>29</sup> ("Službeni list opštine Bačka Topola", br. 6/02, 10/02, 12/02, 4/03, 3/04, 14/04 i 2/06)

<sup>30</sup> Odluka Ustavnog suda, IU broj 446/2004 od 18. februara 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 36/2010 od 28. maja 2010. godine

službenom upotrebom jezika i pisama naročito smatra upotreba jezika i pisama u: 1) usmenom i pismenom opštenju organa i organizacija međusobno, kao i sa strankama, odnosno građanima; 2) vođenju postupka za ostvarivanje i zaštitu prava, dužnosti i odgovornosti građana; 3) vođenju propisanih evidencija od strane opštinskih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja na teritoriji opštine (u daljem tekstu: evidencije); 4) izdavanju javnih isprava, kao i drugih isprava koje su od interesa za ostvarivanje Zakonom utvrđenih prava građana; 5) ostvarivanju prava, dužnosti i odgovornosti radnika iz rada ili po osnovu rada. Službenom upotrebom jezika i pisama smatra se i upotreba jezika i pisama pri: ispisivanju naziva mesta i drugih geografskih naziva, naziva trgova i ulica, naziva organa, organizacija i firmi, pri objavljivanju javnih poziva, obaveštenja i upozorenja za javnost, kao i pri ispisivanju drugih javnih natpisa.

U oblasti radnih odnosa u praksi su se pojavljivali problemi u tumačenju i primeni ovih odredaba Zakona. Vrhovni kasacioni sud zauzeo je stav da je organ koji vodi disciplinski postupak dužan da pripadniku nacionalne manjine omogući učešće u postupku na njegovom maternjem jeziku, jer u suprotnom čini bitnu povredu postupka koja doneto rešenje čini nezakonitim<sup>31</sup>.

Članom 6. Zakona propisano je da svako ima pravo da u postupku pred organom, odnosno organizacijom koja u vršenju javnih ovlašćenja rešava o njegovom pravu i dužnosti upotrebljava svoj jezik i da se u tom postupku upoznaje sa činjenicama na svom jeziku. Ova odredba se u praksi često meša sa službenom upotrebom jezika i pisama nacionalnih manjina. U Republici Srbiji u službenoj upotrebi je srpski jezik. Na područjima na kojima žive pripadnici nacionalnih manjina postoji izuzetak, te su u službenoj upotrebi, istovremeno sa srpskim jezikom, i jezici i pisma nacionalnih manjina, na način utvrđen zakonom. Kada su u pitanju stranci kao učesnici u postupku, na njih se izuzetak propisan za nacionalne manjine ne primenjuje, pa isti nemaju prava da zahtevaju da se postupak vodi na njihovom jeziku. Međutim, citirane zakonske odredbe propisuju prava tih lica da se, na njihov zahtev, obezbedi usmeno prevođenje toka postupka i isprava koje se koriste radi dokazivanja, odnosno pravo da usmeni postupak prate posredstvom tumača. "Osnovano se žalbom tuženih ukazuje da im u postupku nije omogućeno da se u postupku služe svojim jezikom, što predstavlja bitnu povredu odredaba parničnog postupka iz čl. 374. st. 2. tač. 8. ZPP. Tuženi su rumunski državljani, pa se na njihova prava da se u postupku koriste svojim jezikom ima primeniti odredba čl. 6. st. 2. Zakona o parničnom postupku i odredba čl. 6. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama u Republici Srbiji. Navedene zakonske odredbe normiraju prava stranaka i drugih učesnika u postupku da se služe svojim jezikom i pismom i da se upoznaju sa činjenicama na svojom jeziku<sup>32</sup>."

Članom 7. Zakona je propisano da se u službenoj upotrebi tekst na jezicima i pismima nacionalnih manjina ispisuje posle teksta na srpskom jeziku, ispod ili desno od njega, istim oblikom i veličinom slova. Ako je više jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, tekst na tim jezicima ispisuje se posle srpskog jezika po azbučnom redu. Ocenjujući zakonitost člana 6. stav 3. Odluke o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne pokrajine Vojvodine<sup>33</sup>, Ustavni sud je zauzeo stav da propisivanjem u osporenoj odredbi da se nazivi nacionalnih saveta, društvenih organizacija, udruženja građana i ustanova pripadnika nacionalnih manjina na teritoriji gde je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi, izuzetno mogu ispisivati i pre teksta na srpskom jeziku. Po oceni Suda, aktom sa podzakonskom snagom vrši se promena zakonom utvrđenog jezičkog redosleda ispisivanja naziva nacionalnih organizacija na teritoriji gde je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi, tako što se omogućava ispisivanje teksta na jeziku odnosne nacionalne manjine pre teksta na srpskom jeziku. S obzirom na to da Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama u odredbi člana 7. izričito

<sup>31</sup> Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Rev2 785/2011 od 13. juna 2012. godine

<sup>32</sup> Rešenje Apelacionog suda u Nišu, Gž 3778/2017 od 10.1.2018. godine

<sup>33</sup> ("Službeni list APV", br. 8/03 i 9/03), na snazi od 30. 05. 2003. do 31. 12. 2014.



propisuje da se u službenoj upotrebi tekst na jezicima i pismima nacionalnih manjina ispisuje posle teksta na srpskom jeziku, ispod ili desno od njega, istim oblikom i veličinom slova, a ako je više jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, tekst na tim jezicima ispisuje se posle srpskog jezika po azbučnom redu, te da Zakon ne predviđa izuzetke u redosledu ispisivanja teksta na jezicima i pismima nacionalnih manjina na teritoriji gde je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi, Ustavni sud je ocenio da osporena odredba člana 6. stav 3. Odluke nije u saglasnosti sa odredbom člana 7. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama<sup>34</sup>.

Članom 11. Zakona uređuje se službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina. Na teritoriji jedinice lokalne samouprave gde tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina, njihov jezik i pismo može biti u ravnopravnoj službenoj upotrebi. Jedinica lokalne samouprave obavezno će svojim statutom uvesti u ravnopravnu službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine ukoliko procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, najkasnije u roku od 90 dana od dana utvrđivanja zakonom propisanih uslova. Službena upotreba jezika nacionalnih manjina podrazumeva naročito: korišćenje jezika nacionalnih manjina u upravnom i sudskom postupku i vođenje upravnog postupka i sudskog postupka na jeziku nacionalne manjine; upotrebu jezika nacionalne manjine u komunikaciji organa sa javnim ovlašćenjima sa građanima; izdavanje javnih isprava i vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje tih isprava na tim jezicima kao punovažnih; upotrebu jezika nacionalnih manjina na glasačkim listićima i biračkom materijalu; upotrebu jezika nacionalnih manjina u radu predstavničkih tela. Na teritorijama iz stava 2. ovog člana, imena organa koji vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugi toponimi ispisuju se i na jeziku dotične nacionalne manjine, prema njenoj tradiciji i pravopisu. U naseljenim mestima u jedinicama lokalne samouprave, čija je teritorija određena u skladu sa zakonom kojim se uređuje teritorijalna organizacija Republike Srbije, u kojima procenat pripadnika određene nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji naseljenog mesta dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, imena organa koji vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugi toponimi ispisuju se i na jeziku dotične nacionalne manjine, prema njenoj tradiciji i pravopisu – i u slučaju da jezik te nacionalne manjine nije u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave, u skladu sa stavom 2. ovog člana. Skupština jedinice lokalne samouprave utvrdiće statutom naseljena mesta iz stava 5. ovog člana, imajući u vidu tradicionalnu naseljenost pripadnika nacionalne manjine i prethodno pribavljeno mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine. Jezici nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi u radu organa autonomne pokrajine utvrđuju se njenim statutom. Zakoni i propisi se objavljuju i na jezicima nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita prava i sloboda nacionalnih manjina. Pripadnici nacionalnih manjina čiji broj u ukupnom stanovništvu Republike Srbije dostiže najmanje 2% prema poslednjem popisu stanovništva, mogu da se obrate republičkim organima na svom jeziku i imaju pravo da dobiju odgovor na tom jeziku. Pripadnici nacionalnih manjina čiji broj u ukupnom stanovništvu Republike Srbije ne dostiže 2% prema poslednjem popisu stanovništva, mogu da se obrate republičkim organima na svom jeziku i imaju pravo da dobiju odgovor na tom jeziku preko jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi, pri čemu jedinica lokalne samouprave obezbeđuje prevođenje i snosi troškove prevođenja dopisa upućenog republičkom organu i odgovora tog organa. Narodni poslanik, pripadnik nacionalne manjine, ima pravo da na sednici Narodne skupštine govori i da pisane dokumente u radu Narodne skupštine, predviđene Poslovníkom, podnosi na svom jeziku. Kada se narodni poslanik u radu Narodne skupštine služi svojim jezikom u smislu stava 11. ovog člana, stalno ili u određenom slučaju, generalni sekretar Narodne skupštine

---

<sup>34</sup> Odluka Ustavnog suda, IU broj 394/2005 od 22. juna 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 69/2010 od 24. septembra 2010. godine

dužan je da obezbedi istovremeno prevođenje njegovog usmenog izlaganja ili dokumenta koji je podneo, na srpski jezik.

U primeni uvođenja jezika i pisama nacionalnih manjina u praksi su se pojavljivali određeni problemi koji su bili uzrokovani činjenicom da se uvođenje jezika i pisama nacionalnih manjina u službenu upotrebu vrši dopunama statuta jedinice lokalne samouprave. Iako su bili ispunjeni Zakonom propisani uslovi (procenat pripadnika te nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na njenoj teritoriji dostiže 15% po poslednjem popisu) i podnete inicijative za dopunu statuta jedinice lokalne samouprave, izmene i dopune statuta nisu bile izglasane. Imajući u vidu da nije propisan kontrolni/kazneni mehanizam u slučaju nepoštovanja imperativne odredbe Zakona, može se postaviti pitanje da li je ovakvo rešenje dovoljno efikasno. Posebno se postavlja pitanje da li bi i na koji način Ustavni sud cenio saglasnost sa Zakonom odredbe statuta jedinica lokalne samouprave kojom je propisano koji su jezici u službenoj upotrebi na teritoriji te opštine, ako ista nije potpuna, odnosno ako istom nije konstatovano da su, pored srpskog jezika i ćiriličnog pisma, u službenoj upotrebi i jezici odnosno pisma (određene) nacionalne manjine.

Pored napred navedenog, u praksi se postavlja pitanje kako da se primeni propis u slučaju kada se na poslednjem popisu u odgovarajućem broju o nacionalnoj pripadnosti izjasni dovoljan broj građana, ali se isti izjasne da im je maternji jezik srpski jezik. Naime, prema rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine, pripadnici crnogorske nacionalne manjine čine 17,5% ukupnog broja stanovnika Opštine Vrbas, te Opština Vrbas, shodno odredbama Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama, jeste u obavezi da uvede crnogorski jezik i pismo u službenu upotrebu. Međutim, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, od lica koja su se na teritoriji Opštine Vrbas izjasnila kao Crnogorci samo se 2,89% njih izjasnilo da govori crnogorskim jezikom, odnosno da im je crnogorski maternji jezik. U ovoj situaciji se može postaviti pitanje celishodnosti zakonskog rešenja, koje nije diferenciralo pripadnost nacionalnoj manjini od jezika kojim se služi pripadnik odnosno nacionalne manjine.

Nadalje, može se konstatovati da u praksi nije u potpunosti sprovedena odredba Zakona kojom je propisano da se, imena organa koji vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugi toponimi ispisuju i na jeziku dotične nacionalne manjine, prema njenoj tradiciji i pravopisu, iako je i članom 79. Ustava Republike Srbije pripadnicima nacionalnih manjina garantovano, između ostalog, da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisani i na njihovom jeziku. Najnovijim izmenama i dopunama Zakona omogućeno je da se u naseljenim mestima u jedinicama lokalne samouprave u kojima procenat pripadnika određene nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji naseljenog mesta dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva imena organa koji vrše javna ovlašćenja, nazivi jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugi toponimi ispisuju i na jeziku dotične nacionalne manjine, prema njenoj tradiciji i pravopisu, i u slučaju da jezik te nacionalne manjine nije u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Ove odredbe se odnose samo na ispisivanje toponima u naseljenim mestima u kojima su za to ispunjeni zakonski uslovi, što ne obuhvata ostale aspekte službene upotrebe pisma iz važećeg stava 3. člana 11. Zakona.

Stavom 1. i 2. člana 12. Zakona je propisano da se prvostepeni upravni, krivični, parnični ili drugi postupak u kome se rešava o pravima i dužnostima građana, vodi na srpskom jeziku. Postupak iz stava 1. ovog člana **može** se voditi i na jeziku nacionalnih manjina koji je u službenoj upotrebi u organu, odnosno u organizaciji koja vodi postupak. Stavom 4, 5. i 6. istog člana uređeno je da, kad u postupku učestvuje jedna stranka - pripadnik nacionalne manjine – postupak se, na njen zahtev, vodi na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u organu, odnosno organizaciji koja vodi postupak. Kad u postupku učestvuje više stranaka čiji jezici nisu isti, postupak se vodi na jednom od jezika koji su u službenoj upotrebi u organu, odnosno organizaciji koja vodi postupak

o kome se strane sporazumeju. Ako se stranke ne sporazumeju o tome na kom će se jeziku voditi postupak, jezik postupka određuje organ, odnosno organizacija pred kojom se vodi postupak, osim ako jedna od stranaka zahteva da se postupak vodi na srpskom jeziku, u kom slučaju će se postupak voditi na tom jeziku.

U vezi sa napred navedenim odredbama ukazujemo na praksu Ustavnog suda u predmetu Už broj 9817/2012 od 28. maja 2015. godine<sup>35</sup>.

Podnosilac ustavne žalbe je, kao izvršni dužnik u izvršnom postupku, u izjavljenom prigovoru tražio da mađarski jezik bude jezik postupka, što je jezik koji je u ravnopravnoj službenoj upotrebi u Osnovnom sudu u Zrenjaninu. Osnovni sud u Zrenjaninu odbio je navedeni podnosiocjev zahtev. Ustavni sud ocenjuje da ovakvo postupanje izvršnog suda u pogledu zahteva podnosioca kao pripadnika nacionalne manjine za vođenje izvršnog postupka na manjinskom jeziku nije dovelo i do povrede njegovih ustavnih prava. Za utvrđivanje povrede Ustavom zajemčenog prava potrebno je sagledati da li je izvršni postupak u celini bio pravičan, budući da je članom 12. stav 2. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama propisano da se prvostepeni upravni, krivični, parnični ili drugi postupak u kome se rešava o pravima i dužnostima građana **može** voditi i na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u organu, odnosno u organizaciji koja vodi postupak, što znači da ne postoji apsolutna obaveza suda kao državnog organa da vodi postupak na manjinskom jeziku, kada kao stranka učestvuje pripadnik nacionalne manjine. Ustavni sud ocenjuje da odredba člana 6. stav 3a. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sadrži standard "na jeziku koji razume", a ne na maternjem jeziku. Iako je ovaj standard utvrđen u krivičnopravnoj stvari, on se može primeniti i u građanskim postupcima. Podnosilac ustavne žalbe je sam prigovor protiv rešenja o izvršenju sastavio na srpskom jeziku i ćirilichnom pismu i u tom pravnom sredstvu je naveo da odlično poznaje srpski jezik. Znači, podnosilac ustavne žalbe je razumeo rešenje o izvršenju i obaveze koje se njemu utvrđuju osporenim aktom, te je delotvorno i efikasno koristio pravo na prigovor protiv osporenog rešenja o izvršenju. Osim toga, parnični postupak koji je vođen pred Osnovnim sudu u Zrenjaninu, u kome je utvrđena obaveza podnosioca ustavne žalbe, vodio se na srpskom jeziku, a podnosilac nije stavio zahtev za vođenjem tog postupka na mađarskom jeziku. Polazeći od napred navedenog, Ustavni sud je utvrdio da podnosiocu ustavne žalbe osporenim rešenjima Osnovnog suda u Zrenjaninu nije povređen član 76. stav 1. Ustava, kojim je utvrđeno da se pripadnicima nacionalnih manjina jemče ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita.

