

**Učešće  
nacionalnih  
manjina  
u društvenom  
i političkom  
životu Srbije**

*Ljubica Dorđević*

*Jelena Lončar*

*Nataša Miljković*

*Goran Bašić*



Centar za istraživanje etniciteta

UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA  
U DRUŠTVENOM I POLITIČKOM  
ŽIVOTU SRBIJE

Izdavač  
Centar za istraživanje etniciteta  
Beograd, 2018

Za izdavača  
Dragica Puljarević

Recenzenti  
dr Dušan Janjić  
dr Zoran Lutovac  
mr Ksenija Marković

Grafičko oblikovanje i priprema  
Instant Ready Studio

Štampa  
FineGraf

ISBN 978-86-84481-14-8

Učešće  
nacionalnih  
manjina  
u društvenom  
i političkom  
životu Srbije

Ljubica Đorđević  
Jelena Lončar  
Nataša Miljković  
Goran Bašić



Centar za istraživanje etniciteta  
ETHNICITY RESEARCH CENTER

Beograd, 2018.



# Sadržaj

Predgovor | 7

UVOD | 9

## 1. DEMOKRATIJA I NACIONALNE MANJINE | 13

1.1. Integracija nacionalnih manjina – potrebe i planiranje | 19

1.2. Mere afirmativne akcije – zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u organima javnih vlasti | 27

1.3. Mere afirmativne akcije – uključivanje nacionalnih manjina u političko odlučivanje | 38

## 2. DELOTVORNO UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA

U JAVNOM ŽIVOTU | 47

2.1. Teorijska razmatranja | 47

2.2. Međunarodni standardi | 63

2.3. Opšti pravni osnov u Srbiji | 73

2.4. Obrada podataka o nacionalnoj pripadnosti kao preduslov za adekvatnu politiku | 76

2.5. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi u Srbiji | 91

2.5.1. Zastupljenost u organima državne uprave | 95

2.5.2. Zastupljenost u organima pokrajinske uprave | 109

2.5.3. Zastupljenost u organima lokalne uprave | 119

2.6. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu u Srbiji | 126

2.6.1. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u sudovima | 129

2.6.2. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom tužilaštvu | 135

2.6.3. Pripadnici nacionalnih manjina kao javni beležnici i izvršitelji | 137

2.7. Da li je pravno omogućena implementacija prava na odgovarajuću zastupljenost nacionalnih manjina u javnom životu Srbije | 140

## 3. POLITIČKO PREDSTAVLJANJE NACIONALNIH MANJINA

U SRBIJI | 143

3.1. Predstavljenost nacionalnih manjina u Narodnoj Skupštini Srbije | 145

3.2. Razlozi za uvođenje prirodnog izbornog praga u Srbiji | 154

3.3. Prednosti i nedostaci zakonskog okvira za predstavljanje nacionalnih manjina | 156

3.4. Kako kreirati izborni sistem – prekrajanje izbornih jedinica, kvote i rezervisana mesta | 158

Literatura | 167

Pravni akti i dokumenti | 170

Izveštaji i mišljenja | 175



## Predgovor

Ova publikacija je rezultat dvogodišnjeg rada na projektu posvećenom društvenoj integraciji nacionalnih manjina u Srbiji preko učešća u političkom životu i učešća u radu organa javne vlasti. Njen cilj je da ukaže na potrebe za promenama u politici multikulturalnosti u Srbiji, odnosno na to da se sadašnje stanje segregativne multikulturalnosti putem političke, pravne i društvene promene prilagodi prirodi multietničnosti zemlje i zameni političkom integracije. Ovome su prethodila druga istraživanja Centra za istraživanje etniciteta kojima su sagledavani: vladavina prava, učešće građana u političkom i društvenom životu, decentralizacija, različiti oblici manjinske samouprave, razvoj kulturne autonomije nacionalnih manjina, jačanje društvenog poverenja i stabilnosti.

Podršku ovim idejama pružala je Fondacija za otvoreno društvo koja je omogućila autonomiju i objektivnost istraživanja, na čemu su insistirale direktorica Fondacije gospođa Jadranka Jelinčić i gospođa Aleksandra Šanjević, koordinatorka programa posvećnog pitanjima integracije nacionalnih manjina.