U praksi apelacionih sudova sreću se odluke kojima se prvostepena rešenja zbog povrede odredaba postupka-prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina – ukidaju i predmeti se vraćaju sudu na ponovno odlučivanje: "Prema odredbama Ustava i zakona, parnični postupak se može voditi na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u opštini suda koji sprovodi konkretan postupak. Da bi se postupak vodio na jeziku nacionalne manjine, kao što proizlazi iz navedenih propisa, potrebno je da postoji zahtev stranke, da je jezik na kojem se predlaže vođenje postupka u službenoj upotrebi u opštini nadležnosti suda i da se o vođenju postupka na jeziku nacionalne manjine saglase stranke ukoliko njihovi jezici nisu isti. U smislu svega napred iznetog, prvostepeni sud je propustio da utvrdi da li je slovački jezik, na kojem se predlaže vođenje postupka, u službenoj upotrebi na području nadležnosti suda, te da ispita mogućnosti vođenja postupka na slovačkom jeziku u smislu odredbe člana 12. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama. Zbog povrede odredaba postupka, a u smislu napred iznetog, osnovane su žalbe tuženih, pa je prvostepeno rešenje ukinuto i predmet vraćen sudu na ponovno odlučivanje. Prilikom ponovnog odlučivanja, prvostepeni sud će utvrditi najpre da li je slovački jezik u službenoj upotrebi na području nadležnosti prvostepenog suda, te dalje da li postoji saglasnost svih stranaka

---

<sup>35</sup> "Sl. glasnik RS", br. 58/2015 od 30. juna 2015. godine

u postupku da se postupak vodi na slovačkom jeziku, a u zavisnosti od toga postupiti u smislu odredbe člana 12. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama. Pritom, ukoliko nisu ispunjeni uslovi da se postupak vodi na slovačkom jeziku, prvostepeni sud će omogućiti strankama da podneske upućuju na svom maternjem jeziku i, na njihov zahtev, ako to opredele, na istom jeziku im dostavljati opravke sudskih odluka i drugih pismena, te im omogućiti ostvarenje prava na besplatnog prevodioca, ako ne govore ili ne razumeju jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu. Nakon što postupi po datim uputstvima, prvostepeni sud će doneti pravilnu i na zakonu zasnovanu odluku o predlogu tuženih”.<sup>36</sup>

Vrhovni kasacioni sud je, primenjujući ovu odredbu Zakona, zauzeo stav da vođenjem krivičnog postupka na srpskom jeziku osuđenom nije uskraćeno pravo da u postupku upotrebljava jezik nacionalne manjine kojoj pripada, iako je u sudu u službenoj upotrebi pored srpskog jezika i jezik te nacionalne manjine, ukoliko se stranke (javni tužilac i okrivljeni) nisu sporazumele da će se postupak voditi na jeziku narodnosti, a u toku celog postupka bilo je obezbeđeno usmeno prevođenje od strane tumača i sav pisani dokazni materijal bio je preveden na jezik narodnosti. „Određujući srpski jezik kao jezik na kome će se voditi postupak, prvostepeni sud je postupio u svemu u skladu sa svim napred citiranim odredbama, a te odredbe nisu povređene ni od strane Vrhovnog suda Srbije koji je rešenjem Kr.br.667/07 od 12.09.2007. godine odbio predlog za delegaciju mesne nadležnosti, smatrajući da postupak treba sprovesti na srpskom jeziku uz učešće tumača i prevođenje pisanog materijala i iskaza na mađarski jezik. Iz spisa ovog predmeta se utvrđuje da je prvostepeni sud tokom postupka postupao u svemu u skladu sa odredbom člana 14. stav 2. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama i odredbom člana 9. stav 2. ZKP, s obzirom da je prilikom svake radnje suda u kojoj je bio prisutan osuđeni, bilo obezbeđeno usmeno prevođenje od strane tumača za mađarski jezik i sav pisani dokazni materijal u spisima preveden je na mađarski jezik.”<sup>37</sup>

Članom 13. Zakona uređeno je da je utvrđivanje jezika na kome će se voditi postupak prethodno pitanje o kome, u skladu sa odredbama ovog zakona, odlučuje lice koje vodi postupak. Službeno lice koje vodi postupak dužno je da upozna stranku koji su jezici u službenoj upotrebi na području organa, odnosno organizacije pred kojom se vodi postupak i da zatraži od stranke da se izjasni na kom će se jeziku voditi postupak. Dok se ne utvrdi jezik postupka, službeno lice vodi postupak na srpskom jeziku. Način utvrđivanja jezika postupka i utvrđen jezik postupka naznačuju se u zapisniku.

Kada su u pitanju sudski i upravni postupci, primetno je u praksi da se, na područjima gde u značajnijem broju žive pripadnici nacionalnih manjina, usmena komunikacija sa strankama u postupku obavlja na jeziku nacionalne manjine, dok se zapisnici, odluke i sva pismena izrađuju na srpskom jeziku. Ova pojava (nezakonita i u potpunosti nepravilna) nastala je kao posledica nedovoljne angažovanosti države da obezbedi delotvornu primenu upotrebe jezika nacionalnih manjina u praksi, neobezbeđivanje prevođenja propisa na jezike nacionalnih manjina, neobrazovanja nosilaca pravosudnih funkcija za efikasan rad na jezicima nacionalnih manjina i nevređovanja dodatnog rada sudija u predmetima koji se vode na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji sudova. Ovo napred izneto je posebno izraženo zbog činjenice da je članom 15. Zakona propisano da se drugostepeni postupak vodi na srpskom jeziku, kao i da drugostepeno rešenje, odluku, zapisnik, podneske, isprave i druga pismena u drugostepenom postupku i u vezi s drugostepenim postupkom prevodi prvostepeni organ ili organizacija na jezik, odnosno jezike na kojima je vođen prvostepeni postupak, što u praksi dodatno opterećuje nosioce pravosudnih funkcija.

<sup>36</sup> Presuda Privrednog apelacionog suda, Pž. 10299/2010 od 6. jula 2011. godine - Sudska praksa privrednih sudova - Bilten br. 1/2012

<sup>37</sup> Presuda Vrhovnog kasacionog suda, Kzp. 156/2010(2) od 23. marta 2010. godine

Članovima 16. i 17. Zakona uređena su prava pripadnika nacionalnih manjina u postupcima na područjima na kojima jezici nacionalnih manjina nisu u službenoj upotrebi. Članom 18. Zakona propisano je da se, na područjima na kojima su u službenoj upotrebi i jezici nacionalnih manjina, svedočanstva o stečenom obrazovanju, kad je nastava izvođena na jeziku nacionalne manjine, druge javne isprave, kao i druge isprave koje su od interesa za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava građana, na zahtev pripadnika te nacionalne manjine, izdaju i na njegovom jeziku. Na područjima na kojima su u službenoj upotrebi i jezici nacionalnih manjina, evidencije iz člana 3. tačka 3. ovog zakona vode se i na tim jezicima. Obrasci javnih isprava, kao i obrasci evidencija za potrebe područja na kojima su u službenoj upotrebi jezici nacionalnih manjina, štampaju se dvojezično, na srpskom i na jeziku svake nacionalne manjine čiji je jezik u službenoj upotrebi.

Članom 18a. Zakona propisano je da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na slobodan izbor i korišćenje ličnog imena i imena svoje dece, kao i na upisivanje ovih ličnih imena u sve javne isprave, službene evidencije i zbirke ličnih podataka prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine i da pravo iz stava 1. ovog člana ne isključuje paralelan upis imena i po srpskom pravopisu i pismu.

U praksi je problem predstavljalo pravo na slobodan izbor i korišćenje ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina i upisivanje ovih ličnih imena u sve javne isprave, službene evidencije i zbirke podataka o ličnosti prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine. Pravo na lično ime je, naime, lično (individualno) pravo, a ne kolektivno na (ne ostvaruje se u zajednici sa drugima) i nije ni u kakvoj vezi sa službenom upotrebom jezika i pisama nacionalnih manjina. U praksi je najveći problem predstavljala upravo činjenica da je to lično pravo uređeno Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisama, pa su matičari (pogrešno) vezivali pravo na upis ličnog imena pripadnika nacionalne manjine za jezike koji su u službenoj upotrebi na teritoriji jedinica lokalnih samouprava i odbijali takav zahtev u slučaju da jezik te manjine nije u službenoj upotrebi u toj jedinici lokalne samouprave.

Članom 19. Zakona je propisano da se, na područjima na kojima su u službenoj upotrebi i jezici nacionalnih manjina, nazivi mesta i drugi geografski nazivi, nazivi ulica i trgova, nazivi organa i organizacija, saobraćajni znaci, obaveštenja i upozorenja za javnost i drugi javni natpisi ispisuju i na jezicima nacionalnih manjina, dok je članom 20. propisano da se firma preduzeća, ustanove i drugog pravnog lica ispisuje na srpskom jeziku i na jeziku nacionalnih manjina koji je u službenoj upotrebi u opštini u kojoj je sedište tog subjekta. Može se zaključiti da, iako imperativne, ove odredbe Zakona nisu sprovedene u praksi.

Kaznenim odredbama Zakona propisano je da će se novčanom kaznom od 20.000 do 1.000.000 dinara kazniti za privredni prestup preduzeće, ustanova ili drugo pravno lice koje istakne, odnosno ispiše firmu protivno odredbama člana 20. ovog zakona, odnosno odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom od 4.000 do 70.000 dinara. Novčanom kaznom od 10.000 do 250.000 dinara kazniće se za prekršaj vlasnik radnje koja nema svojstvo pravnog lica ako ispiše, odnosno istakne firmu suprotno odredbi člana 20. ovog zakona. Nije poznato da li su ove odredbe ikad primenjivane u praksi, odnosno da li je izrečena novčana kazna u postupku privrednih prestupa ili prekršajnom postupku zbog povrede ovih članova Zakona.

### ***Predlozi i preporuke***

Uz uključivanje predstavnika nacionalnih saveta nacionalnih manjina, državnih organa, nezavisnih kontrolnih tela i predstavnika civilnog društva potrebno je razmotriti sledeća pitanja/nedoumice iz Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama:

1. Istovremena ili ravnopravna upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina
2. Službena upotreba jezika i pisama u radu državnih organa, organa autonomnih pokrajina, gradova i opština, ustanova, preduzeća i drugih organizacija kad vrše javna ovlašćenja, upotreba jezika i pisama u radu javnih preduzeća i javnih službi i u radu drugih organizacija kad vrše poslove utvrđene ovim zakonom – problemi u praksi
3. Uvođenje jezika i pisama nacionalnih manjina u službenu upotrebu – problemi u praksi
4. Mogućnosti i obaveze – uvođenje romskog jezika u službenu upotrebu – afirmativne mere
5. Vođenje prvostepenog upravnog, krivičnog, parničnog ili drugog postupka na jezicima nacionalnih manjina u službenoj upotrebi
6. Mogućnosti unapređenja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u sudskim postupcima
7. Objavljivanje propisa na jezicima nacionalnih manjina
8. Prava pripadnika nacionalnih manjina u postupcima na područjima na kojima jezici nacionalnih manjina nisu u službenoj upotrebi
9. Izbor i korišćenje ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina
10. Ispisivanje javnih natpisa na jezicima nacionalnih manjina
11. Odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima vlasti i službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina

Na osnovu javne rasprave o napred iznetim pitanjima kao i na osnovu problema i nedoumica iz prakse iz ove analize, potrebno je izraditi zaključke koji će se uputiti nadležnim organima na razmatranje.

## 2.3. ZAKON O NACIONALNIM SAVETIMA NACIONALNIH MANJINA (Analiza)

Članom 75. Ustava Republike Srbije<sup>38</sup> propisano je da se pripadnicima nacionalnih manjina, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče dodatna, individualna ili kolektivna prava. Individualna prava ostvaruju se pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima. Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom.

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (u daljem tekstu: Zakon)<sup>39</sup> donet je 2009. godine; u dva navrata bio je menjan i dopunjavan. Određene odredbe Zakona prestale su da važe 21. februara 2014. godine, na osnovu Odluke US IUz broj 882/2010 od 16. januara 2014. godine<sup>40</sup>.

Zakonom se uređuju pravni položaj i ovlašćenja nacionalnih saveta nacionalnih manjina (u daljem tekstu: nacionalni saveti) u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, postupak izbora nacionalnih saveta, njihovo finansiranje i druga pitanja od značaja za rad nacionalnih saveta.

Ova analiza se bavi ocenom primene Zakona u praksi povodom pitanja koja su izazvala najveće nedoumice, kao i prikazom sudske prakse koja se odnosi na tu oblast.

---

<sup>38</sup> ("Sl. glasnik RS", br. 98/2006)

<sup>39</sup> ("Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 20/2014 - odluka US, 55/2014 i 47/2018)

<sup>40</sup> - odredbe člana 10. tačka 6) u delu koji glasi: "i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine", člana 10. tačka 12) u delu koji glasi: "Ustavnim sudom", i člana 10. tačka 15) u delu koji glasi: "aktom autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave",

- odredbe člana 12. stav 1. tačka 2) u delu koji glasi: "ili za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu", člana 12. stav 1. tačka 5), člana 12. stav 3. i člana 12. stav 4. u delu koji glasi: "autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave,",
- odredba člana 15. tačka 7),
- odredba člana 19. stav 2,
- odredbe člana 20. tač. 1) do 4),
- odredbe člana 23,
- odredbe člana 24,
- odredbe člana 25. stav 1. u delu koji glasi: "Narodnoj skupštini, Vladi i drugim" i člana 25. stav 3, dok se u preostalom delu odredbe člana 25. imaju primenjivati pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 13. obrazloženja ove odluke,
- odredbe člana 26. st. 2. do 4. I
- odredba člana 27. stav 1. u delu koji glasi: "državnim organima," , dok se u preostalom delu ova odredba ima tumačiti i primenjivati pod uslovima i ograničenjima datim u delu VI tačka 15. obrazloženja ove odluke.

## ***Struktura Zakona***

Zakon je podeljen u deset delova: Osnovne odredbe, Statusna pitanja nacionalnog saveta, Ovlašćenja nacionalnog saveta, Odnos sa republičkim organima, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave, Međunarodna i regionalna saradnja, Izbor nacionalnih saveta i konstitutivna sednica nacionalnog saveta, Finansiranje delatnosti nacionalnog saveta, Nadzor, Kaznene odredbe, Prelazne i završne odredbe.

S aspekta primene Zakona najveći značaj imaju odredbe koje se odnose na ovlašćenja nacionalnih saveta i one kojima su propisani izborni postupak i konstituisanje nacionalnih saveta. Izmene i dopune Zakona iz 2014. godine<sup>41</sup> odnose se, u najvećoj meri, na izborni postupak za članove nacionalnih saveta, a izmene i dopune Zakona iz 2018. godine<sup>42</sup> na ovlašćenja nacionalnih saveta i bližeg normativnog uređivanja pitanja za kojima se u praksi ukazala potreba.

### ***Izmene i dopune Zakona iz 2014. godine***

Narodna skupština Republike Srbije 23. maja 2014. godine donela je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Svrha izmena i dopuna ovog zakona jeste uređivanje rada nacionalnih saveta, konstituisanje nacionalnog saveta, mandatni period nacionalnog saveta i ovlašćenja nacionalnog saveta u rasponu od isteka mandatnog perioda do konstituisanja novog saziva nacionalnog saveta. Izmjenama zakona najviši organ za sprovođenje neposrednih izbora za nacionalni savet postaje Republička izborna komisija, a za sprovođenje izbora putem elektorskih skupština – odbor od tri člana koje imenuje predsednik Republičke izborne komisije. Razgraničavaju se situacije u kojima se članovi nacionalnog saveta biraju neposredno od slučajeve kada se biraju na elektorskoj skupštini.

Izmene i dopune izvršene su i radi uređivanja razloga za prestanak mandata saveta, obaveze novih izbora posle prevremenog prestanka mandata saveta i trajanje mandata članova saveta. Izmjenama se uređuje-precizira izborna forma u kojoj se biraju članovi nacionalnih saveta i održavanje izbora ako nacionalnom savetu mandat prestane pre isteka mandatnog perioda. Takođe, uređuje se upis u registar nacionalnih saveta i precizira se razlika između upisa prvog saziva nacionalnog saveta u registar i kasnijih izmena.

Članom 44. stav 1. Zakona propisan je nov uslov koji je potreban za obrazovanje posebnog biračkog spiska za nacionalne manjine. Pored dotadašnjeg uslova (da je zahtev podržan overenim potpisima najmanje 5% pripadnika te nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva) traži se ispunjenje dodatnog uslova: “s tim da njihov broj ne može da bude manji od 300”, gde se može postaviti pitanje smanjenja dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava garantovanih Ustavom RS.

Stavom 5. istog člana propisano je da Ministarstvo odbija zahtev za obrazovanjem posebnog biračkog spiska ako se podnosilac zahteva ne smatra nacionalnom manjinom u skladu sa zakonom ili ako zahtev nije podržao potreban broj pripadnika nacionalne manjine.

Članom 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina<sup>43</sup> propisano je da je nacionalna manjina svaka grupa državljana Republike Srbije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna,

---

<sup>41</sup> Službeni glasnik RS, broj 55/2014 od 23/05/2014

<sup>42</sup> Službeni glasnik RS, broj 47/2018 od 20/06/2018

<sup>43</sup> ("Sl. list SRJ", br. 11/2002, "Sl. list SCG", br. 1/2003 - Ustavna povelja i "Sl. glasnik RS", br. 72/2009 - dr. zakon, 97/2013 - odluka US i 47/2018)



iako predstavlja manjinu na teritoriji Republike Srbije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Republike Srbije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Nacionalnim manjinama u smislu ovog zakona smatraju se sve grupe državljana koji se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, a ispunjavaju uslove iz stava 1. ovog člana.

Odredba člana 44. stav 5. Zakona kojom je propisano da Ministarstvo odbija zahtev ako se podnosilac ne smatra nacionalnom manjinom u skladu sa zakonom problematična je iz više razloga. Prvo, nejasno je na osnovu kog se propisa zakonodavac poziva na zakon, kada je Ustavom RS (član 47. – Sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti) propisano da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno. Pored napred iznetog, članom 18. stav 1. Ustava propisano je da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju. Stavom 3. istog člana propisano je da se zakonom može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava. Imajući u vidu da Ustav nije predvideo nikakvo ograničenje ove slobode (apsolutna je) ni u vidu propisivanja (sužavanja apsolutne slobode) zakonom, ni u ovom zakonu ne bi se mogao postaviti uslov koji bi to pravo sužavao<sup>44</sup>.

Nijedan zakon ne propisuje ovlašćenje da ministar procenjuje da li su ispunjeni uslovi u vezi sa svojstvom nacionalne manjine, budući da je pre svega nejasno da li se ceni ispunjenost kriterijuma iz člana Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina kumulativno ili alternativno. U slučaju da ministar odlučuje o ispunjenosti, odnosno neispunjenosti uslova za svojstvo nacionalne manjine, nejasno je u kom se postupku o ispunjenosti uslova odlučuje. Pored toga, u obrazloženju predloga za izmenu i dopunu Zakona jasno se ističe: „... odlučivanje o zahtevu za obrazovanje nacionalnih saveta, na neki način predstavlja i priznavanje statusa nacionalne manjine.“ Smatramo da svaka proizvoljnost, odnosno uvođenje diskrecionog prava u ovo pitanje predstavlja opasnost i može imati nesagledive posledice, posebno imajući u vidu da Posebni birački spisak nacionalne manjine predstavlja službenu evidenciju u koju se upisuju pripadnici nacionalne manjine koji imaju biračko pravo, prema tome se isti nikako ne može smatrati dokazom o priznavanju odnosno nepriznavanju svojstva nacionalne manjine.

Izmenama i dopunama Zakona uveden je nov, izvršni organ u rad nacionalnih saveta – izvršni odbor. Nacionalni savet može da izvršnom odboru poveri odlučivanje o pojedinim pitanjima iz nadležnosti nacionalnog saveta. Naime, nacionalni saveti su se, do donošenja ovih izmena i dopuna, susretali sa problemima nedovoljne efikasnosti i brzine u radu nacionalnog saveta, koji su otklonjeni uvođenjem ovog organa. Pravna priroda odluka izvršnog odbora uređena je odredbom člana 7. Zakona kojom je propisano da odluke koje je doneo izvršni odbor, podležu odobravanju na prvoj narednoj sednici nacionalnog saveta i odobrene su ako za njih glasa više od

---

<sup>44</sup> Pored napred iznetog, članom 4. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina ("Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", broj 6/1998) uređeno je da se strane ugovornice obavezuju da će pripadnicima nacionalnih manjina garantovati ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu, te da je u tom smislu zabranjena bilo kakva diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini (stav 1.), da se strane ugovornice obavezuju da usvoje, gde je potrebno, odgovarajuće mere kako bi u svim oblastima ekonomskog, društvenog, političkog i kulturnog života obezbedile punu i stvarnu jednakost pripadnika nacionalne manjine i pripadnika većine i da će se u tom pogledu voditi računa o specifičnim uslovima pripadnika nacionalnih manjina (stav 2.), i da se mere usvojene shodno stavu 2. neće smatrati aktom diskriminacije (stav 3.); odredbom člana 15. Konvencije predviđeno je da će strane ugovornice stvoriti uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim odnosima, posebno onim koji se na njih odnose.

polovine članova nacionalnog saveta. Ako nacionalni savet ne odobri odluku izvršnog odbora, izvršnom odboru prestaje mandat, a odluka ostaje na snazi.

Nakon donošenja izmena i dopuna Zakona održani su izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina. Za dan održavanja izbora određen je 26. oktobar 2014. godine. Primećeno je da određenom broju građana nije dostavljeno obaveštenje o danu i vremenu održavanja izbora i da nisu bili u mogućnosti da glasaju na njima, jer je prilikom dolaska na biračko mesto utvrđeno da nisu upisani u poseban birački spisak, iako su glasali na izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina 2010. godine i nisu podneli zahtev za brisanje iz posebnog biračkog spiska.

Ove izbore obeležila je mala izlaznost (od 456.444 pripadnika nacionalnih manjina upisanih u posebne biračke spiskove glasalo je 171.799, odnosno 37.63%), dok je na izborima 2010. godine izlaznost bila 54.5%. Smatramo da su razlozi male izlaznosti: teška ekonomska situacija, nezainteresovanost pripadnika nacionalnih manjina za izbore, nedovoljna edukacija pripadnika nacionalnih manjina o ovlašćenjima nacionalnih saveta, kao i slaba medijska kampanja koja je pratila izbore.

Pored napred iznetog, tokom izbora 2014. godine pojedini predstavnici nacionalnih manjina isticali su da je veliki nedostatak za demokratsko sprovođenje izbora činjenica da država nema zakonsku obavezu da finansira troškove izborne kampanje. U vezi sa tim, ističemo da je Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina propisano da je Republika Srbija dužna da obezbedi sredstva samo za sprovođenje izbora<sup>45</sup>, što se ne odnosi na finansiranje političkih kampanja u izbornom postupku. Zakon o finansiranju političkih aktivnosti<sup>46</sup> ne definiše nosioce izbornih lista u manjinskim izborima kao političke subjekte čija politička aktivnost treba da se finansira iz republičkog budžeta.

### ***Izmene i dopune Zakona iz 2018. godine***

Kako je u obrazloženju Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona istaknuto: “Razlozi za donošenje izmena i dopuna ovog zakona mogu se svrstati u više posebnih grupa. Pravac izmena i dopuna Zakona utvrđen je najpre Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina koji je Vlada Republike Srbije usvojila na osnovu Akcionog plana za pregovaračko poglavlje 23, a kojim se Republika Srbija opredelila za strateško unapređenje institucionalnog i zakonodavnog okvira u oblasti ljudskih i manjinskih prava. Razlozi za donošenje ovog Zakona oličeni su i u potrebi usklađivanja Zakona sa Odlukom Ustavnog suda. Posebnu grupu razloga za izmene i dopune Zakona čine preporuke relevantnih međunarodnih tela koje su u sklopu monitoringa nad primenom međunarodnih ugovora o zaštiti nacionalnih manjina upućene Republici Srbiji kao strani ugovornici. U tom smislu, posebno treba istaći da je Savetodavni komitet koji prati primenu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina SE Republici Srbiji sugerisao da izmenama Zakona smanji prekomernu politizaciju nacionalnih saveta i obezbedi svojevrstu „podelu vlasti“ u nacionalnim savetima. Naposletku, razlozi za izmene i dopune Zakona sastoje se u potrebi usaglašavanja pojedinih rešenja sadržanih u ovom Zakonu i sistemskim zakonima kojima se regulišu pojedine oblasti društvenog života u kojima saveti ostvaruju svoja ovlašćenja, kao i

---

<sup>45</sup> Troškovi izbora – član 37. zakona: Finansijska sredstva za sprovođenje izbora nacionalnog saveta obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, prema specifikaciji ukupnih planiranih troškova koju sporazumno utvrđuju Ministarstvo i Republička izborna komisija.

<sup>46</sup> “Sl. glasnik RS“, br. 43/2011 i 123/2014, član 20: Sredstva iz javnih izvora za pokriće troškova izborne kampanje obezbeđuju se u godini u kojoj se održavaju redovni izbori, u iznosu od 0,07% poreskih prihoda budžeta Republike Srbije, poreskih prihoda budžeta autonomne pokrajine, odnosno poreskih prihoda budžeta jedinice lokalne samouprave, za godinu za koju se budžet donosi.

preciziranja pojedinih rešenja i bližeg normativnog uređivanja pojedinih pitanja za kojima se u praksi primene Zakona ukazala potreba.”

Izmenama i dopunama Zakona dodat je član 1a. Zakona kojim je, s jedne strane, preneti definicija nacionalnih saveta data u obrazloženju Odluke Ustavnog suda<sup>47</sup>, prema kojoj “nacionalni savet nacionalne manjine ima karakter posebnog (nedržavnog) tela – organizacije koja predstavlja institucionalni oblik putem koga se u Ustavom utvrđenim oblastima društvenog života koje su značajne za očuvanje identiteta nacionalne manjine (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma), ostvaruju kolektivna prava nacionalne manjine (pravo na samoupravu) u tim oblastima, tako što se nacionalnom savetu zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz ovih oblasti, vodeći pri tome, naravno, računa o prirodni ovlašćenja koje se poverava”. S druge strane, definicijom nacionalnih saveta izvršeno je pravno određenje istih, što je bio izričit zahtev samih nacionalnih saveta tokom cele dotadašnje primene Zakona.

Na ovom mestu može se postaviti pitanje da li sve nacionalne manjine koje su izabrale svoje nacionalne savete zaista imaju potrebu za manjinskom samoupravom u Zakonom garantovanom obimu – na primer u slučajevima kada se u oblasti obrazovanja nastava ne izvodi na jeziku te nacionalne manjine, niti se jezik sa elementima nacionalne kulture izučava i nije u službenoj upotrebi. Rezultati istraživanja o radu nacionalnih saveta ukazuju na činjenicu da pojedini nacionalni saveti nisu u mogućnosti da vrše određen broj ovlašćenja iz Zakona pri čemu su ti nacionalni saveti i dodatno oslabljeni nedostatkom kadra i kapaciteta koji bi im omogućio da unaprede pojedine aspekte ostvarivanja prava nacionalne manjine. Imajući u vidu da nacionalni saveti koji se nalaze u ovakvoj situaciji zbog objektivnih okolnosti ne mogu da vrše sva ovlašćenja propisana Zakonom, čini se da koncept rada i ovlašćenja nacionalnih saveta nije odgovarajući niti je potpuno primenljiv na sve nacionalne savete nacionalnih manjina u Republici Srbiji.

Negativne reakcije pojedinih pripadnika nacionalnih manjina izazvala je nova odredba Zakona – član 2a. kojim je propisano da se naziv nacionalnog saveta ispisuje na srpskom jeziku i ćirilicom pismu. Naziv nacionalnog saveta, ako je to predviđeno statutom, može biti i na jeziku i pismu nacionalne manjine. Naziv se upisuje u Registar nacionalnih saveta paralelno sa nazivom na srpskom jeziku i ćirilicom pismom. U obrazloženju ove dopune ističe se da je, imajući u vidu to da Zakon ne sadrži odredbe kojima se regulišu pitanja naziva nacionalnih saveta i službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u nazivu nacionalnih saveta, predviđeno dodavanje novog člana 2a., kojim se propisuje da naziv nacionalnog saveta mora da bude na srpskom jeziku i ćirilicom pismu. Ova nova odredba svakako može da se tumači i kao namera za osiguranjem veće transparentnosti u radu nacionalnih saveta (kao i odredba člana 8a. stav 2. Zakona, kojom je propisano da se sve odluke i akti nacionalnog saveta objavljuju na internet stranici nacionalnog saveta, koja se vodi dvojezično, na srpskom jeziku i na jeziku nacionalne manjine), ali i kao smanjenje dostignutog nivoa ljudskih i manjinskih prava garantovanih Ustavom.

Izmenama i dopunama člana 5. Zakona pokušano je uređivanje i preciziranje pitanja korišćenja i raspolaganja imovinom nacionalnih saveta. U vezi sa ovim pitanjem ukazujemo na problem u praksi koji se javio zbog činjenice da Zakon o javnoj svojini ne prepoznaje eksplicitno nacionalne savete kao korisnike javne svojine. Propisima nije definisan ni oblik svojine nacionalnih saveta, iako je Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina propisano da nacionalni savet može da stiče i otuđuje pokretnu i nepokretnu imovinu, a na osnovu odluke nadležnog organa može da bude i korisnik sredstava u javnoj svojini, u skladu sa zakonom. Neuređenost pitanja oblika svojine nacionalnih saveta nacionalnih manjina proizveo je velike probleme u praksi prilikom podnošenja zahteva za upis svojine od strane nacionalnih saveta u

---

<sup>47</sup> Odluka US IUz broj 882/2010 od 16. januara 2014. godine

katastar nepokretnosti. Problem je predstavljala činjenica da, prema odredbama pomenutog zakona, nacionalni saveti mogu da stiču pokretnu i nepokretnu imovinu, ali nije uređeno koji oblik imovine mogu da poseduju, niti su precizirani način i uslovi sticanja statusa korisnika javne svojine. Po karakteru te imovine, u većini slučajeva reč je o imovini koja faktički deluje prema svima i ima karakter javne svojine (na primer: zgrada ustanove kulture), dok službe za katastar nepokretnosti, u datom pravnom okviru, nisu mogle da identifikuju oblik svojine. Stoga je bilo potrebno da se ovo pitanje reguliše na odgovarajući način, izmenama ne samo ovog zakona već i drugih propisa kojima je uređena ova oblast.

Novim članom 7a. propisano je da predsednik nacionalnog saveta i član izvršnog odbora ne može da bude član rukovodećih organa političke stranke, kao što su predsednik, predsedništvo, izvršni odbor – niti može da bude izabrano ili postavljeno lice u državnom organu, pokrajinskom organu, odnosno organu jedinice lokalne samouprave koji u okvirima svojih nadležnosti odlučuje o pitanjima koja se tiču rada nacionalnih saveta. Izborom, odnosno postavljenjem iz st. 1. i 2. ovog člana prestaje mandat predsednika nacionalnog saveta, odnosno članstvo u izvršnom odboru. Ovim izmenama prihvaćene su sugestije Savetodavnog komiteta koji prati primenu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina da se izmenama Zakona smanji prekomerna politizacija nacionalnih saveta. U vezi sa ovom odredbom ističemo da je moguće i neophodno da se nacionalnim savetima postavi zahtev da se prilikom donošenja odluka predvode stručnošću, a ne partijskim interesima. Međutim, ovakav zahtev ne treba da se postavlja samo manjinskim samoupravama već i celom sistemu, donosiocima odluka. Pored napred navedenog, potrebno je da se vodi računa i o tome da je Ustavom zabranjena diskriminacija, između ostalog, na osnovu političkih uverenja i članstva u političkim organizacijama. Vrlo je upitno da li je moguće propisati da član nacionalnog saveta ne može da bude član rukovodećih organa političke stranke, posebno imajući u vidu određenje nacionalnog saveta od strane Ustavnog suda kao posebnog (nedržavnog) tela – organizacije koja predstavlja institucionalni oblik putem koga se ostvaruju kolektivna prava nacionalne manjine. Najzad, biti član rukovodećeg organa političke organizacije ne znači donošenje odluka koje se ne temelje na stručnosti i obrnuto, ne biti (formalno) član političke stranke ne znači automatski donošenje odluka koje su lišene partijskih interesa. Rešenje ovog problema trebalo bi da se traži u postavljanju zahteva za stručnijim radom nacionalnih saveta i u efikasnijim kontrolnim mehanizmima.

Izmenama i dopunama Zakona izvršeno je usklađivanje sa Odlukom Ustavnog suda da nacionalni saveti ne mogu da imaju nadležnosti, već da se na njih zakonom prenose javna ovlašćenja, tako da se u tekstu Zakona reč „nadležnosti“ zamenjuje rečju „ovlašćenja“.

Opšta ovlašćenja nacionalnih saveta ovim izmenama usklađena su sa stavovima Ustavnog suda. Tako je, umesto prava predlaganja posebnih propisa i privremenih mera u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na samoupravu, sada propisano da nacionalni savet ima ovlašćenje da inicira donošenje, odnosno izmene i dopune posebnih propisa i privremenih mera u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na samoupravu.

U oblasti obrazovanja dodat je nov član kojim su precizirani uslovi za proglašenje ustanove obrazovanja ustanovom od posebnog značaja za obrazovanje nacionalne manjine. Propisano je da takvom može da se proglasi ustanova obrazovanja i vaspitanja u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine, uz ispunjavanje dodatnih uslova koji se odnose na maksimalan broj ustanova koji se mogu proglasiti za ustanove od posebnog značaja. Ovim izmenama su značajno sužena ovlašćenja nacionalnih saveta u postupcima izbora direktora ustanova obrazovanja. Nacionalni savet više nema ovlašćenje da daje prethodnu saglasnost za izbor direktora niti da daje mišljenje u postupku razrešenja direktora i članova organa upravljanja u ustanovama obrazovanja i vaspitanja, već faktički ima samo savetodavnu funkciju – daje mišljenje o kandidatu za direktora ustanove, čije mišljenje nije obavezujuće.

U oblasti kulture precizirani su uslovi za proglašenje ustanova kulture za ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu<sup>48</sup>. Izmenama i dopunama zakona propisano je da, na predlog nacionalnog saveta, osnivač izmenom osnivačkog akta može da utvrdi da je ustanova kulture od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. Imajući u vidu da je pre izmena i dopuna zakona za učešće u upravljanju ustanovama kulture od strane nacionalnih saveta bilo dovoljno da nacionalni savet proglasi ustanovu kulture za ustanovu od posebnog značaja za nacionalnu manjinu, a sada je propisano da osnivač može (dakle, nije imperativ) da utvrdi da je ta ustanova od posebnog značaja za nacionalnu manjinu i to jeste preduslov za učešće u upravljanju ustanovama kulture od strane nacionalnih saveta, može se postaviti pitanje smanjenja dostignutog nivoa manjinskih prava i u ovom primeru.

U oblasti obaveštavanja izmene se odnose na usklađivanje rešenja sa stavovima Ustavnog suda, kao i sa odredbama zakona kojima je uređena ova oblast. Tako je, između ostalih, uređeno pravo predlaganja člana Saveta regulatornog tela za elektronske medije od strane nacionalnih saveta, pri čemu su nacionalni saveti dužni da nadležnoj službi Narodne skupštine podnesu obrazložen predlog za dva kandidata za člana Saveta regulatornog tela za elektronske medije, a do predloga za dva kandidata nacionalnih saveta dolazi se zajedničkim dogovorom nacionalnih saveta.

U oblasti službene upotrebe jezika i pisama takođe su izvršena usklađivanja sa stavovima Ustavnog suda, a najznačajnija izmena odnosi se na pružanje stručne pomoći u postupku prevođenja najvažnijih zakona Republike Srbije na jezik nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi, uz ovlašćenje nacionalnog saveta da inicira objavljivanje tih (najvažnijih) zakona na jeziku nacionalne manjine. Stava smo da nije adekvatno određenje “najvažniji zakoni” – s jedne strane iz razloga što takav termin odnosno diferencijacija propisa nije poznata u pravnom sistemu Republike Srbije, a s druge strane – jer pruža mogućnosti za diskrecione ocene u praksi, što ne doprinosi pravnoj sigurnosti.