U realizaciji istraživanja posvećenom delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu učestvovala su prof. dr Ljubica Đorđević iz Evropskog centra za pitanja manjina (ECMI) iz



Flenzburga, dr Jelena Lončar docentkinja na Fakultetu političkih nauka u Beogradu, koje su napisale drugo, odnosno treće poglavlje ove knjige, i saradnica Instituta društvenih nauka Nataša Miljković. Partner u istraživanju bila je Koordinacija nacionalnih manjina u Srbiji. U trenutku kada su počele aktivnosti na projektu Koordinacijom je predsedavalo Bošnjačko nacionalno vijeće (Nacionalni savet bošnjačke nacionalne manjine) i zahvaljujući podršci predsednika Vijeća gospodina Sulejmana Ugljanina i sekretara Ahmedina Škrijelja ostvarena je odlična saradnja s manjinskim samoupravama. Kasnije, ona je razvijena i unapređena, a zasluge za to pripadaju gospodinu Jene Hajnalu, predsedniku Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine i sadašnjem predsedavajućem Koordinacije nacionalnih saveta i gospodinu Emilu Luliću, pravnom savetniku u Nacionalnom savetu Mađara. Najzad, ogromnu podršku i podstrek u realizaciji projekta dali su gospodin Ivan Bošnjak, državni sekretar i gospoda Ivana Antić, pomoćnica ministra, u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave.

U radu na projektu i njegovoj realizaciji učestvovali su i značajno su doprineli savetima prof. dr Marijana Pajvančić, prof. dr Zoran Pavlović, Zaštitnik građana AP Vojvodina, njegov zamenik za pitanja nacionalnih manjina gospodin Janoš Oros, advokatica Eva Vukašinović i predstavnici državne i pokrajinske uprave i lokalnih samouprava. Čitanjem su rukopisu doprineli i recenzenti dr Zoran Lutovac i mr Ksenija Marković iz Instituta društvenih nauka i dr Dušan Janjić iz Foruma za etničke odnose. Najzad, logističku i strukturnu podršku istraživanjima obezbeđivala je gospoda Dragica Puljarević, predsednica Centra za istraživanje etniciteta.

Nadam se da će rezultati projekta čiji nalazi su opisani u ovoj knjizi, ali i rezultati prethodno ostvarenih projekata Centra za istraživanje etniciteta, doprineti društvenoj dobrobiti, uspostavljanju poverenja među etničkim zajednicama i osmišljavanju politike multikulturalnosti u kojoj je sreća pojedinca i zajednica kojima pripada cilj po sebi.

Goran Bašić, rukovodilac projekta

## Uvod

Privođenje kraju projekta *Delotvorna zastupljenost nacionalnih manjina u radu organa javne vlasti i javnih službi* vremenski se poklopilo sa izmenama nekoliko zakona kojima je uređen položaj nacionalnih manjina u Srbiji. Upravo se od izmena ovih zakona očekuju uslovi za delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom i političkom životu. Činjenica je da do 2018. godine ti uslovi nisu stvoreni – zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim, izvršnim i sudskim vlastima nije pravno uređena, a odgovarajuće učešće pripadnika nacionalnih manjina u radu organa javnih vlasti nije postignuto na način na koji upućuju međunarodni standardi i Ustav Republike Srbije. Sve to je prepreka integraciji nacionalnih manjina, odnosno razvijanju osećanja kod građana Srbije nesrpske nacionalnosti da ravnopravno odlučuju u političkom životu i donošenju i sprovođenju odluka koje su, pored ostalog, važne i za očuvanje njihovih etničkih, jezičkih i kulturnih identiteta. Čak i da su u pravnom sistemu stvoreni formalni uslovi za učešće nacionalnih manjina u javnom životu, delotvornost tog procesa ne bi bila suštinski obezbeđena jer su za to potrebne sveobuhvatne reforme političkog sistema, Ustava i na tim osnovama osmišljavanje integrativne politike multikulturalnosti.

Proces pridruživanja Srbije Evropskoj uniji je postavio pred državu i društvo izazove i zadatke od kojih neki zahtevaju suštinske promene u vrednosnom sistemu. S jedne strane, takve promene zahtevaju vreme, solidarnost, odgovornost i ponekad njihov teret pada na više generacija, s druge strane, savremeno društvo i globalni odnosi su sve ubrzaniji i zahtevaju prilagođavanje „u hodu“. Ceo proces je komplikovaniji jer neki od političkih uslova koji prate ove promene, poput priznavanja nezavisnosti Kosova, pored toga što su nepravični i predstavljaju presedan u međunarodnom kontekstu, otežavaju društvenu koheziju i uspostavljanje poverenja kao načela oko kojeg se ona postiže.

Osmišljavanje održive politike multikulturalnosti i u stabilnijim i manje podeljenim društvima od našeg zahteva suštinske promene u vrednosnom sistemu – prihvatanje različitosti kao osnove na kojoj se gradi državni i politički poredak. U tom procesu najvažnije poluge su poverenje i solidarnost, a upravo oni nedostaju u vrednosnom određenju srbijanske političke zajednice.