Dosadašnji članovi 23. i 24. Zakona prestali su da važe Odlukom Ustavnog suda, a uređivali su ništavost pravnih akata, odnosno prenos osnivačkih prava na nacionalne savete. Na ovom mestu treba istaći da su se u primeni Zakona u praksi upravo kod prenosa osnivačkih prava ustanova na nacionalne savete pojavljivali najveći problemi. Naime, Zakon iz 2009. godine nije na jedinstven način uredio ovo pitanje – u članovima 11. i 16. propisivao je mogućnost prenosa osnivačkih prava ustanova na nacionalni savet, a u članu 24. istog Zakona korišćen je izraz „prenosi“ koji je upućivao na imperativ. Ustavni sud je zauzeo stav da je neustavan prenos osnivačkih prava obrazovno-vaspitnih ustanova u kojima se nastava izvodi isključivo na jeziku nacionalne manjine i ustanova kulture čija je osnovna delatnost očuvanje i razvijanje kulture nacionalne manjine iz razloga što „nadležni državni organi u odnosu na nacionalne savete kao imaoce javnih ovlašćenja ne mogu uticati, već po automatizmu moraju prihvatati njihove odluke“. Pored napred navedenog, prestala je da važi i odredba Zakona kojim je garantovano da materijalni položaj ustanova čija se osnivačka prava u celini ili delimično prenose ne može biti nepovoljniji u odnosu na ustanove čija se osnivačka prava ne prenose na nacionalni savet.

---

<sup>48</sup> U primeni Zakona iz 2009. godine pojavljivali su se problemi jer su zakonima kojima su uređene oblasti kao što su kultura i obrazovanje, ovlašćenja nacionalnih saveta bila propisana na drugačiji način, a ne kao Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Neusklađenost je u praksi stvarala velike probleme (primer za to je imenovanje predstavnika nacionalnih saveta manjina u upravni odbor ustanove kulture koju je više nacionalnih saveta utvrdilo kao ustanovu od posebnog značaja – da li ti saveti imenuju zajedničkog predstavnika shodno odredbama Zakona o kulturi ili svaki nacionalni savet daje svog člana u upravni odbor, kako je to propisivao Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina). Pored napred navedenog, postojali su problemi koji su bili posledica nepostojanja jasnih kriterijuma za utvrđivanje ustanova za ustanovu od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. U određenim slučajevima dolazilo je do odbijanja nadležnih organa da primene zakon, ali i zloupotreba ovih ovlašćenja od strane nacionalnih saveta.

Odredbe Zakona kojima je uređen odnos nacionalnih saveta sa republičkim organima, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave takođe su usklađeni sa stavovima Ustavnog suda. Izmenama Zakona uvedena je dužnost nacionalnog saveta da organima autonomne pokrajine u čiji delokrug spadaju oblasti u kojima se ostvaruju ovlašćenja predviđena ovim zakonom, najkasnije u roku od deset dana dostavi tražene podatke, spise i isprave. Saradnja nacionalnog saveta sa međunarodnim i regionalnim organizacijama koje se bave pitanjima prava pripadnika nacionalnih manjina, sa organizacijama i ustanovama u matičnim državama, kao i sa nacionalnim savetima ili sličnim telima nacionalnih manjina u drugim državama mora da se sprovodi u skladu sa Ustavom i zakonom Republike Srbije i uz poštovanje teritorijalnog jedinstva i pravnog poretka Republike Srbije.

Izmenama i dopunama Zakona precizirane su i odredbe Zakona koje se odnose na izbore za nacionalni savet, prestanak mandata člana nacionalnog saveta, vođenje i ažuriranje promena u posebnom biračkom spisku, finansiranje nacionalnog saveta, pravni osnov za vršenje kontrole rada nacionalnih saveta i dopunjene su kaznene odredbe Zakona. Tako je članom 127. Zakona propisano da će se novčanom kaznom od 50.000 do 200.000 dinara kazniti za prekršaj nacionalni savet ako ne postupi po članu 4a. stav 1. ovog zakona<sup>49</sup>, ne postupi po članu 6. stav 6. ovog zakona<sup>50</sup>, ako se ne objave sve odluke i akti nacionalnog saveta najkasnije u roku od deset dana od dana stupanja na snagu, odnosno njihovog donošenja, na internet stranici nacionalnog saveta ili na drugi način određen statutom, ako organima autonomne pokrajine u čiji delokrug spadaju oblasti u kojima se ostvaruju ovlašćenja nacionalnih saveta predviđena ovim zakonom najkasnije u roku od deset dana ne dostave tražene podatke, spise i isprave odnosno ako suprotno odredbama člana 120. stav 2. ovog zakona u roku od osam dana od dana dostavljanja zahteva, ne dostavi ministarstvu koje vrši nadzor nad zakonitošću rada i akata nacionalnih manjina tražene podatke, spise i isprave. Za prekršaj iz stava 1. ovog člana, novčanom kaznom od 5.000 do 50.000 dinara kazniće se za prekršaj i odgovorno lice u nacionalnom savetu.

### ***Primeri iz sudske praksa u primeni Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina***

*Izborna komisija, kao organ za sprovođenje izbora, nije nadležna da ocenjuje ispravnost podataka unetih u birački spisak nakon donošenja rešenja o zaključenju biračkog spiska.*

"Ožalbenim rešenjem stavom prvim dispozitiva odbačen je prigovor podnosioca žalbe koji je izjavljen na proglašenu izbornu listu broj 1 za izbor saveta G... dok se u stavu drugom dispozitiva istog rešenja Centralna izborna komisija oglasila nenadležnom i naložila da se rešenje sa prigovorom dostavi Ministarstvu za ljudska i manjinska prava Republike Srbije... U blagovremeno podnetoj žalbi dana 11.06.2010. godine u 14,40 časova, neposredno Upravnom sudu, U.g.s. R.of. protiv ožalbenog rešenja Centralne izborne komisije, istaklo je da od svog osnivanja 1996. godine ima egzaktne podatke širom Republike Srbije i bivše SR Jugoslavije o svojim članovima koji su poreklom i pripadnošću grci, odnosno čiji je jedan od predaka grčkog porekla, te da se u S. dvadeset dana pred izbore saveta nacionalnih manjina u biračkom spisku pojavio volšeban broj od 416 birača, za koje podnosilac žalbe do tada nije znao. Ukazuje da je realna slika za S. dvadesetak birača koji su stvarni pripadnici grčke nacionalne manjine, što je podatak koji korespondira sa brojem Grka u S. po popisu iz 2002. godine.... Pravilno je odlučila Centralna izborna komisija kada je ožalbenim rešenjem odbacila prigovor, utvrdila da nije

---

<sup>49</sup> Nacionalni savet dužan je da podnese prijavu za upis promena podataka koji su upisani u Registar u roku od deset dana od promene.

<sup>50</sup> Prvi saziv nacionalnog saveta dužan je da donese statut nacionalnog saveta u roku od deset dana od konstituisanja.

nadležna za odlučivanje i odredila da se rešenje sa prigovorom dostavi Ministarstvu za ljudska i manjinska prava Republike Srbije.”

(Presuda Upravnog suda, Už 225/2010 od 18. maja. 2010. godine)

*Ni Upravni sud ni Republička izborna komisija nisu nadležni da ocene saglasnost Uputstva za sprovođenje neposrednih izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina sa Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i Zakonom o izboru narodnih poslanika.*

„Upravni sud u postupku po žalbi ceni zakonitost ožalbenog rešenja. Budući da navode žalbe kojima ukazuje na neregularnost izbora na području opština Z. i B. žalilac nije isticao u prigovoru Republičkoj izbornoj komisiji, zbog čega ovi navodi nisu cenjeni u ožalbenom rešenju, to ne mogu biti ni predmet ocene suda u postupku po žalbi. Takođe, Upravni sud ni Republička izborna komisija nisu nadležni da cene saglasnost Uputstva za sprovođenje neposrednih izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina sa Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i Zakonom o izboru narodnih poslanika.”

(Presuda Upravnog suda, Už 50/2014 od 31. oktobra 2014. godine)

*Podaci iz posebnog biračkog spiska nacionalnih manjina uživaju naročitu zaštitu, pa rukovalac tim podacima mora da u zbirci podataka o ličnosti označi svrhu prikupljanja podataka i zakonsku odredbu koja propisuje prava nacionalnih manjina za čije se ostvarivanje mogu koristiti prikupljeni podaci.*

„Po oceni Upravnog suda, tuženi organ je prilikom donošenja osporenog rešenja, na pravilno utvrđeno činjenično stanje, pravilno primenio materijalno pravo i to odredbe Ustava i posebnih zakona na koje se pozvao u razlozima obrazloženja osporenog rešenja, pa je sud ocenio da tužbu treba odbiti kao neosnovanu. Sud je cenio sve navode tužbe, ali nalazi da oni ne mogu dovesti do drugačije ocene zakonitosti osporenog rešenja, imajući u vidu sve materijalne propise na koje se pravilno pozvao tuženi organ, kao i da iz prijave evidencije Zbirke podataka o ličnosti proizlazi da rukovalac podataka u rubrici "Svrha obrade", nije naveo zakonsku odredbu koja propisuje svrhu za korišćenje podataka iz posebnog biračkog spiska, u smislu člana 49. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. U skladu sa navedenom odredbom, podaci iz posebnog biračkog spiska uživaju posebnu zaštitu i za njihovo korišćenje, po nalaženju suda, mora se navesti izričita odredba posebnog zakona ili propisa Republike Srbije, odnosno autonomne pokrajine, koja propisuje svrhu ostvarivanja prava nacionalnih manjina za koju se mogu koristiti navedeni podaci.”

(Presuda Upravnog suda, III 3 26 U. 10230/2013 od 30. januara 2014. godine)

*Poseban birački spisak nacionalne manjine obrazuje se ako takav zahtev podrži najmanje 5% punoletnih pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, s tim da broj pripadnika nacionalne manjine koji podržavaju obrazovanje posebnog biračkog spiska ne može biti manji od 300.*

„U odgovoru na tužbu tuženi organ je ostao u svemu pri razlozima iz obrazloženja osporenog rešenja, navodeći da je pitanje reprezentativnosti vezano za brojnost nacionalne manjine. Kada Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina propisuje, da ministarstvo obrazuje poseban birački spisak nacionalne manjine na zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spiska, koji je podržalo najmanje 5% punoletnih pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, s tim da njihov broj ne može da bude manji od 300, znači da se broj građana koji

mora da podrži zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spiska određuje prema poslednjem popisu stanovništva. Ističe da, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku o ukupnom broju stanovnika, koji su se na popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji 2011. godine izjasnili kao Cincari, ukupan broj Cincara u Republici Srbiji iznosi 243. Predložio je da sud odbije tužbu kao neosnovanu...

...Postupajući u izvršenju navedene presude, tuženi organ je doneo osporeno rešenje od 03.03.2015. godine, kojim je odbio zahtev tužioca za obrazovanje posebnog biračkog spiska za cincarsku nacionalnu manjinu. Naime, tužilac je dana 22.09.2014. godine podneo tuženom zahtev za formiranje posebnog biračkog spiska za pripadnike cincarske nacionalne manjine i uz zahtev priložio 329 sudski overenih izjava kojima se podržava zahtev za formiranje posebnog biračkog spiska. Kako podaci o broju punoletnih pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva predstavljaju prethodno pitanje za odlučivanje o zahtevu za obrazovanje posebnog biračkog spiska, tuženi organ se obratio Republičkom zavodu za statistiku, koji mu je dostavio podatke o tome da broj onih koji su se na Popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srbiji 2011. godine izjasnili kao Cincari, iznosi 243. Tuženi organ je utvrdio da se radi o malobrojnoj zajednici koja se kao modalitet u klasifikaciji nacionalne pripadnosti prvi put pojavila na popisu 2002. godine, kada se 293 građana države izjasnilo kao Cincari, kao i da se njihov broj na popisu 2011. godine smanjio i iznosi 243. Stoga, prema nalaženju tuženog, ne bi bilo celishodno prihvatiti zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spisa za nacionalnu zajednicu čiji je broj prema zvaničnim podacima manji od zakonom propisanog minimuma broja građana koji taj zahtev moraju da podrže."

(Presuda Upravnog suda, 7Uip 1/2015 od 15. maja 2015. godine)

*Pre donošenja odluke o izboru direktora škole školski odbor je dužan da o kandidatu za izbor direktora pribavi mišljenje nacionalnog saveta nacionalnih manjina, ako se obrazovni rad sprovodi i na jeziku nacionalnih manjina.*

Iz obrazloženja:

"Po oceni Upravnog suda, pravilno je tuženi organ, bez učinjenih povreda pravila postupka doneo rešenje o izboru K. S, diplomiranog psihologa za direktora škole.

Odredbom člana 13. stav 3. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina ("Službeni glasnik RS", broj 72/09...55/14)., propisano je da u ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja, i osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, u kojima se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine, ili u kojima se izučava govor, jezik ili kultura nacionalne manjine kao poseban nastavni predmet, nacionalni savet daje mišljenje o kandidatu za direktora ustanove iz stava 1. tačka 1. ovog člana. Kod činjenice da je Nacionalni savet bugarske nacionalne manjine u skladu sa citiranim odredbom doneo odluku broj T1/1-2017 od 16.03.2017. godine, kojim se kandidatu za izbor direktora OŠ "H. B." K. S, daje pozitivno mišljenje za izbor, to su neosnovani navodi tužbe kojima se ukazuje na povredu navedenog člana zakona."

(Presuda Upravnog suda, 2U 8884/2017 od 19. oktobra 2017. godine)



### ***Predlozi i preporuke***

Uz uključivanje predstavnika nacionalnih saveta nacionalnih manjina, državnih organa, nezavisnih kontrolnih tela i predstavnika civilnog društva potrebno je razmotriti sledeća pitanja/nedoumice iz Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina:

1. Definicija nacionalnog saveta
2. Da li su koncept rada i ovlašćenja nacionalnih saveta odgovarajući i potpuno primenljivi za sve nacionalne savete nacionalnih manjina
3. Pitanja naziva nacionalnih saveta i službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u nazivu nacionalnih saveta, dvojezično objavljivanje akata na internet stranici nacionalnog saveta
4. Korišćenje i raspolaganje imovinom nacionalnih saveta, oblik imovine nacionalnog saveta, nacionalni savet kao korisnik javne svojine
5. Departizacija nacionalnih saveta
6. Vršenje ovlašćenja nacionalnih saveta nakon izmene Zakona
7. Prenos osnivačkih prava na nacionalne savete i vršenje osnivačkih prava u praksi
8. Odnos nacionalnih saveta sa republičkim organima, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave
9. Iskustva u vezi sa sprovođenjem izbornog procesa
10. Finansiranje rada nacionalnih saveta

Na osnovu javne rasprave o napred iznetim pitanjima kao i na osnovu problema i nedoumica iz prakse iz ove analize, potrebno je izraditi zaključke koji će se uputiti nadležnim organima na razmatranje.



# **II DEO**

## **KOMENTARI STRUČNJAKA**



# 1. USTAVNI OKVIR ZA ZAŠTITU I UNAPREĐENJE PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U KONTEKSTU MIŠLJENJA VENECIJANSKE KOMISIJE O USTAVU SRBIJE IZ 2007. GODINE

Prof. dr Stevan Lilić

Ustav nije samo slovo na papiru, već sistem vrednosti koji treba da izrazi visoke ideale slobode i ulije poverenje građana u institucije sistema javne vlasti.

Srbija se nalazi u procesu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji. Da bi jedna država postala članica Unije, mora da ispuni određene pravne i političke kriterijume (tzv. Kriterijume iz Kopenhagena), koji, između ostalog, predviđaju obavezu da zakonodavstvo države članice bude usklađeno ("harmonizovano") sa pravnim i vrednosnim sistemom Unije (*acquis communautaire*). Međutim, kako se ističe: "Srbija neće biti u mogućnosti da završi pristupne pregovore i potpiše Ugovor o pristupanju, ukoliko pre toga ne uskladi Ustav sa obavezama iz članstva, ili se, ako to po prirodi izmene nije moguće pre potpisivanja Ugovora, ne obaveže da će to uraditi do momenta stupanja u članstvo. Ove kasnije izmene vrše se u periodu između završetka pregovora, odnosno potpisivanja Ugovora o pristupanju EU i samog datuma stupanja u članstvo. Taj period inače ostavlja dovoljno vremena za sve završne aktivnosti dogovorene u toku pregovora, a pre svega za potvrđivanje Ugovora o pristupanju u Srbiji i svim članicama EU, budući da od zatvaranja poslednjeg poglavlja, tj. završetka pregovora, do datuma pristupanja EU obično prođe oko dve godine. U ovom trenutku jasno je da određene obaveze koje će proizaći iz pristupanja EU nisu u skladu sa Ustavom, a budući da su obaveze iz članstva u EU poznate, jasno je da će Ustav morati da pretrpi izmene u jednom trenutku."<sup>51</sup>

Predstojeće izmene Ustava Srbije usled pristupanja Uniji, sa jedne strane, odnose se na nužne promene Ustava neophodne za proces pristupanja Uniji, posebno na izmene Ustava koje su vezane za pitanja prenošenja dela suverenih prava na institucije Uniji, zatim na izmene Ustava kojima se definiše odnos pravnog sistema Unije i domaćeg pravnog poretka (tzv. integrativna klauzula), kao i izmene Ustava u pogledu regulisanja pitanja iz domena „evropskog državljanstva”.

Sa druge strane, potrebne su i izmene Ustava koje su uslovljene pojedinim specifičnostima konkretne zemlje kandidata. Kada je u pitanju Srbija, te izmene, između ostalog, odnose se na izmene Ustava u pogledu ostvarivanja pune nezavisnosti pravosuđa i efikasnog ostvarivanja prava nacionalnih manjina (što je u dosadašnjem toku pristupnih pregovora ocenjeno kao nešto što treba da se ozbiljno unapredi). U Izveštaju o napretku Srbije za 2018. godinu, između ostalog, preporučuje se: "razvijanje sveobuhvatnog pristupa za zaštitu nacionalnih manjina doslednim sprovođenjem akcionog plana za nacionalne manjine širom zemlje i izmenama pravnog okvira kroz inkluzivan, transparentan i efikasan proces".<sup>52</sup>

Forum za etničke odnose u okviru projekta "Zagovaranje izgradnje zakonodavnog okvira integrativne politike" organizovao je u Subotici (oktobar 2018) okrugli sto na temu "Ustavni okvir

<sup>51</sup> Uporedi: Vladimir Mejak, *Da li je potrebno menjati Ustav Republike Srbije usled pristupanja Evropskoj uniji?*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2016, str. 3-4.

<sup>52</sup> Uporedi: Evropska komisija, *Republika Srbija - Izveštaju za 2018. godinu* (www.mei.rs).

za zaštitu i unapređenje prava pripadnika nacionalnih manjina". Jedan od ciljeva rasprave bio je da se unapredi dijalog između pripadnika nacionalnih manjina, stručnjaka, predstavnika nadležnih državnih organa, nezavisnih institucija i istaknutih organizacija građanskog društva u kontekstu predstojećih promena Ustava Srbije, sa posebnim osvrtom na pitanja da li je sadašnji ustavni okvir nacionalnih manjina u skladu sa modernim savremenim ustavnim rešenjima, zatim da li je potrebno da se u ustavnu praksu Srbije uvede kategorija ustavnog ili okvirnog zakona kojim bi se uredila materija sloboda i prava nacionalnih manjina i procedure njihove zaštite, i koje institucije manjinske samouprave treba da se uspostave (npr. saveti nacionalnih manjina). Dijalog je prilika da se ukaže na pojedine nepreciznosti u pogledu Ustavnog položaja i pravnog statusa nacionalnih manjina u tekstu postojećeg Ustava, koje se, između ostalog, odnose na slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, ravnopravnost u vođenju javnih poslova i prava na očuvanje posebnosti.

Kako se u stručnim analizama ističe: "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, rešenja relevantnih propisa, pa i Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) su i u vreme svog donošenja izazivala rasprave, nedoumice i po pitanju njihove sprvodljivosti. Posebno je osporavan iskorak ka konceptu manjinske samouprave i kolektivnih prava."<sup>53</sup>

U vezi sa ustavnim okvirima i položajem nacionalnih manjina sa stručnog i političkog stanovišta domaćoj i inostranoj javnosti dostupan je veći broj analitičkih dokumenata, između ostalih, *Izazovi manjinske politike u bilateralnoj i regionalnoj saradnji* (2018), *Alternativni izveštaj o zaštiti prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji* (2017), *Platforma za strategiju integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji* (2016) i dr.

Ovom prilikom ukazaćemo na zaključke Venecijanske komisije Saveta Evrope o Ustavu Srbije, donete davne 2007. godine, sa posebnim osvrtom na pitanja koja se tiču nacionalnih manjina (mada u Ustavu Srbije nisu uvek jasno razgraničene kategorije "manjine", sa jedne, i "nacionalne manije", sa druge strane). Imajući u vidu da su konstatacije ove komisije koristan polazni osnov za unapređenje ustavnog statusa i položaja nacionalnih manjina u kontekstu predstojećih ustavnih promena, posebno ističemo da osvrt na stavove Venecijanske komisije ne prejudicira pitanje usvajanja posebnog "ustavnog zakona" o ustavnom statusu i položaju nacionalnih manjina, za čije su rešenje izneti veoma argumentovani stavovi.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Vidi više: Dušan Janjić, *Unapređenje ustavnog okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji*, Forum za etničke odnose, Beograd, 2018, [www.fer.org.rs](http://www.fer.org.rs). U ovom prilogu navodi se da Ustav Srbije pravima pripadnika nacionalnih manjina posvećuje poseban odeljak, a pitanjima od značaja za položaj ove kategorije građana bavi se i veliki broj drugih odredbi (npr. čl. 1; čl. 3/2; čl. 5/3; čl. 14; čl. 18; čl. 19; čl. 20; čl. 22; čl. 55/4; čl. 75; čl. 76; čl. 77; čl. 78; čl. 79; čl. 80; čl. 81; čl. 100/2; čl. 105/2/3; čl. 105/3/2; čl. 108/2; čl. 114/4; čl. 166/1; čl. 170; čl. 180/4; čl. 183/3; čl. 190/3; čl. 200/4, 6-7, 9; čl. 201/3-4, čl. 202/1, 3; čl. 203/7). Nacionalne manjine, odnosno manjinska prava pominju se na ovaj ili onaj način u čak 29 od ukupno 206 članova (14,1%) Ustava.

<sup>54</sup> Tako: "Regulisanje zaštite manjina putem posebnog ustavnog zakona bi, pre svega, znatno rasteretilo ustavni tekst. On bi, opšte uzev, postao kompaktniji, kraći i pregledniji. Pored toga, izbeglo bi se da se ono što je rečeno u ustavu ponavlja u relevantnom zakonu (Zakonu o zaštiti nacionalnih manjina). Izbegla bi se opasnost pogrešnog tumačenja i pogrešne razrade ustavnih normi u relevantnom zakonu. Najzad, postojao bi jedan sveobuhvatan i neprotivrečan zakonski tekst (ustavni zakon) u kojem bi svi – državni organi i drugi subjekti, ali pre svega sami pripadnici nacionalnih manjina i njihove organizacije, relativno jednostavno mogli da pronađu sva najvažnija rešenja. Ovo tim pre što bi ovaj ustavni zakon mogao, a po nama i trebalo, da obuhvati sva najvažnija pitanja koja se tiču položaja i zaštite nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, dakle i više od onoga što uređuje postojeći Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Time bi se obezbedilo da ova materija bude uređena na jednom mestu, na sveobuhvatan i ujedno skladan i neprotivrečan način." Vidi: Dušan Janjić, *Unapređenje*

U *Mišljenju o Ustavu Srbije* Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) u kontekstu ustavnog statusa i položaja nacionalnih manjina, između ostalog, konstatuje sledeće: "Mada su naponi na usvajanju novog demokratskog Ustava trajali od svrgavanja Miloševićevog režima, pokazalo se da nije bilo moguće da se novi Ustav usvoji ranije. (...) Međutim, konačno usvojeni tekst je pripremljen veoma brzo. Mala grupa partijskih vođa i eksperata je pregovarala u periodu od oko dve nedelje u cilju utvrđivanja kompromisnog teksta, prihvatljivog za sve političke stranke (uključujući i Srpsku radikalnu stranku). Generalno gledajući, mnogi aspekti ovog Ustava ispunjavaju evropske standarde i usvajaju kritike iznete u Mišljenju Venecijanske komisije iz 2005. Međutim, postoje neke odredbe koje su još uvek dosta ispod ovih standarda kao i druge koje su nejasne ili kontradiktorne, očigledno kao rezultat nepažljive izrade."<sup>55</sup> Prema Mišljenju Komisije, "odredbe koje su još uvek dosta ispod ovih standarda", a koje se odnose na nacionalne manjine, jesu odredbe člana 100. ("Sastav Narodne skupštine"), člana 177. ("Razgraničenje nadležnosti"), člana 192. ("Nadzor nad radom opštine") i člana 202. ("Odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju") Ustava Srbije iz 2006. godine.

**Sastav Narodne skupštine (čl. 100.)** Prema stavu 1. ovog člana građani neposredno biraju poslanike Narodne skupštine. Venecijanska komisija shvata ovu odredbu kao potrebu da birači utvrđuju sastav Narodne skupštine i da se stavi izvan zakona postojeća praksa da političke stranke mogu da nakon izbora odrede lica koja smatraju da su izabrana sa njihovih lista. Ovakva praksa nije u skladu sa evropskim standardima. Stav 2. predviđa jednakost zastupljenosti polova i nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini. Da li je namera ovoga da mesta u Narodnoj skupštini treba raspodeliti srazmerno zastupljenosti polova u stanovništvu? Da li izraz "nacionalne manjine" obuhvata sve manjine? Da li izraz treba preciznije definisati?

**Razgraničenje nadležnosti (čl. 177.)** Član 177. sadrži opštu odredbu o nadležnosti i autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave. Definicija je, međutim, veoma neodređena. Tako, "jedinice lokalne samouprave su nadležne u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvariti unutar jedinice lokalne samouprave, a autonomne pokrajine u pitanjima koja se, na svrsishodan način, mogu ostvariti unutar autonomne pokrajine". Dodatan uslov je, međutim, da pitanja "nisu u nadležnosti Republike Srbije". Ovo se može razumeti kao pozivanje na član 97. (videti prethodni deo). Ova odredba, međutim, takođe pokriva područja navedena u članu 183.2 kao nadležnosti autonomne pokrajine. Da li član 97. ima bilo kakav značaj za podelu nadležnosti između Republike i jedinica pokrajinske autonomije i lokalne samouprave ostaje nejasno.

**Nadzor nad radom opštine (čl. 192.)** Prema članu 192.2-3 "Vlada može, pod uslovima određenim zakonom, raspustiti skupštinu opštine" i "imenovati privremeni organ koji obavlja poslove iz nadležnosti skupštine, vodeći računa o političkom i nacionalnom sastavu raspuštene skupštine opštine". Ovu odredbu treba tumačiti u svetlu člana 12.2: raspuštanje treba da je moguće samo ukoliko je skupština delovala u suprotnosti sa Ustavom i zakonom. Usled ustavnopravne prirode ove mere, nadležnost Vlade za raspuštanje treba da podleže prethodnoj proverbi predmeta od strane Ustavnog suda.

**Odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju (čl. 202.)** Ovaj član propisuje odstupanje od ljudskih i manjinskih prava u vanrednom i ratnom stanju. Bilo bi bolje da se zadrži diferencijacija između ratnog stanja i vanrednog stanja u odnosu na odstupanje od osnovnih prava. Situacija se razlikuje u oba slučaja i iz tog razloga obim odstupanja treba

---

*ustavnog okvira za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji*, Forum za etničke odnose, Beograd, 2018, [www.fer.org.rs](http://www.fer.org.rs).

<sup>55</sup> Savet Evrope, Evropska komisija za demokratiju putem prava - Venecijanska komisija, *Mišljenje o Ustavu Srbije* (usvojeno od strane Komisije na 70. plenarnoj sednici, Venecija, 17-18. mart 2007), Br. 405/2006, CDL-AD(2007)004, Strazbur, 19. mart 2007.

diferencirati kako je i bilo urađeno u prethodnom nacrtu Ustava. Opšti izraz koji se koristi “dozvoljeno samo u obimu koji se smatra neophodnim” previše je neodređen. Trebalo bi koristiti strožu formulaciju iz člana 15. Evropske konvencije o ljudskim pravima – “u najnužnijoj meri koju iziskuje hitnost situacije”. U svetlu člana 202.2 trebalo je uključiti i član 44. o crkvama i verskim zajednicama. Može se takođe postaviti pitanje zašto članovi 33. i 65, na primer, nisu obuhvaćeni spiskom.



## 2. ŠTA SA NACIONALNIM SAVETIMA: CRTICE ZA DIJALOG

Prof. dr Duško Radosavljević

### *Uvod: Koliko je politike potrebno u ovoj oblasti?*

Cilj državne zajednice jeste težnja najvišem dobru. One koji ne učestvuju u jačanju političke zajednice i političkom životu, stari Grci nazivahu – idiotima. Zato ovde upućujem na minimalnu definiciju politike, kao usklađivanja društvenih interesa. Ljudima je mesto u politici, oni na politički način i političkim sredstvima rešavaju svoje probleme. Još je to očiglednije za organizovane ljudske jedinice, okupljene u određene društvene grupe, u našem slučaju u nacionalne zajednice. Sledi da ono što je poželjno jeste imati zdrave, normalne i uravnotežene javne politike, u svim delatnostima ljudskog društva, koje bi bile usklađivane između vlade i organizacija civilnog društva, partija i pripadnika nacionalnih zajednica.

### *I Kako se štite prava pripadnika nacionalnih zajednica – osnovne postavke?*

Sa raznih strana se nameće stav da je država sav „prljav veš“ politike u ovoj oblasti „apsolvirala“ formiranjem nacionalnih saveta. Zato će moj doprinos temi biti (nadam se) smisleni atak na koncept istih. Politikolog mlađe generacije Radivoje Jovović kaže: „Nacionalni saveti i njihovo delovanje sa ciljem afirmacije i očuvanja partikularnih nacionalnih identiteta od ključnog su značaja za unapređenje suživota i multikulturalizma u Republici Srbiji. Svrha nacionalnih saveta višestruka je, s jedne strane saveti imaju funkciju očuvanja nacionalnih identitetskih posebnosti, dok s druge imaju za cilj podsticanje komunikacije i učenja među različitim nacionalnim zajednicama.“ (Jovović, 2013)

Formalno-pravna zaštita nacionalnih zajednica može proći međunarodni monitoring<sup>56</sup>, gde se onda javlja i nesporazum – još iz vremena Miloševićevog režima papagajiše se o „najvišim standardima u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina“, ignorišući činjenicu da se ono što piše u Ustavu i setu pratećih zakona sadrži i u pozitivnom pravu većine modernih demokratskih država, posebno u EU.

Ustavom, najvišim političkim i pravnim aktom, u najširem smislu uređuje se položaj, štite identitet i integritet, garantuju se ljudska i manjinska prava, pitanja jednakosti građana, sloboda izražavanja nacionalnog identiteta, zabrana diskriminacije, izazivanja rasne, verske i nacionalne mržnje, obezbeđuju se prava na različitost i očuvanje posebnosti, posebna kolektivna prava nacionalnih zajednica – informisanje, kultura, obrazovanje i službena upotreba jezika. Istim aktom obezbeđuju se pravo na samoupravu, razvijanje duha tolerancije, mere afirmativne akcije, stečena prava, ravnopravnost u vođenju javnih poslova; propisuju se nadležnosti autonomnih pokrajina<sup>57</sup>, u vezi sa pravima nacionalnih zajednica; propisuju se zabrana nasilne asimilacije, pravo na udruživanje,

---

<sup>56</sup> Posebno u situacijama kada se nosiocima političkih mandata u Srbiji „gleda kroz prste“ u unutrašnjoj politici, imajući u vidu potrebu značajne kooperativnosti istih za ispunjenje „krupnijih zadataka“, koje pred njih postavljaju predstavnici međunarodne zajednice, najčešće oni iz Evropske unije.

<sup>57</sup> U slučaju Republike Srbije to znači samo nadležnosti AP Vojvodine.

saradnja sa sunarodnicima iz drugih država, kao i neposredna primena zajemčenih prava. Ustavom je predviđeno da se određenim aktivnostima podstiču razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika, kako bi se u Srbiji podsticao duh tolerancije i međuetničkog dijaloga, kao i izgradnja multikulturalnog društva.

Skrećem pažnju na veoma bitan momenat – po Ustavu iz 1990. godine Srbija je definisana kao *”demokratska država svih građana koji u njoj žive”*. Ustav iz 2006. godine napušta koncept građanske države – Srbija je *”država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive”*! U daljem tekstu insistira se na službenoj upotrebi srpskog jezika i ćirilice, dok su državni simboli, zastava, himna i grb, vezani isključivo za srpsku nacionalnu tradiciju. Ustav koristi termin nacionalna manjina, iako u delu Srbije gde živi najveći broj pripadnika nacionalnih zajednica, u Vojvodini, taj termin ima izrazito negativan karakter.

Navodeći sve ovo i dalje nisam bliži odgovoru. Držeći se slova Ustava, zakona i drugih akata nisam došao do suštine – u kojoj su sferi situirani nacionalni saveti? *„Donošenjem Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina 2009. godine uređena su statusna pitanja, nadležnosti nacionalnih saveta, odnos sa republičkim organima, organima autonomne pokrajine i jedinicama lokalne samouprave, međunarodna i regionalna saradnja, izbor nacionalnih saveta, finansiranje delatnosti nacionalnih saveta i nadzor nad primenom zakona. Od usvajanja Zakona 2009. godine Zakon je pretrpeo neke izmene. Kao što je već pomenuto, odlukom Ustavnog suda Republike Srbije od 16. januara 2014. godine utvrđeno je da pojedine odredbe zakona koje su se odnosile na nadležnosti nacionalnih saveta, u celosti ili u delu, nisu u saglasnosti sa Ustavom. Odlukom Ustavnog suda ovlašćenja nacionalnih saveta su u značajnoj meri sužena. Posledica donošenja odluke USS je potreba da se Zakon izmeni, odnosno dopuni u delu u kojem se uređuju ovlašćenja nacionalnih saveta“*.(E. Vukašinić, N. Janić, 2014:15)

Osnovni problem sa nacionalnim savetima krije u sebi nekoliko nepoznanica za rešavanje. Prvo, nacionalni saveti nisu obavezni organi, tako da nisu *„situirani“* u polju političke vlasti, odnosno u strukturama političkih zajednica u Srbiji (država, pokrajina, gradovi, opštine). Drugo, njihova ustavna i zakonska pozicija koncipirana je tako da zavisi od volje trenutnih političkih aktera u vlasti. Treće, problematičan način formiranja Ustavnog suda Srbije rezultira poslednjih godina svojevrsnom *konzervativnom revolucijom*, koju u ustavno-pravnom i političkom sistemu Republike Srbije svojim odlukama stvara pomenuti sud<sup>58</sup>. To je vidljivo prilikom tumačenja pretpostavke nadležnosti, koja se po pravilu veoma restriktivno rezerviše za centralne državne organe, što ukazuje na manjak pravne sigurnosti i potcrtava bazično nepoverenje u prenošenje određenih nadležnosti na niže, samoupravne organe – bilo teritorijalnih zajednica, bilo, još više, kao u našem slučaju, na organe samouprava nacionalnih zajednica<sup>59</sup>.