U procesu pridruživanja Evropskoj uniji Vlada Republike Srbije je usvojila Akcioni plan za poglavlje 23 kojim se obavezala da će, pored ostalog, urediti i „demokratsku participaciju“ nacionalnih manjina. Neke od preduzetih mera, najviše promena propisa kojima je uređeno zapošljavanje i vođenje evidencije o nacionalnoj strukturi zaposlenih (na principu dobrovoljnosti) u javnoj upravi i sudstvu su u prilog integracionoj politici Vlade. Slabosti toga procesa su što se evidencije ne vode dosledno i što statistički podaci o tome nisu javno dostupni, a objektivni problem ostvarivanja učešća nacionalnih manjina u radu organa javne uprave su mere Vlade Republike Srbije u vezi sa ograničenjem i zabranom zapošljavanja u organima državne uprave i lokalne samouprave. Drugi problem, za čije rešavanje je Vlada preuzela obavezu jeste učešće nacionalnih manjina u političkom životu. Reč je o pitanju koje je duže od decenije maskirano dogovorima političkih elita. „Prirodni izborni prag“ na osnovu kojeg je omogućena zastupljenost u predstavničkim telima brojnih, homogeno nastanjenih i politički dobro organizovanih nacionalnih manjina nije u duhu demokratskih vrednosti. Tokom pregovora o članstvu Srbije

u Evropskoj uniji ovaj problem se sve češće spominje i postaje ozbiljna prepreka.

U bliskoj budućnosti donosioci odluka u Srbiji, ali i društvo kojem pripadaju i većina i manjine, suočiće se s pitanjima koja zahtevaju širi pristup problemu multikulturalnosti. U tom procesu ispunjavanje formalnih uslova za pridruživanje Evropskoj uniji jeste važno, ali nije odlučujuće u pogledu određenja karaktera i politike multikulturalizma. Svi pokazatelji ukazuju na to da je u Srbiji razvijen segregativni tip multikulturalnosti koji ne odgovara prirodi multietničnosti zemlje. Argumenti u prilog „smrti evropskog multikulturalizma“ i prigovori da je u državama u regionu slična situacija nisu od pomoći. Za stabilnost države i društveni razvoj najznačajnije je da su građani zadovoljni i da im je omogućeno da realizuju svoje lične planove, grupne interese i da suštinski ostvaruju priznata prava. U složenim državama, kakva jeste Srbija, to nije lako ostvariti, ali jeste moguće ukoliko su političke elite odgovorne, politički i ustavni sistem prilagođeni interesima građana, a ne interesima političkih stranaka, a prosvetna, kulturna i medijska politika usmerena ka podsticanju kulturnog prostora u kojem različiti identiteti pored toga što ostvaruju suštinsku ravnopravnost imaju i mogućnosti da obogaćuju jedni druge.

Sadašnja politika multikulturalnosti ne zagovara integraciju manjina. Naprotiv, u političkoj kulturi su uočljive tendencije zatvaranja unutar etničkih, jezičkih i verskih zajednica i na tim osnovama definisanja granica i ciljeva političkog uticaja i dogovaranja. U takvoj kulturnoj i političkoj atmosferi višejezičnost je prednost u evropskom kontekstu, a prepreka u nacionalnom okruženju. Promena stanja zahteva odgovorne elite i zrelost političke zajednice, a savremene prilike ne govore u prilog tome – Srbija je zbir mnoštva monokulturalnih zajednica čiji pripadnici jedni o drugima ne znaju mnogo toga, a međusobne predrasude su povodi za etničko udaljevanje i diskriminaciju.

Interes države je društvena stabilnost i u multietničkim društvima ona se postiže omekšavanjem granica između etnokulturnih grupa. U političkom smislu sredstva za to su decentralizacija, različiti oblici autonomija, prenošenje ovlašćenja na manjinske

samouprave, prilagođavanje izbornog i političkog sistema i drugo. Na nivou kulturnih promena podstiču se društvena integracija manjina i stvaranje limitrofnih područja među različitim kulturnim grupama. Sredstva pomoću kojih se to postiže su višejezičnost, osećanje socijetalne sigurnosti i interkulturalna razmena.

Politika multikulturalnosti u Srbiji koja se bez strateške vizije sprovodi od 2001. godine postiže upravo suprotno. Selektivna primena rešenja iz politika multikulturalnosti susednih država i ekskluzivan stav većine prema pravima manjina doprineli su tome da je uspostavljen sistem koji nije jednako naklonjen svim nacionalnim manjinama. „Više“ prava ostvaruju brojnije kulturno i teritorijalno homogene nacionalne manjine, a malobrojnijim manjinama kojima je zaštita po logici stvari potrebija, većina prava na zaštitu identiteta grupe je nedostupna. Stanje pogoršava logika partokratske države koja nastoji da društvene procese kontroliše i kroz „zastupljenost članova političkih stranaka“ u javnim telima kakve su manjinske samouprave. Uticaj političkih stranaka na tela čija funkcija je zasnovana na autonomiji i samoupravi obesmišljava suštinu politike multikulturalizma. Najzad, želja manjinskih samouprava, povezanih sa interesima političkih stranaka, da zadrže centralizovano ustrojstvo i da kontrolišu biračko telo unutar manjinskih zajednica presudna je prepreka integrativnoj i delotvornoj politici multikulturalnosti.