Mogu reći da su nacionalni saveti namerno ovako koncipirani, *„odsečeni“* od smislenog delovanja, kako ne bi smetali, bar dok se ne reše *pitanja više važnosti* u Republici Srbiji (Kosovo?), ili dok broj pripadnika nacionalnih zajednica ne padne ispod određenog broja (10%?), tako da ne mogu predstavljati *„remetilački faktor“* u državi, pa tako ne bi bilo potrebe da se insistira na Srbiji kao multietničkoj, multikonfesionalnoj i multikulturalnoj zajednici.

---

<sup>58</sup> Sve više ima naznaka u transformisanju Ustavnog suda Srbije u *četvrtu granu vlasti*, što je više nego opasan fenomen.

<sup>59</sup> građanskoj inicijativi, koja leži u korenu svake samouprave.

## ***II Šta (ni) su saveti uradili?***

Nedefinisan položaj nacionalnih saveta pruža pregršt argumenata za manipulaciju njima, ali i za manipulaciju putem njih. Vreme je potvrdilo zamerke ovako situiranim savetima:

- Nepostojanje volje političkih aktera, na republičkom i na nivou pokrajine, da se pitanje političke reprezentacije nacionalnih zajednica reši na produktivan način, te dugoročno;
- (Ne)Legitimnost nacionalnih saveta za vođenje produktivne politike, po meri pripadnika zajednice, ne samo za interes oligarhijske grupe unutar zajednice;
- Nametanje političkog arbitriranja u nacionalnim savetima; povećana mogućnost izborne manipulacije; vešto krojenje izbornih rezultata od strane određenih političkih grupacija, pokušaj '*cementiranja*' vladavine postojeće oligarhijske grupacije mimo izbornih rezultata, itd;
- Nepostojanje šire političke, kulturološke, ekonomske, civilizacijske, pluralističke platforme Srbije kao Evropske, multikulturalne, državne i političke zajednice, ponuđene od strane bitnijih političkih grupa, te nosilaca političkih mandata u Srbiji (parlament, vlada, predsednik), koja bi stvorila pretpostavke za „modernizacijski kod” Srbije, te u sebi sublimisala i učešće nacionalnih zajednica u izgradnji identiteta Srbije, posebno multikulturalnog identiteta Vojvodine;
- Beznadežno zastareli koncepti političkih elita u Srbiji i Vojvodini, koji se više baziraju na obezbeđivanju resursa za dugu vladavinu i obezbeđenje interesa partijskog članstva, vešto prikriivenih iza tzv. '*državotvornih tema*' takođe onemogućavaju uspostavljanje adekvatne politike u ovoj oblasti;
- Nemoć srpske/vojvođanske političke scene da sebe legitimiše na osnovama postulata da je puna autonomija ličnosti preduslov za izgradnju moderne političke zajednice, osnovni je problem koji stoji na putu kako uključenja u političke procese nacionalnih zajednica, tako i izgradnji multikulturalnog identiteta Vojvodine, ali i moderne, šire političke zajednice Republike Srbije.<sup>60</sup>

U Srbiji se demokratska procedura definitivno izgubila a i efikasnost je više nego upitna. Konsekventno, sve mane političkog sistema Republike Srbije prelile su se i na entitete koji se naslanjaju na takvo ozračje ili proizilaze iz njega. Nacionalni saveti su tu jedan od najboljih primera.

Tek brojnije nacionalne zajednice mogu da značajnije „*dobace*“ do centra političkog odlučivanja u Republici Srbiji – do Narodne Skupštine i Vlade Srbije. To posebno stoji u slučaju mađarske nacionalne zajednice i partije, Saveza vojvođanskih Mađara. Kako sama može ući u skupštine svih zajednica, tako je njena pozicija jača od ostalih partija nacionalnih zajednica, pa je i njen uticaj na rešavanje određenih problema vezanih za Nacionalni savet mađarske nacionalne zajednice mnogo veći<sup>61</sup>. Bez uticaja SVM na nivou države ovi problemi sigurno ne bi bili rešavani. Još je veći uticaj SVM na rad pokrajinskih organa, imajući u vidu da je od oktobarskih promena 2000. godine ova partija učestvovala u svakoj vojvođanskoj vladajućoj garnituri<sup>62</sup>. Međutim, stiče se utisak da baš u toj ravni treba tražiti rešenje čitavog niza pitanja – problemi vezani za položaj, organizovanje, izbor i nadležnosti nacionalnih saveta moraju biti institucionalno rešeni, sa asimetričnim rešenjima za nacionalne zajednice, imajući u vidu stvarne potrebe određenih zajednica, bez arbitriranja

<sup>60</sup> Vidi: Radosavljević, Dragutinović. 2013.

<sup>61</sup> Ne zaboravljamo pritom ni na više nego dobre odnose SVM i vladajuće partije u Mađarskoj, Fides, odnosno veoma dobar odnos njihovih lidera, Ištvana Pastora i Viktora Orbana.

<sup>62</sup> U poslednja tri skupštinska mandata predsednici Skupštine AP Vojvodine su iz redova SVM, Šandor Egereši i Ištvan Pastor.

političkih aktera, sa mnogo više mogućnosti za rad u nacionalnim savetima i sa svim onim akterima koje smo pominjali, uz limitirani pristup političkim partijama. Tada bi nacionalni saveti imali mnogo značajniju ulogu u očuvanju prava pripadnika nacionalnih zajednica.

### ***III Da li treba ukinuti nacionalne savete?***

Iako ovo deluje radikalno, to je u stvari pitanje koje stalno prati postojanje nacionalnih saveta. Razloga za ukidanje ima više nego onih za opstanak, samo moramo utvrditi da li su oni jači od onih koji bi bili izneseni za opstanak. Drugo pitanje sledi: pošto su oni stvorili neku realnost, čime bi bili zamenjeni? Idem redom: da li smo zadovoljni stanjem demokratskih odnosa u Republici Srbiji? Ako je odgovor ne, što je verovatno, čime bismo zamenili demokratiju u Srbiji? Isti je slučaj sa nacionalnim savetima. Saveti koji dobro rade, rade tako jer su dobro politički zaštićeni. Oni koji imaju problema, a oni su dvojake prirode – slaba politička zaštita i podrška, i saveti su malobrojne zajednice. Oni koji dobro rade, to su saveti brojnijih zajednica. Znači, ako savete gledamo kao političke entitete, njihov će uticaj zavisiti od realne političke snage matične nacionalne zajednice. Ako to ukrstimo i sa teritorijalnim principom, dolazimo do poraznog stanja da su „ozbiljni igrači“ u ovoj oblasti samo saveti mađarske i bošnjačke nacionalne zajednice! Kako u Republici Srbiji deluje 21 savet nacionalnih zajednica, teško je otići se utisku da mi u stvari diskutujemo o napred pomenuta dva saveta, imajući u vidu sve dobre i loše strane ovako zamišljenog organizovanja nacionalnih zajednica. Naravno da se sve što kažemo odnosi i na „manje“ savete, ali u manjoj meri. Da li je namera ovako zamišljene zaštite prava nacionalnih zajednica bila stvaranje „većih“ i „manjih“ zajednica, odnosno *ravnopravnih i malo ravnopravnijih* (Orvel), ne mogu da deciderano tvrdim, ali ni da odbacim. Međutim, saveti su sada tu, treba im naći mesto i obezbediti uslove za rad. To kažem jer kao da je država zaboravila neke od svojih obaveza u vezi sa njima, što stvara „sivu zonu“, u kojoj su saveti prinuđeni da se snalaze. Snalaženje uglavnom znači oslanjanje na matičnu državu. Formula po kojoj iza brojne nacionalne zajednice stoji bogata matična država, ili nacionalnom savetu sklona neka druga država, koja materijalno pomaže rad nacionalnog saveta, jedina je trenutno dobitna kombinacija. Manje brojne nacionalne zajednice, udaljene od zemlje matice, sa relativno slabim kontaktima, prinuđene su da sredstva za rad namiču unutar Srbije, gde je znatna materijalna oskudica i gde ima malo sluha za ovakve potrebe. Dodam li tome i činjenicu da je manjim nacionalnim savetima veoma teško da formiraju i stručnu ekipu za vođenje saveta, koja bi još trebala da se „projektno“ ponaša<sup>63</sup>, zaključak je dosta pesimističan. Nacionalni saveti deluju samo u slučajevima brojne zajednice, oslonjeni na zemlju maticu, sa snažnom političkom partijom na nacionalnom nivou. Ostali spadaju u kategoriju – ostali. Da li je to razlog da se ukinu? Ne, to je razlog da se obnovi široka javna debata o njima, da se ustavno zaštite, da im se pronađe adekvatno mesto u sistemu vlasti, da se ograniči, ne da se isključi, uticaj političkih partija i da se reši finansiranje saveta.

### ***IV Umesto zaključka***

Nacionalni saveti koji su u svojevrsnom „*ni na nebu ni na zemlji*“ statusu, mogu i treba da ostvaruju dve osnovne funkcije: prvo, da budu krovne organizacije nacionalne zajednice u domenu očuvanja svog identiteta, i, drugo, da aktivno rade na integrisanju nacionalne zajednice u politički, javni i kulturni život zemlje u celini. To mogu da rade samo ako pravila igre budu jasna, unapred donesena, ako država bude garant ovih aktivnosti. Znači da se vodi izbalansirana politika u ovoj oblasti, poštujući različitosti, bazirana na jačanju *samouprave* raznih tipova u Republici Srbiji. Zrelost u prihvatanju ovako koncipiranog razvoja društvenih odnosa biće zalog prosperiteta šire političke zajednice, Republike Srbije, i njenih građana, kako većinske, tako i drugih nacionalnih zajednica.

---

<sup>63</sup> Pisanje i konkurisanje sa projektima nacionalnog saveta kod domaćih i stranih donatora.

### 3. NACIONALNE MANJINE U SRBIJI: IZMEĐU SEGREGACIJE I DELIMIČNE INTEGRACIJE

Prof. dr Dejan Guzina

Javni zvaničnici u štampi često navode da srpski standardi zaštite manjina daleko prevazilaze norme i prakse koje se mogu naći u mnogim evropskim državama. Međutim, čak i površan pregled zakona i prakse zaštite prava nacionalnih manjina u Srbiji ukazuje na postojanje izvesnih protivrečnosti između formalnog liberalnog okvira države i načina na koji se uređuju većinsko-manjinski odnosi u državi. Postoji veliki broj razloga zašto je do toga došlo, ali, u ovom kraćem prikazu, osvrnuću se najviše na ulogu *Zakona o nacionalnim savetima* kao jednog od središnjih instrumenata za zaštitu majinskih prava.

Prvi saveti su organizovani već 2002. godine, dok je Ustav iz 2006. godine prepoznao ovaj instrument zaštite manjina kao ustavno načelo. Konačno, u 2009. i 2018. godini usvojene su izmene Zakona koje definišu nadležnosti saveta nacionalnih manjina u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja, službene upotrebe jezika i pisma, izbornih postupaka za nacionalne savete i njihovog finansiranja. Treba takođe istaći da se ovaj zakon prevashodno fokusira na zaštitu prava manjina u smislu takozvanih kulturnih prava, a ne na manjinske zahteve za uspostavljanjem političke i teritorijalne autonomije. Kako god, svako ko prati rad nacionalnih saveta je više nego svestan da je pitanje političkih prava i teritorijalne autonomije uvek prisutno u zahtevima većih, teritorijalno koncentrisanih, manjina, kao i da takvi zahtevi izazivaju mrštenje u većem delu takozvane većinske Srbije. Ali, koliko se zaista može očekivati da se nacionalni saveti u svome radu usredsređuju samo na očuvanje kulturne baštine i promovisanja jezika, slobode informisanja, medija, i obrazovanja nacionalnih manjina u Srbiji?

Praksa nacionalnih saveta većih manjina (Mađari, Bošnjaci, Albanci) više nego ukazuje da smo bili svedoci procesa politizovanja nacionalnih saveta. Zakon je izričito dopuštao da „izborne liste može predložiti ... politička organizacija nacionalne manjine u pitanju (član 71.)” Po pravilu, najuspešniji kandidati su bili oni manjinski zastupnici koji imaju jaku podlogu njihovih političkih stranaka. Kandidati koji su bili poznati kao nezavisni intelektualci ili kulturni aktivisti imali su malo ili nimalo šansi da budu izabrani bez podrške određene partije. Stoga ne čudi da su na izborima za nacionalne savete najviše zastupničkih mesta dobijali kandidati koji su ujedno bili veoma dobro politički povezani sa različitim manjinskim političkim partijama.

Dodatni problem u radu saveta je što je praksa pokazala da su nacionalni saveti koji predstavljaju kulturne interese većih nacionalnih zajednica u znatno boljoj poziciji da te interese i ostvare u odnosu na predstavnike brojučano manjih zajednica. Vrlo često brojučano raspršene manjine nemaju institucionalnu infrastrukturu koja bi podržavala rad svojih nacionalnih saveta, dok su se nacionalni saveti brojučano većih manjina sve više okretali dvostrukom projektu paralelne izgradnje svoje manjine i legitimisanju zahteva za nekom vrstom političke samouprave, što, barem po slovu zakona, nije u skladu sa radom nacionalnih saveta. Tako su na svim prethodnim izborima za nacionalne savete politička pitanja regionalizma, decentralizacije i lokalne samouprave dominirala u takozvanoj kulturnoj kampanji mnogih albanskih, bošnjačkih i mađarskih kandidata.

Drugim rečima, dosadašnji model rada nacionalnih saveta omogućio je političkim predstavnicima pojedinih nacionalnih zajednica da se pojave kao takozvani "čuvari" tradicije i kulture svojih manjina. Ipak, izmenama *Zakona o nacionalnim savetima* iz 2018. godine pokušava se ovoj praksi

stati na kraj jer se članom 7a. propisuje da predsednik nacionalnog saveta i član izvršnog odbora ne mogu istovremeno biti članovi rukovodeih organa političkih partija, ili neko ko radi za državni, pokrajinski ili lokalni organ samouprave i odlučuje o pitanjima u vezi rada nacionalnih saveta. Naravno, nema jednostavnih odgovora na pitanje da li su nove izmene zakona dovoljne da se bolje zaštite prava manjina u Srbiji, kao i da li će ove mere uroditi plodom ili će se saveti i dalje otvoreno baviti političkim pitanjima.

Ono što se već sada može reći jeste da se interesi teritorijalno raspršenih manjina ne mogu u potpunosti zaštititi ovim zakonom. Dodatni problem je u određenim izmenama ovog zakona koji veoma restriktivno tumače samu ulogu nacionalnih saveta. Naime, sa postojećim izmenama, nacionalni saveti su od organa manjinske samouprave svedeni na organe kulturnog predstavnštva bez ikakvih zakonom utvrđenih nadležnosti. To otvara pitanje da li će se sledećim izmenama srpskog zakonodavnog okvira u oblasti zaštite manjina “evropske preporuke” zameniti standardom reciprociteta zaštite manjina sa onim državama sa kojima se Srbija graniči i koje su, kao članice EU, u poziciji da na Srbiju vrše određeni pritisak. U slučaju da dodje do takvog razvoja, sadašnji pristup zaštite manjina, koji je makar u načelu povezan sa preporukama Evropske komisije, mogao bi se zameniti politikom dvostrukih standarda – jedan za manjine o kojima ima neko sa “strane” da brine, i drugi za sve ostale.

Sve u svemu, u Srbiji imamo stanje koje se može definisati terminima monoetničkog mnoštva umesto integrativnog multikulturalizma. Krajnja posledica takvog paralelnog suživota između manjina i većine je ustoličenje nekoliko protivrečnih modela rešavanja pitanja građanskih prava i kulturne i političke zastupljenosti manjina u Srbiji: prikrivena asimilacija (odnosno, politika dobroćudnog zanemarivanja prava takozvanih teritorijalno raspršenih manjina), komunitarni/segregativni multikulturalizam (naročito kad je reč o teritorijalno koncentrisanim manjinama) i paternalizam države u pristupu ostvarivanja manjinskih prava. Možda je najbolji primer ovoga nesuglasja u samoj politici srpskih državnih simbola (srpska himna, zastava i službena državna obeležja) koji su isključivo reprezentativni za srpski narod koji se razume i predstavlja različitim, i sa aspekta manjina, ekskluzivnim, povesnim, etničkim i kulturnim simbolima.

Ovaj kraći osvrt na određena rešenja u oblasti zaštite manjinskih prava ukazuje da Srbija i dalje predstavlja model države u kojoj je samim ustavno-zakonodavnim okvirom ugrađena protivrečnost između “nas” i “njih”, između srpskog “naroda” s jedne strane i građana svih drugih etničkih skupina koje žive u Srbiji, s druge strane. Na taj način se, uprkos Ustavom zagaranovanih liberalnih, demokratskih načela, legitimise određena praksa koja naposljetku učvršćuje takozvani gust osećaj identiteta zasnovanog na isticanju tradicije, jezika i kulture, ali na uštrb temeljnih načela modernog, liberalnog organizovanja društva i razumevanja građanskih prava i zaštite manjina.

## **4. KOMENTAR NA TEKST EVE VUKAŠINOVIĆ O ZAKONU O NACIONALNIM SAVETIMA NACIONALNIH MANJINA**

Robert Sepi

Činjenica da Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina ove godine slavi prvu deceniju postojanja i primene dovoljan je i opravdan razlog za kritičko sagledavanje njega kao pravnog propisa, njegove primene kao pravne prakse i postignutih rezultata kao efekata zakona.

Već na prvi pogled nameću se sledeći utisci: kao propis za 10 godina zahtevao je dve intervencije zakonodavnog tela radi unapređivanja odredbi koje sadrže i jednu intervenciju Ustavnog suda: tokom decenije primene neuporedivo više je kuđen i osporavan nego hvaljen, a rezultati koje je proizveo ne daju mnogo povoda za trijumfalizam, iako je Republika Srbija jedina država na teritoriji Evrope koja se opredelila za takav pristup nacionalnim manjinama.

Dublja analiza pokazuje da ima mesta pitanju šta se htelo sa uvođenjem ovog instituta i donošenjem posebnog zakona, njemu posvećenog? I pravnim je laicima jasno da se prava pripadnika nacionalnih manjina ne mogu posmatrati samo kroz prizmu ovog zakona, niti izolovano od drugih pravnih propisa koji regulišu tu oblast. I pored toga, ostaje dilema da li su svi ti propisi zasnovani na konceptu integracije, što podrazumeva ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina sa drugim građanima, uz istovremeno garantovanje posebnih prava usmerenih očuvanju njihovog identiteta – ili nešto sasvim suprotno tome.

Već na samom početku primene, ovaj zakon dao je povoda za kritiku da je za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina neophodno izvršiti depolitizaciju.

Na ovom mestu navešćemo samo najznačajnije razloge zbog kojih je gore navedeni zakon postavljen. Na prvom mestu – izborna procedura. Obe pomenute zakonodavne intervencije za svoj su predmet imale izborni postupak i uslove. Prva izmena zakona propisuje da je najviši organ za sprovođenje izbora za nacionalne savete koji bi trebalo da budu organ kulturne autonomije – Republička izborna komisija. Istina, ako se želi, takvo rešenje može dobiti kakvo-takvo logičko opravdanje u činjenici da se izbori za nacionalne savete sprovedu shodno izborima za narodne poslanike. Štaviše, saglasno zakonu, ovlašćeni podnosilac liste za nacionalne savete može biti politička stranka. Zato ne treba da čudi da je nakon izbora 2014. godine jedan od glavnih prigovora bio da je veliki nedostatak za demokratsko sprovođenje izbora bila činjenica da država nema zakonsku obavezu da finansira troškove izborne kampanje. Ne treba biti vidovit da bi se zaključilo iz kojih krugova dopiru takve kritike. S obzirom na to da one nisu ostale nepoznate, odsustvo odgovarajuće reakcije samo pojačava dilemu da li se integracija manjina zaista želi.

Dodatnu nelogičnost nalazimo na samom početku – kod rešavanja tzv. prethodnog pravnog pitanja. Reč je, naime, o rešenju prema kojem, odluku o tome da li neka zajednica ispunjava uslov da se može smatrati nacionalnom manjinom donosi organ državne uprave, na čijem se čelu nalazi par ekselans politička figura – ministar lično. Imajući u vidu nepostojanje izričito propisane procedure za donošenje takve odluke, kao i način na koji su propisani kriterijumi čiju ispunjenost ministar treba da potvrdi, ne može se oteti utisku da je ovo jedan najizraženijih primera diskrecionog odlučivanja. Iako se ovo rešenje samo po sebi može smatrati spornim, situaciju dodatno otežava logička i pravna konstrukcija: samo zajednica koju ministar priznaje za manjinu

ispunjavaju uslov da može da formira poseban birački spisak, što je nužan uslov za konstituisanje nacionalnog saveta.

Svemu navedenom treba dodati i činjenicu da je izmenama propisan dodatni uslov za obrazovanje biračkog spiska – a to je da broj pripadnika neke nacionalne manjine prema poslednjem popisu ne sme biti manji od 300. Ako se ignoriše činjenica da aritmetičko određivanje granica može stvar dovesti do apsurd (npr. da li je 299 pripadnika neke nacionalne manjine nedovoljna garancija), stara dilema iskršava ponovo u novoj formi. Ako integracija podrazumeva uključivanje, zašto su neki isključivanjem usmereni ka asimilaciji? Ako nacionalni saveti treba da omoguće očuvanje identiteta manjina koje su integrisane, zar malobrojnijima i slabije organizovanima nije potrebno više pomoći i podrške? Ako neke manjine imaju problem da potpuno i blagovremeno vrše ovlašćenja jer nemaju kapacitete za to, da li su ovako osmišljeni nacionalni saveti pravo oruđe i sredstvo integrativne politike?

Drugi element koji zaslužuje posebnu pažnju jesu ovlašćenja nacionalnih saveta. Problem ovlašćenja leži u činjenici da postojeća definicija nacionalnih saveta nije odgovarajuća jer više govori šta saveti nisu, odnosno šta mogu da budu u zavisnosti od tumačenja – nego šta oni jesu. Prema njoj, saveti su organizacije (kakve?) koje vrše javna ovlašćenja. A ovlašćenja su da učestvuju u odlučivanju ili da samostalno odlučuju. Kada je reč o ovom drugom, ne može se izbeći utisak da je već pomenuta politizacija imala uticaja jer je, uprkos ustavnoj zabrani snižavanja dostignutog nivoa prava, svaka nova izmena propisa dodatno sužavala to ovlašćenje. O sudbini prvog dovoljno slikovito govori podatak da su nacionalni saveti izjednačeni sa drugim subjektima, pa i fizičkim licima, jer je pravo predlaganja propisa i mera zamenjeno pravom podnošenja inicijative.

Na kraju, ako je za proteklih 10 godina primene postojala konstanta, onda je to činjenica da nacionalni saveti nisu mogli da vrše nijedno svoje ovlašćenje ukoliko nije postojala politička, a ne nacionalna istovetnost sa rukovodstvom lokalne samouprave. Brojni su primeri da nije bilo, niti postoji sada dovoljno efikasan mehanizam koji bi naterao lokalnu samoupravu da ispuni zakonsku obavezu i donese odluku o finansiranju saveta, ukoliko ova to ne želi zbog političkog razmimoilaženja.



## 5. KOMENTAR AUTORSKOG TEKSTA EVE VUKAŠINOVIĆ O ZAKONU O SLUŽBENOJ UPOTREBI JEZIKA I PISAMA

Robert Sepi

Jezik je tradicionalno jedna od glavnih odlika ličnog i nacionalnog identiteta, zbog čega je zaštita i potpuno i efikasno ostvarivanje prava na korišćenje maternjeg jezika i pisma neophodno sredstvo za očuvanje tih identiteta. U tom kontekstu može se reći da pravo na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina u sebi sadrži i dodatnu vrednost – ono je, pored očuvanja, istovremeno i dokaz, odnosno javna poruka o postojanju neke manjine na određenoj teritoriji, kao i efikasno sredstvo koje olakšava i pojednostavljuje obavljanje svakodnevnih aktivnosti u kojima je država prisutna u nekom svom obliku.

Već prvi pogled na pravni okvir kojim je regulisana službena upotreba jezika i pisama daje povoda za zaključak da u Republici Srbiji nije definisana tzv. jezička politika koja bi objedinila savremene tendencije sa tradicionalnim pristupom.

Tako i sam najviši pravni akt, Ustav, sadrži zametak problema koji kasnije poprima raznovrsne forme. Naime, njegov član 10. izričito se određuje samo prema srpskom jeziku i pismu. Nasuprot tome, svi drugi jezici i pisma obuhvaćeni su deklarativnom normom instruktivnog karaktera (*uređuje se zakonom*) na jedan prilično neobičan način, jer granice regulisanja službene upotrebe drugih jezika i pisama postavlja sintagmom – *na osnovu Ustava* – ne precizirajući kakva je sadržina tog osnova.

Takav pristup proizvodi nekoliko posledica. Pre svega, da je osnovni zakon, koji bi bar prema svom nazivu sistemski i sveobuhvatno uredio ovaj donet u prošlom veku, tačnije pre 28 godina. Stoga ne treba da čudi činjenica da je nekoliko puta do sada menjan i dopunjavan, ali, nažalost, ne i unapređivan i modernizovan. Ništa manje važan podatak nije saznanje da je službena upotreba jezika i pisma propisana u više zakona, s jedne strane, a da, zbog takvog parcijalnog pristupa, ne postoji organ javne vlasti koji je nadležan da kontroliše primenu tog prava, sa druge strane. I kao da postojanje više zakona koji u manjoj ili većoj meri uređuju ovo pravo nije dovoljno problematično, navedeni zakoni sadrže različite – a nekada i suprotstavljene odredbe.

Uprkos tome, što je naročito zanimljivo, svi oni sadrže jednu zajedničku karakteristiku – koncept da je obezbeđivanje potpunog i efikasnog ostvarivanja službene upotrebe jezika i pisma u najvećoj meri prebačeno na teret jedinice lokalne samouprave. Iskreno verujemo da je ideja vodilja zakonodavca bila plemenita i racionalna – lokalna samouprava je najčešće mesto gde se građani prvi put sreću sa svojim pravima, zbog čega je to, istovremeno, i mesto gde se ona najlakše i najjednostavnije ostvaruju, odnosno gde se uočeni problemi rešavaju. Nažalost, takav pristup nije uzeo u obzir činjenicu da su ljudska prava lepa stvar, ali da ona koštaju. Danak tome danas plaćaju kako ljudska prava sama po sebi, tako i njihovi prirodni uživaoci. Brojne su lokalne samouprave u kojima se različiti vidovi službene upotrebe jezika i pisma ne ostvaruju; tačnije, zakonske odredbe se ne primenjuju zato što troškove njihovog sprovođenja mora da plati lokalna samouprava – na primer, izradu višejezičnih tabli ili prevođenje određenog dopisa građana republičkim organima. I ta činjenica skoro da nikoga više ne zabrinjava. Lokalne samouprave, suočene sa centralizovanim budžetskim sistemom i zavisne od transfera sredstava – jer prostora

za povećanje budžetskih prihoda skoro da nema zbog siromašenja građana – u velikom broju slučajeva primorane su da ističu floskulu da nemaju finansijskih kapaciteta. Istini za volju, tome nesvesno doprinosi jedno krajnje demokratsko i tolerantno opredeljenje zakonodavca da, u poređenju sa brojnim drugim zemljama, propiše niske pragove za uživanje ovog prava. Nedostatak finansijskih kapaciteta je, uz još neke druge stavke, razlog zašto ne mogu da reše problem nedostatka kadrovskih i tehničkih kapaciteta. Građani, sa svoje strane, ne postavljaju mnogo neugodna pitanja, jer se vrlo lako može desiti da usled insistiranja na obezbeđivanju službene upotrebe njihovog maternjeg jezika i pisma nedostaju sredstva za ostvarivanje nekih egzistencijalno važnijih sredstava. Uz već navedeni podatak da ne postoji centralni kontrolni organ, krajnji rezultat je da neprimenjivanje zakona ne predstavlja problem.

Poseban problem takvog pristupa pojavljuje se u onim lokalnim samoupravama u kojima prepreku primeni zakona, konkretno izvršavanju zakonom propisane obaveze, predstavlja nepostojanje političke volje. Štaviše, jasno izražena politička volja suprotna duhu i smislu zakona. Na jednom apstraktnijem nivou to se može posmatrati i kao borba za prevlast između dva principa – principa zakonitosti (da lokalna samouprava obavezno svojim statutom uvede u ravnopravnu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine čiji broj pripadnika prelazi zakonom propisani prag) i principa suverenosti (koji Ustav poverava izabranim predstavnicima naroda) – da se donese odluka unapred određene sadržine. U toj borbi naš zakonodavac se, iako je njen kreator, držao neutralno i po strani. Naime, u pravnom poretku ne postoji kontrolni niti kazneni mehanizam za slučaj nepoštovanja imperativne odredbe zakona, čega je u praksi bilo.

Istovremeno sa upotrebom i negovanjem maternjeg jezika, poznavanje jezika društvene sredine, bar funkcionalno, neophodno je sredstvo integracije i prepreka da se upotreba maternjeg jezika ne pretvori u nešto nepoželjno to jest da postane sredstvo segregacije, izolacije i etničke distance. Iskustvo pokazuje da su razvijanje i podrška pravu na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine uz zanemarivanje jezika društvene sredine najpogubniji po integraciju. Otuda brojni zahtevi za većom zastupljenošću nacionalnih manjina u organima javne vlasti gube legitimitet onog trenutka kada se kao uslov postavi poznavanje jezika i pisma koje je takođe u službenoj upotrebi.

## 6. ANTIDISKRIMINACIONA POLITIKA – KLJUČNA POLUGA INTEGRATIVNE MANJINSKE POLITIKE

Prof. dr Nevena Petrušić

Pored dobrog zakonodavnog i institucionalnog okvira, važna poluga integrativne manjinske politike u Srbiji jeste sveobuhvatna i delotvorna antidiskriminaciona politika. Ona podrazumeva dugoročno, posvećeno i koordinisano delovanje institucija sistema na uklanjanju suštinskih uzroka diskriminacije, stvaranja jednakih mogućnosti za uživanje prava, pri čemu se u punoj meri ostvaruje princip vladavine prava kao pouzdano ljudskih prava i jednakosti. Jedan od važnih zadataka antidiskriminacione politike jeste i stvaranje društvenog multikulturalnog ambijenta u kome nacionalnost, etničko poreklo, veru i druga lična obeležja većina prihvata i poštuje kao deo raznolikosti i bogatstva, razumevajući da je to uslov mira, stabilnosti i društvenog napretka zajednice.

Kakvo je danas stanje u Srbiji? Društvena stvarnost još uvek je obeležena široko prihvaćenim etničkim i drugim stereotipima i predrasudama, zbog kojih je izrazito visok nivo socijalne distance prema nacionalnim, etničkim, verskim i jezičkim manjinama. Prema ispitivanju javnog mnjenja 2013. godine, etnička distancanajveća je prema Albancima, a zatim slede Hrvati, Bošnjaci i Romi.<sup>64</sup> Stanje se nije bitno promenilo ni posle tri godine, sudeći po nalazima ispitivanja javnog mnjenja sprovedenog tokom 2016. godine.<sup>65</sup> Albance i Rome ne želi u svojoj porodici 57% ispitanih, skoro polovina ne želi Albanca za vaspitača svoje dece, a Rom je kao vaspitač dece neprihvatljiv za 27% ispitanih; 40% ne želi Hrvate za državnike, polovina ne želi Albance, a skoro 30% ne želi da državnici budu Romi i Bošnjaci. Stav da Srbija treba da bude država samo srpskog naroda podržava 23% ispitanih, dok je 18% ispitanih neodlučno. Čak 38% građana slaže sa tvrdnjom da normalan čovek priznaje samo tradicionalne vere, a 35% građana slaže se sa tvrdnjom da male verske zajednice „kradu“ dušu ljudima. Posebno su zabrinjavajući stavovi srednjoškolaca: čak 19% ne želi da se druži sa Albancima, 10% sa muslimanima, 9% sa Romima, a isto toliko njih ne želi da se druži sa Hrvatima.<sup>66</sup> Visok je procenat dece i mladih koji podržavaju etnički čistu državu i netolerantnost i izražavaju spremnost na nasilje prema osobama druge veroispovesti.<sup>67</sup>

Kada je reč o spremnosti građana da diskriminišu, više je onih koji nisu skloni diskriminaciji, nego onih koji su joj skloni; prvih je nešto manje od 1/3, dok je drugih nešto manje od 1/5, ali je zabrinjavajuće da skoro 1/2 ne pokazuje spremnost da osudi diskriminaciju.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> *Izveštaj o istraživanju javog mnjenja " Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji, 2013, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, UNDP, CeSID, <http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/istra%C5%BEivanja/istra%C5%BEivanje-javnog-mnjenja-odnos-gra%C4%91ana-prema-diskriminaciji-u-srbiji>.*

Ovo je inače četvrto istraživanje koje je po istoj metodologiji sprovedeno 2009, 2010, 2012. i 2013. godine.

<sup>65</sup> *Izveštaj o istraživanju javnog mnjenja „Odnos građana i građanki prema diskriminaciji u Srbiji” 2016. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Institut za ljudska prava „Ludvig Bolcman“. <http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaj-o-istrazivanju-javnog-mnjenja>.*

<sup>66</sup> *Stavovi srednjoškolaca u Srbiji o manjinskim grupama, nasilju i diskriminaciji, 2015. Beograd, Yucom.*

<sup>67</sup> *Istraživanje o stepenu (ne)tolerancije i (ne)poštovanju ljudskih prava, 2010. Niš, Otvoreni klub, <http://www.oknis.org.rs>*

<sup>68</sup> *Odnos građana prema diskriminaciji u Srbiji, 2013. op. cit., str. 15-16.*

Za sagledavanje stanja važni su stavovi predstavnika organa javne vlasti, jer su oni ti koji treba da kreiraju i sprovode antidiskriminacionu politiku. Istraživanje pokazuje da većina njih deklarativno osuđuje diskriminaciju, ali i oni kao pojedinci/pojedinke izražavaju visok nivo negativnih stereotipa i predrasuda prema manjinskim zajednicama. Posebno je opasno to što predstavnici organa javne vlasti slabo poznaju antidiskriminacione propise, što potvrđuje podatak da više od 40% njih ne prepoznaje posrednu diskriminaciju. Zabrinjavajuće je da skoro polovina ispitanika smatra da su diskriminisane grupe, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina, same odgovorne za svoj položaj, kao i da je „tolerancija različitosti otišla u drugu krajnost i da sada pripadnici manjina imaju više prava nego većinska populacija”.<sup>69</sup>

Raširenost ovakvih stavova pogoduje bujanju svih oblika diskriminacije po osnovu nacionalnosti, verske pripadnosti i drugih ličnih svojstava, a ono što posebno brine jeste da se diskriminacija najčešće vrši od strane predstavnika organa javne vlasti i u ostvarivanju osnovnog egzistencijalnog prava – prava na rad. Tek neznatan broj slučajeva diskriminacije biva prijavljen, a još manji broj slučajeva dobije adekvatan sudski epilog.