Iz aktuelnog procesa izmena propisa kojim je uređena politika multikulturalnosti može se zaključiti da ne postoji želja za suštinskim promenama ni kod manjina, niti u državi. Političke stranke pojedinih nacionalnih manjina i njihove manjinske samouprave, podržane od matičnih država, tokom vremena su ojačale pregovaračku poziciju i nisu zainteresovane za bilo kakvu promenu koja ih remeti ili slabi. Državama u regionu iz kojih najbrojnije nacionalne manjine u Srbiji vode etničko poreklo u principu odgovara postojeće stanje nepropustljivih monokulturalnih entiteta na njenoj teritoriji. Iz nacрта izmena najznačajnijih propisa kojim se utemeljuje politika multikulturalnosti dâ se zaključiti da i država ne teži korenitim promenama. Šta su posledice pokazaće vreme.

# 1. DEMOKRATIJA I NACIONALNE MANJINE

*Nauka političara sastoji se u utvrđivanju prave sreće i slobode. Zahvalnost vekova zaslužiče ljudi koji pronađu oblik vladavine u kojem se ostvaruju najviše sreće pojedinaca uz najmanju štetu po naciju. (Tomas Pejn, „Zdrav razum“ – citat Dragonetija [mudrog posmatrača raznih oblika vladavine] o vrlini i nagradama.)*

Proces pristupanja Evropskoj uniji podrazumeva, pored ostalog, i to da države kandidati postepeno ustanovljavaju institucionalni i pravni prostor zasnovan na pravnim standardima i socijalnim i etničkim vrednostima primerenim u Uniji. Reč je o složenom procesu koji od država kandidata zahteva suštinske reforme u ustavnom, socijalno-ekonomskom, političkom i pravnom sistemu, ali i sazrevanje demokratije preko uspostavljanja vladavine prava i pravne države koja podrazumeva opredeljenje za jačanje političkog sistema u kojem je podela vlasti osnova društvene i političke stabilnosti, što podrazumeva i nezavisno pravosuđe, efikasnu borbu protiv korupcije, primenu, prethodno usvojenih, „dobrih“ zakona, garantovanje ljudskih prava i odlučnu borbu protiv bilo kog oblika diskriminacije. U dokumentu „Globalna strategija

Evropske unije“<sup>1</sup> (2016) šefovi država u EU su usvojili načela i prioritete međunarodnog delovanja Unije u savremenim okolnostima čija nepovoljna obeležja su izlazak Velike Britanije iz EU i migracije ka Evropi. U Strategiji se posebno ukazuje na povezanost unutrašnje i spoljne bezbednosti i ističe se da će Unija promovisati međunarodni poredak zasnovan na multilateralizmu i poretku Ujedinjenih nacija. Najzad, u Strategiji je naglašen interes Evropske unije za jačanje položaja i situacije suseda na jugoistočnim granicama i u kontekstu bezbednosti naglašava se potreba za politikom proširenja, kao oblika jačanja, demokratizacije i evropeizacije država kandidata, a problemi migracija, energetske bezbednosti, terorizma i organizovanog kriminala smatraju se zajedničkim temama za EU, Zapadni Balkan i Tursku (Lopandić, 2017: 60).

Od početka veka kada se Srbija politički nesumnjivo opredelila za integracije u Evropsku uniju i 2012. godine kada je postala kandidat za ulazak u ovaj široki socijalni, ekonomski i politički prostor izmenile su se globalne okolnosti, a u okviru Unije je oživljavanje populizma u velikom broju država pojačalo sumnju u sposobnost država Zapadnog Balkana da do kraja sprovedu demokratske promene. Uprkos tom skepticizmu, reforme u Srbiji su nastavljene, a podstrek tome bi trebalo da bude Strategija Evropske unije za Zapadni Balkan kojom je potvrđena „evropska budućnost regiona kao geostrateške investicije u stabilnu, snažnu i ujedinjenu Evropu baziranu na zajedničkim vrednostima“. Strategija precizira prioritete i oblasti zajedničke pojačane saradnje, usmerene na specifične izazove koji stoje pred Zapadnim Balkanom, naročito na potrebu za temeljnim reformama i dobrosusedskim odnosima. Verodostojna perspektiva proširenja zahteva stalne napore i nepovratne reforme. Napredak na evropskom putu je cilj i proces koji se zasniva na zaslugama i koji zavisi od konkretnih rezultata koje postigne svaka zemlja ponaosob.<sup>2</sup> U tom smislu Evropska komisija

---

<sup>1</sup> Shared vision, Common Action, A stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, Brussels, June 2016. (<http://europa.eu/globalstrategy/en>)

<sup>2</sup> <http://europa.rs/strategija-za-zapadni-balkan-eu-zapocinjne-nove-vodece-inicijative-i-podrsku-za-region-vodjen-reformama/>

je pokrenula šest vodećih inicijativa koje bi trebalo da ojačaju i podrže proces transformacije na Zapadnom Balkanu, naročito u oblastima od zajedničkog interesa: vladavine prava, bezbednosti i migracija, socio-ekonomskog razvoja, saobraćajnog i energetskog povezivanja, digitalne agende, pomirenja i dobrosusedskih odnosa.

Isticanje posvećenosti načelu vladavine prava u procesu usvajanja evropskih pravnih standarda i socijalnih vrednosti ukazuje na to da države Zapadnog Balkana moraju da uredе svoje ustavno-pravne sisteme na način koji garantuje bezbednost, ostvarivanje osnovnih prava, borbu protiv korupcije i terorizma i priznavanje i ostvarivanje osnovnih prava i eliminaciju diskriminacije društveno i kulturno uskraćenih grupa među kojima su pripadnici nacionalnih manjina, posebno Roma. Otvarajući poglavlje 23 – Pravo suđe i osnovna prava, Srbija se obavezala da će u svom pravnom i institucionalnom sistemu stvoriti uslove za nezavisno sudstvo, doslednu antikorupcijsku politiku, zaštitu prava državljana Evropske unije i najzad ostvarivanje i zaštitu osnovnih prava, što pored ostalog podrazumeva upravo borbu protiv diskriminacije i zaštitu nacionalnih manjina.

Ovaj proces otvoren 18. jula 2016. godine zasnovan je na dokumentima Zajednička pozicija EU za Poglavlje 23<sup>3</sup> i Akcionom planu Vlade Republike Srbije za poglavlje 23,<sup>4</sup> a svoju dodatnu posvećenost rešavanju problema nacionalnih manjina Republika Srbija je potvrdila donošenjem posebnog Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina<sup>5</sup> i Strategije socijalnog uključivanja Roma i Romkinja za period 2016–2025. godine.<sup>6</sup> Usvajajući ove dokumente Srbija je preduzela aktivnosti koje podrazumevaju formalno ispunjenje obaveza u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina i unapređenjem položaja Roma, ali šta taj proces suštinski znači i na koji način će se pravno

<sup>3</sup> [www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/PG23%20Zajednicka%20pozicija%20EU.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/PG23%20Zajednicka%20pozicija%20EU.pdf)

<sup>4</sup> [http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni\\_plan\\_23.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_23.pdf)

<sup>5</sup> [www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/prilog\\_fajl/akcioni\\_plan\\_za\\_sprovođenje\\_prava\\_nacionalnih\\_manjina\\_-\\_sa\\_semaforom.pdf](http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/prilog_fajl/akcioni_plan_za_sprovođenje_prava_nacionalnih_manjina_-_sa_semaforom.pdf)

<sup>6</sup> <https://www.minrzs.gov.rs/lat/strategija-za-socijalno-ukljuc.html>



i institucionalno usaglasiti sa evropskim vrednostima, šta god to značilo u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina i položajem Roma, otvoreno je pitanje.

Nekoliko je razloga zbog kojih je teško proceniti ovaj proces. Prvi se odnosi na to da Republika Srbija, uprkos visokim standardima i dobrim rešenjima ustavno-pravne zaštite nacionalnih manjina nije postigla suštinski napredak u vezi s njihovom društvenom integracijom. U Srbiji se od 2002. godine, suprotno socijalnim potrebama, razvija segregativni tip multikulturalnosti koji insistira na jasno utvrđenim etničkim, kulturnim i jezičkim granicama. Poluge segregacije su utkane u pravni sistem kojim je omogućena formalna manjinska samouprava i kulturna autonomija u vitalnim društvenim oblastima: obrazovanju, kulturi, jezičkoj politici i informisanju, ali uticaj na odluke u vezi s njenim funkcionisanjem i organizacijom predominantnu ulogu imaju političke stranke. Snaga i logika političkih stranaka se po pravilu razlikuje od suštine manjinske samouprave i kulturne autonomije i štaviše, one mogu da budu usmerene ka interesima grupa unutar političkih stranaka i da budu pogodno tle za pregovore s političkim strankama „većine“ oko pitanja koja nisu u vezi s kulturnom autonomijom nacionalnih manjina (Lijphart, 2012: 158). Takva logika je sazrevala duže od decenije, a njena pobeda nad razumom i potrebama građana je potvrđena u aktuelnim procesima izmena propisa kojima je uređen položaj nacionalnih manjina iz kojeg su isključeni svi osim državnih organa i manjinskih samouprava (Nacionalni savet nacionalne manjine). Organizacije civilnog društva su ukazale na ovaj problem i predložile su da u Savetu za nacionalne manjine Republike Srbije učestvuju i predstavnici civilnog društva i stručnjaci.<sup>7</sup> Ideja organizacija civilnog društva je bila to da se pitanja ostvarivanja prava nacionalnih manjina sagledavaju u širem građanskom kontekstu u kojem postoje šanse za društvenu integraciju. Nadležno Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu nije prihvatilo predlog organizacija civilnog društva.