Poslednjih godina u Srbiji su usvojeni mnogi zakoni kojima su regulisani zaštita od diskriminacije, ostvarivanje individualnih i kolektivnih prava manjina i način ostvarivanja manjinske samouprave. Posebno je značajno utvrđivanje zakonske obaveze države da preduzimanjem posebnih (afirmativnih) mera obezbedi punu i efektivnu ravnopravnost nacionalnih manjina, uključujući i njihovu adekvatnu zastupljenost u javnom sektoru, u političkom životu i u predstavničkim telima, ali i posebne mere radi unapređenja ekonomskog položaja nerazvijenih područja na kojima tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina.

Početak 2019. godine vreme je kada se sumiraju rezultati dvogodišnjeg sprovođenja *Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina* iz 2016. godine, kao i rezultati petogodišnjeg sprovođenja *Strategije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije*, koja je realizovana 2013-2018. godine. Opšta je ocena da je postignut značajan napredak, ali da su mnoge mere i aktivnosti nedosledno i sporadično sprovedene, dok neke uopšte nisu sprovedene.

Pripreme za donošenje nove strategije za sprečavanje i zaštitu od diskriminacije za naredni petogodišnji period već su započele. Veoma je važno da buduća strategija bude usmerena na uklanjanje suštinskih uzroka diskriminacije, a to su stereotipi i predrasude prema manjinskim grupama, kako bi se smanjila etnička distanca. Rastući govor mržnje protiv nacionalnih i verskih manjina, posebno onaj na internetu, zahteva čitav niz mera i aktivnosti kako bi se ova opasna pojava uspešno suzbijala, u čemu je ključna uloga obrazovnih ustanova i medija.

Osim toga, treba nastaviti sa preduzimanjem posebnih mera prema manjinskim zajednicama kako bi se obezbedila puna i efektivna ravnopravnost i omogućio jednak pristup zaposlenju, zdravstvenim, socijalnim, obrazovnim i drugim javnim uslugama i svim dobrima kojima društvo raspolaže. Naročito su značajne posebne mere za povećanje broja predstavnika manjinskih zajednica u organima javne vlasti, čiji sastav treba da odražava nacionalni sastav stanovništva.

Mnogo veća pažnja mora da bude posvećena merama za pristup pravdi žrtvama diskriminacije i unapređenju efikasnosti i delotvornosti pravne zaštite od diskriminacije. Da je to neophodno potvrđuje i podatak da je odbačena većina od ukupno 17 krivičnih prijavi koje je podnela institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, a koje se velikim delom odnose na Rome, i pored postojanja ozbiljnih sumnji da je krivično delo učinjeno. Time je tužilaštvo pokazalo da još uvek

---

<sup>69</sup> *Odnos predstavnika organa javne vlasti prema diskriminaciji u Srbiji*, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, UNDP, IPSOS, 2013. Dostupno na: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/sr/istra%C5%BEivanja/istra%C5%BEivanje-odnos-predstavnika-organa-javne-vlasti-prema-diskriminaciji-u-srbiji>

nije dovoljno senzibilisano za pitanja diskriminacije, te da još uvek ne prepoznaje društvenu opasnost izjava koje mogu izazvati raspirivanje mržnje i netrpeljivosti. Zato unapređenje efikasnosti u pružanju pravne zaštite od diskriminacije zahteva bolju obučenosť za poštovanje prava nacionalnih manjina i pravilnu primenu antidiskriminacionih propisa od strane sudija, tužilaca i advokata, ali i veću zastupljenost predstavnika manjina u pravosuđu. To bi svakako doprinelo sprovođenju efikasnijih istraga i privođenju pravdi počinitelaca dela nasilja, netolerancije i pretnje i drugih zabranjenih i kažnjivih dela prema manjinskim društvenim grupama, a žrtvama adekvatnu satisfakciju i obeštećenje.

Evidentno je da postoje teškoće u ostvarivanju prava nacionalnih manjina na upotrebu maternjeg jezika pred organima javne uprave i u sudskim postupcima, pa je i u ovoj oblasti neophodno preduzimanje adekvatnih mera koje će omogućiti efektivno uživanje ovog prava. Neke od takvih mera bile su predviđene Akcionim planom, ali nisu realizovane.

Pored postojećih mehanizama sudske pravne zaštite od diskriminacije, neophodno je da u svakoj instituciji sistema budu uspostavljeni *interni mehanizmi zaštite od diskriminacije*, koji obezbeđuju pravovremenu reakciju na diskriminaciju i šalju poruku da se diskriminacija neće tolerisati, već rigorozno kažnjavati.

Već dugi niz godina ukazuje se na nepostojanje jedinstvene baze podataka o slučajevima diskriminacije, koja bi omogućilo da se ova pojava sistematski prati i analizira, te da se, na osnovu toga, preduzimaju odgovarajuće mere. Formiranje takve baze treba započeti bez odlaganja i to bi trebalo da bude jedan od ciljeva buduće strategije.

Konačno, predstavnike nacionalnih manjina treba u punoj meri uključiti u proces izrade antidiskriminacione strategije, jer su oni ti koji su izloženi nejednakosti i više od svih drugih znaju koji su ključni izazovi i problemi.



# III DEO

## STAVOVI FORUMA ZA ETNIČKE ODNOSE O IZGRADNJI INTEGRATIVNE MANJINSKE POLITIKE<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Ovi stavovi su rezultat višegodišnjeg rada Foruma za etničke odnose, koji su razmenom mišljenja podržali OEBS i Kancelarija visokog komesara za nacionalne manjine, a kroz projekte interkulturalizma – i OEBS misija u Srbiji, kao i donatori iz EU (Bugarska, UK i Holandija).

Od posebnog je značaja i saradnja sa Fondacijom za otvoreno društvo koja je, u periodu od 2017. godine do marta 2019. godine, podržala sledeće projekte Foruma: Sandžak u regionalnom kontekstu: Mapiranje uticaja i predlaganje rešenja za poboljšanje društveno – političkog razvoja u Sandžaku, Monitoring i izveštavanje o unutrašnjem dijalogu o Kosovu, Integrativna politika i položaj nacionalnih manjina 2018 i Zagovaranje izgradnje zakonodavnog okvira integrativne politike (1. juni 2018 – 31. mart 2019).





**1. Republika Srbija je po broju i udelu nacionalnih manjina etnički heterogena država u kojoj žive brojne nacionalne manjine koje su teritorijalno skocentrisane u pograničnim oblastima. To ukazuje na veliki značaj manjina, manjinske politike i međuetničkih odnosa za bezbednost, stabilnost, demokratski razvoj i prosperitet Srbije.**

Srbija je zakonodavno (od 2003. godine) i ustavno određena kao društvo koje uvažava nacionalne različitosti. U praksi, Srbija je etnički fragmentisano društvo. Ona se može uporediti sa arhipelagom etničkih ostrva među kojima nema prohodnih mostova. Politički život se odvija kroz nagodbe političkih vođa srpske većine (vlasti) i političkih vođa nacionalnih manjina koji su deo vlasti. Ekonomski razvoj, zadovoljavanje socijalnih, kulturnih, obrazovnih i ostalih potreba pripadnika nacionalnih manjina prepušteni su stihijskom razvoju. U poslednjih nekoliko godina jača sužavanje kolektivnih prava i praksi zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina po principu "reciprociteta". Položaj pripadnika nacionalnih manjina vezuje se za kvalitet odnosa vlasti Srbije i vlasti drugih država ("matičnih država"). Političke vode većine i pojedinih manjina od 2017. godine oživljavaju etnonacionalističku politiku "razgraničenja po etničkim linijama", što uključuje i promenu sadašnjeg teritorijalnog okvira. To se ne odnosi samo na Srbe i Albance na Kosovu već se pojavljuje i kao politički zahtev političkih vođa unutar centralne Srbije, a i regiona (Bosna i Hercegovina). Otuda raste rizik od međuetničkih tenzija i sukoba, a i održavanje sadašnjeg teritorijalnog okvira Srbije.

Alternativa ovakvom stanju jeste promovisanje vrednosti različitosti, uz uključivanje udruštvo. To nalaže izvršavanje sledećih zadataka:

- Aktiviranje neiskorišćenih resursa u korist integracije manjina i maksimiranje efekata uspostavljenih primera dobre prakse;
- Sprovođenje politike intgerativnog multikulturalizma i iz nje izvedene integrativne manjinske politike, razradu i primenu povezanih mera i aktivnosti državnih organa koji imaju politički, pravni i finansijski autoritet u pitanjima integracije manjina;
- Aktivno učešće predstavnika većine i manjina u zagovaranju izrade i usvajanja pravnih akata koji se, direktno ili indirektno, tiču položaja nacionalnih manjina, uz potpuno uvažavanje međunarodnih obaveza iz oblasti manjinske politike, kao i dosledno prenošenje i primenjivanje principa međunarodnog prava, uključujući evropske pravne tekovine;
- Povećanje efektivnosti institucionalnog okvira putem jačanja odgovornosti i kapaciteta nacionalnih i lokalnih institucija i manjinske autonomije usmerene ka efektivnoj zaštiti manjinskih prava;
- Aktiviranje integrativnih potencijala drugih javnih politika, ugradnja manjinske dimenzije u manjinsku politiku, uključujući učešće pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanje o politikama koje se odnose na pitanja koja nisu neposredno povezana sa njihovim manjinskim položajem;
- Uzimanje u obzir i tzv. novih manjina – pored starih (autohtonih) – onih koje čine pripadnici konstitutivnih naroda bivše SFRJ, a čiji se status posle dezintegracije države značajno izmenio. Ove manjine čine most saradnje između država u regionu, a regulisanje njihovog položaja i poštovanje prava doprinosi boljim međudržavnim odnosima i stabilnosti celog regiona, i
- Definisane odnosa prema novim manjinama (migrantima), poput sada brojnih Kineza, kroz manjinsku i druge javne politike. To pak nalaže reviziju postojećeg zakonodavstva u mnogim oblastima, a posebno po pitanju državljanstva, boravka i prebivališta i statusa stranaca. Pri tome bi trebalo preuzimati evropske pravne vrednosti, određene u brojnim direktivama EU.

## **2. Forum preporučuje da se u zaustavljanje daljeg destabilizovanja društva i ugrožavanja demokratskih vrednosti i institucija uđe sa razrađenom *Strategijom integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji*.**

Prvi korak je izrada i usvajanje dokumenta *Strategije*, sa definisanim principima i izazovima u njihovom ostvarivanju u praksi manjinske politike koja bi se rukovala vrednostima, pravcima i mehanizmima koji bi bili uključeni u dokument *Strategije*.

Vodeća ideja *Strategije* jeste da se podrže i unaprede sva ona prava i prakse koji su davali pozitivne rezultate i koji predstavljaju korpus dostignutih ljudskih i manjinskih prava, ali i da se unesu odgovarajuće izmene, dopune i novine koje daju odgovore na nove izazove.

Posebna pažnja u *Strategiji* trebalo bi da bude posvećena: pravu na manjinsku samoupravu, koja se ostvaruje preko institucije nacionalnih saveta nacionalnih manjina; zatim, utvrđivanju principa i mehanizama političkog predstavljanja nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije, uključujući i predstavljanje onih nacionalnih manjina koje to pravo imaju prema bilateralnim sporazumima o obostranoj zaštiti nacionalnih manjina; zastupljenosti nacionalnih manjina u organima izvršne vlasti na svim nivoima; pojašnjavanju i povećanju odgovornosti državnih organa i organa lokalne samouprave da stvaraju uslove i omogućavaju učešće pripadnika nacionalnih manjina u društvenom životu, uključujući i donošenje odluka od interesa za nacionalne manjine i za Srbiju u celini.

Posebni zadaci koji omogućavaju ostvarivanje osnovnog zadatka jesu:

- Usaglašavanje manjinske politike Republike Srbije sa napretkom u pregovorima o priključenju Srbije Evropskoj uniji, posebno sa pregovorima o poglavlju 23, kao i sa ostvarivanjem namenskog akcionog plana za nacionalne manjine;
- Određivanje ostvarivih ciljeva u odnosu na potrebe i mogućnosti Srbije, vodeći računa i o pravnim tekovinama EU, pravilima i preporukama Saveta Evrope i OEBS-a;
- Podsticanje na postizanje konsenzusa relevantnih aktera po pitanju potrebe izrade *Strategije integracije* i o njihovoj obavezi da se drže te politike u ostvarivanju svoje uloge u društvu;
- Pokretanje inicijative upućeno Narodnoj skupštini Republike Srbije i Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine da se formira političko-stručno telo koje bi sačinilo predlog dokumenta (deklaracija ili slično) o potrebi izrade i usvajanju *Strategije*.

## **3. Forum ukazuje na potrebu unapređenja normativnog (ustavnog i zakonodavnog) okvira manjinske politike kao jedne od osnovnih pretpostavki izgradnje integrativne manjinske politike.**

Postojeći normativni sistem zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina uspostavljen je pre petnaest godina, a da je praksa donela mnoge nove izazove kao i da odgovori koji su na ove izazove ponuđeni kroz izmene i dopune zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, o službenoj upotrebi maternjeg jezika i o izboru nacionalnih saveta nacionalnih manjina, iz 2018. godine, nisu u duhu vrednosti integrativnog multikulturalizma koji odgovara sastavu i potrebama društva u Srbiji, potrebno je da se pristupi unapređenju postojećeg ustavnog i zakonodavnog okvira manjinske politike Republike Srbije.

### **3.1. Unapređenje ustavnog okvira**

Pitanja od značaja za status, identitet i integracije nacionalnih manjina trebalo bi da se regulišu pre svega na državnom nivou i to u novom tekstu ustava, a detaljnija razrada načela odnosno ustavnih odredbi učinila bi se 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. Na primer, 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. 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.

Neophodno je da se obezbedi sadašnji nivo i obim manjinskih prava po principu stečenih prava, a to zahteva da se obezbedi sada nepostojeća efektivna sudska zaštita.

Forum predlaže da se u tekst novog Ustava unesu najosnovnije odredbe, načela, principi i garancije. Manjinska prava bi trebalo jasno opredeti 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.

Zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina trebalo bi pak garantovati usvajanjem ustavnog zakona. Ovaj zakon se, inače, donosi u Narodnoj skupštini kvalifikovanom većinom i posebno garantovanim izjašnjavanjem predstavnika nacionalnih manjina u Skupštini, što je jednostavnija i lakša procedura nego ona za promenu samog Ustava. Po važećem Ustavu, ustavni zakon se može doneti samo za sprovođenje samog Ustava. Zato bi u proces promene ustava trebalo 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.

### **3.2. Novo i kvalitetnije zakonodavstvo o nacionalnim manjinama**

Preporučuje se da se jednim, celovitim ustavnim ili okvirnim zakonom uredi način ostvarivanja ustavom i međunarodnim ugovorima garantovanih manjinskih prava i da se ta prava kodifikuju, čime bi se obuhvatile mnoge odredbe koje se danas nalaze u *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, *Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*, te 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 trebalo da ima usaglašavanje zakonskih rešenja po pitanju sadržaja, procesnih i institucionalnih rešenja, rokova i drugih karakteristika. To omogućava primenu „giljotine normi”, odnosno eliminisanje 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.

Novim zakonodavstvom je potrebno da se odredi jasan status Nacionalnog saveta kao institucije manjinske samouprave. To znači da bi trebalo da ima nadležnosti ne samo u oblasti obrazovanja i kulture već i u oblasti medija, u pitanjima od značaja za socijalnu inkluziju i razvoj nacionalnih manjina. U posebnim slučajevima, kakav je na primer romska zajednica, nacionalni savet bi trebalo da dobije posebna ovlašćenja, na primer, u pitanjima stanovanja, zdravstvene i socijalne zaštite. Potrebno je i novo zakonodavno rešenje pitanja izbora, finansiranja i organizovanja nacionalnih saveta. Nužno je da se jasno odrede obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave prema pripadnicima nacionalnih manjina i prema predlozima i zahtevima nacionalnih saveta, kao i efikasniji postupak pred organima uprave i sudovima – u slučaju povrede tih prava.

Potrebno je i izvršiti harmonizaciju pravnog okvira integrativne manjinske politike Republike Srbije sa međunarodnim pravnim tekovinama Evropske unije. Stoga 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 trebalo da utvrdi stepen usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i sa standardima u oblastima procedura i mera zaštite prava nacionalnih manjina.

Izgradnju novog zakonodavstva trebalo bi utvrditi kao obavezu u novom, unapređenom Akcionom planu za poglavlje 23, uključujući namenski Akcioni plan o zaštiti nacionalnih manjina.

Forum preporučuje uspostavljanje sistema kontinuiranog praćenja primene zakona, obuke i obaveštavanje 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, potrebno je 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.

(Beograd, 26. mart 2019. godine)