---

<sup>7</sup> <http://www.ercbgd.org.rs/sr/component/content/article/22/227-saopste-nje-organizacija-civilnog-drustva-u-vezi-sa-nacinom-na-koji-tece-proces-izmene-propisa-kojima-je-uredjen-polozaj-nacionalnih-manjina.html>

Drugi razlog zbog kojeg postoje teškoće u vezi sa ocenom toka uređenja pravnog položaja nacionalnih manjina u Srbiji je to što ne postoje jasni i precizni kriterijumi o evropskim vrednostima zaštite prava nacionalnih manjina. Eliminisanje diskriminacije na etničkoj, nacionalnoj, rasnoj, jezičkoj ili verskoj osnovi su nesporan kriterijum, ali u situaciji kada većina država iz starog (čvrstog) jezgra Evropske unije preispituje svoje politike multikulturalizma i proglašava „smrt“ multikulturalnosti teško je zamisliti da bi odbranu evropskih vrednosti trebalo tražiti samo u instrumentima Saveta Evrope – Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina i Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima ili još mekšim dokumentima Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi – preporukama iz Lunda,<sup>8</sup> Osla<sup>9</sup> i Haga,<sup>10</sup> a potom i iz Varšave,<sup>11</sup> Ljubljane<sup>12</sup> i Graca<sup>13</sup> (Bašić, 2018: 98). Činjenice da su kolektivna (kulturna) prava nacionalnih manjina razvijenija u državama u centralnoj i jugoistočnoj Evropi, a da je integrisanost autohtonih manjina veća u zapadnoevropskim državama, kao i to da je razvijenost oblika manjinske samouprave i raznovrsnost prava veća u državama koje su sistem manjinske zaštite razvijale pod okriljem i pažnjom kriterijuma iz Kopenhagena<sup>14</sup> ukazuju na složenost problema i na to da bi o ovim standardima trebalo ponovo razgovarati. Primera radi, pojedine zapadnoevropske države, koje su najglasnije u kritici multikulturalizma i koje nedvosmisleno

---

<sup>8</sup> The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, 1999. <https://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>

<sup>9</sup> The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities, 1998. <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations?download=true>

<sup>10</sup> The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities, 1996. <https://www.osce.org/hcnm/32180?download=true>

<sup>11</sup> Guidelines to assist national minority participation in the electoral proces, 2001. <https://www.osce.org/hcnm/42055?download=true>

<sup>12</sup> The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, 2012. <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines?download=true>

<sup>13</sup> The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities, 2017. <https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations?download=true>

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accesion-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accesion-criteria_en)

utiču i na glavne tokove evropskog razvoja, nikada nisu imale jasnu nacionalnu politiku multikulturalnosti (Bašić, 2018: 116–119).

Treći razlog treba tumačiti u odnosu na činjenicu da u savremenoj Srbiji nije formulisana jasna politika multikulturalnosti. Iz Ustava koji Srbiju određuje kao „državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive“<sup>15</sup> i činjenica koje ukazuju da razvijena pravna zaštita nije doprinela otklanjanju osnovnih problema s kojima se suočavaju pripadnici nacionalnih manjina (smanjenju etničke distance i pozitivnim rezultatima u vezi sa eliminisanjem diskriminacije na nacionalnoj, etničkoj i verskoj osnovi) može se zaključiti da je u Srbiji utemeljen segregativni tip multikulturalnosti (Bašić, 2018/a: 62). Takva vrsta multikulturalizma ne odgovara prirodi srbijanske multietničnosti i izvor je različitih problema prilikom ostvarivanja priznatih prava.<sup>16</sup> Problem u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina, a koji ozbiljno devastira dobra rešenja u usvojenim propisima, jeste centralizovan položaj manjinskih samouprava, odnosno opredeljenje zakonodavca da omogući izbor manjinske samouprave isključivo na nacionalnom nivou. Tako izabrane manjinske samouprave nemaju kapacitet da se staraju o kulturnoj autonomiji sunarodnika koji žive raštrkano od područja na kojima nacionalne manjine imaju snažnije političke i kulturne centre. U Beogradu u kojem živi oko 55.000 pripadnika različitih nacionalnih manjina ne postoji mogućnost da se njihovi pripadnici organizuju kako bi učestvovali u zaštiti i očuvanju svojih identiteta (Bašić, 2018/b). Hrvati, Mađari ili Crnogorci koji su nastanjeni u Beogradu, Nišu ili nekom drugom mestu u centralnom delu Srbije ili Bošnjaci nastanjeni izvan Sandžaka, radi ostvarivanja prava koja su im priznata kao pripadnicima nacionalnih manjina isključivo se moraju obratiti Nacionalnim savetima u Subotici, odnosno Malom Idošu i Novom Pazaru.

Pozitivna iskustva decentralizovanih modela manjinskih samouprava u Hrvatskoj i Mađarskoj (Dobos, 2016: 21), čiji je Zakon

<sup>15</sup> <http://www.ustavni.sud.rs/page/view/sr-Latn-CS/70-100028/ustav-republike-srbije#d4>

<sup>16</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa>

o pravima nacionalnih i etničkih manjina<sup>17</sup> imao ogroman uticaj na osmišljavanje manjinske politike u Srbiji nisu primenjena<sup>18</sup> (Bašić, 2006: 45) tako da je pripadnicima nacionalnih manjina omogućeno da priznata kolektivna prava ostvaruju isključivo preko izabrane nacionalne manjinske samouprave, ali ne i neposredno što jeste suština kulturne autonomije i samouprave koju jemči Ustav Srbije u članu 75.

Četvrti razlog je to što u Srbiji postoje ogromne regionalne razlike u vezi sa ostvarivanjem priznatih prava. Naime, dobro je poznata činjenica da nacionalne manjine koje su nastanjene u Autonomnoj pokrajini Vojvodina imaju više mogućnosti i snažniju institucionalnu podršku za ostvarivanje priznatih prava od pripadnika nacionalnih manjina u drugim delovima Srbije. Iako se te razlike smanjuju one proizvode društvenu nejednakost jer građanima pripadnicima nacionalnih manjina u istom pravnom sistemu nije omogućena ista pravna sigurnost i dostupnost prava.

Pomenuti razlozi jesu i prepreke za puno ostvarivanje kulturne autonomije nacionalnih manjina, ali i drugih prava čije priznavanje i ostvarivanje direktno utiče na integraciju nacionalnih manjina i društvenu stabilnost.

## 1.1. Integracija nacionalnih manjina – potrebe i planiranje

Prava koja direktno utiču na uključenost manjina u društvo jesu pravo na rad i pravo na učešće u političkom životu, odnosno da odlučuju (da biraju i da budu birani) o pitanjima koja se odnose na lične planove i grupni identitet. Oba prava spadaju u osnovna

<sup>17</sup> Act 77 of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities. <http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/128317683.pdf>

<sup>18</sup> Primera radi, u Mađarskoj je 2014. godine na poslednjim izborima za manjinske samouprave 7.210 pripadnika srpske nacionalne manjine, pored nacionalne manjinske samouprave, izabralo i dve regionalne i 44 lokalne manjinske samouprave.

prava, prava prve generacije ljudskih prava. Ostvarivanje ovih prava, uprkos tome što je nesporno, zahtevaju od država da preduzimaju posebne mere i da prilagođavaju politički i pravni sistem prirodi svoje multietničnosti. Po pravilu reč je o procesu koji pospješuje demokratiju i otvorenost društva za različitost, ali u svakodnevnom životu to nije slučaj. Iako na ovaj problem stručnjaci, predstavnici nacionalnih manjina i organizacije civilnog društva, Zaštitnik građana Republike Srbije<sup>19</sup> i Zaštitnik građana AP Vojvodina<sup>20</sup> ukazuju duže od decenije (Bašić & Crnjanski, 2007: 67) njihovom rešavanju se pristupilo tek 2016. godine usvajanjem Akcionog plana za poglavlje 23 i Akcionog plana za nacionalne manjine.

Prema preporukama Visokog komesara za nacionalne manjine iz Lunda (1999) delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja suštinski deo miroljubivog i demokratskog društva, a da iskustva, posebno evropskih država, pokazuju „da je, u cilju unapređivanja ovog učešća, često potrebno da vlade ustanove posebna rešenja za nacionalne manjine“ na državnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Preporukama se države upućuju na niz mera koje bi trebalo da preduzmu kako bi obezbedile punu sigurnost, integraciju i poštovanje ljudskih prava građana pripadnika nacionalnih manjina. U praksi to znači da „države moraju da obezbede manjinama da se čuje njihov delotvoran glas na nivou centralnih vlasti, što se, prema potrebi, može ostvariti posebnim rešenjima. U zavisnosti od okolnosti, ovakva rešenja mogu da obuhvate: posebnu zastupljenost nacionalnih manjina, tako što bi, na primer, postojao utvrđen broj mesta u jednom ili oba doma skupštine ili u skupštinskim odborima i druge oblike zajemčenog učešća u zakonodavnom procesu; formalne ili neformalne dogovore o tome da se pripadnicima nacionalnih manjina dodeli određeni broj mesta u vladi, u vrhovnom ili ustavnom sudu, odnosno nižim sudovima, kao i prilikom imenovanja za savetodavne i ostale više organe;

<sup>19</sup> <http://www.pravamanjina.rs/index.php/подаци/документа/заштитник-грађана>

<sup>20</sup> <http://www.ombudsmanapv.org>

mehanizme koji bi obezbedili da se interesi manjina razmatraju u okviru odgovarajućih ministarstava, tako što bi, na primer, postojali službenici zaduženi za pitanja manjina ili izradu trajnih uputstava; i posebne mere za učešće manjina u državnoj službi, kao i objavljivanje propisa javnih službi na jezicima nacionalnih manjina“.

Na regionalnom, pokrajinskom nivou države bi trebalo da usvoje mere koje omogućavaju učešće nacionalnih manjina u regionalnim i lokalnim vlastima, a „strukture i procedure donošenja odluka regionalnih i lokalnih vlasti moraju da budu transparentne i dostupne kako bi podstakle učešće manjina“.

Najzad, Preporuke iz Lunda ukazuju na značaj izbornog procesa za integraciju manjina. Uvažavajući iskustva evropskih država u vezi s društvenom integracijom nacionalnih manjina stručnjaci koji su pripremali ove preporuke ukazuju na značaj akcija kojima države garantuju pravo „licima koja pripadaju nacionalnim manjinama da učestvuju u vođenju javnih poslova, što obuhvata prava da bez diskriminacije glasaju i da se kandiduju za javne funkcije“. Veoma je važno da su propisi o osnivanju i aktivnostima političkih partija osmišljeni u skladu s načelom međunarodnog prava o slobodi udruživanja koje podrazumeva slobodu stvaranja partija koje se temelje na pripadnosti zajednici, kao i partija koje se isključivo ne poistovećuju sa interesima određene zajednice. Osim toga, izborni sistem mora da olakša manjinama predstavljanje i uticaj: „Tamo gde se manjine nalaze na kompaktnoj teritoriji, izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogle bi da obezbede njihovu dovoljnu zastupljenost. Proporcionalni izborni sistem, u kojem procenat glasova koje jedna partija dobije odlučuje o broju osvojenih poslaničkih mesta, može da pomogne boljoj zastupljenosti manjina. Neki oblici preferencijalnog glasanja u kojima glasači rangiraju kandidate po sopstvenom izboru omogućavaju bolju zastupljenost manjina u vlasti i mogu da olakšaju saradnju između zajednica. Niži brojčani prag zastupljenosti u zakonodavnom telu može da ojača uključivanje nacionalnih manjina u proces upravljanja“ i najzad „geografske granice izbornih oblasti trebalo bi da olakšaju pravednu zastupljenost nacionalnih manjina“.

Osim ukazivanja na značaj učešća nacionalnih manjina u politički život Preporuke iz Lunda ukazuju i na značaj njihovog uključivanje u rad „kako u pogledu šanse da se suštinski doprinese procesu donošenja odluka, tako i u pogledu rezultata ovog učešća. Pojam dobrog upavljanja podrazumeva pretpostavku da prosto većinsko donošenje odluka nije uvek dovoljno. U zavisnosti od strukture države, mogu biti pogodni različiti oblici decentralizacije koji bi obezbedili maksimum primerenosti i odgovornosti zainteresovanih strana u procesu donošenja odluka, kako na nivou države tako i na nižim nivoima. To se može ostvariti na različite načine u unitarnoj državi ili u federalnim i konfederalnim sistemima. Zastupljenost manjina u telima koja donose odluke može se osigurati određenim brojem rezervisanih mesta (kvotama, imenovanjima ili na druge načine), dok drugi oblici ovog učešća podrazumevaju garantovano članstvo u odgovarajućim komitetima, sa pravom glasa ili bez prava glasa. Zastupljenost u izvršnim, sudskim, upravnim i drugim telima može se obezbediti na sličan način, bilo formalnim zahtevom ili uobičajenom praksom. Takođe se mogu ustanoviti posebna tela koja bi odgovarala zahtevima manjina. Obezbeđivanje uslova da manjine uživaju sva manjinska prava zahteva posebne korake koje bi trebalo preduzeti u javnoj službi, uključujući obezbeđenje jednakog pristupa javnim službama“.

Okvirna konvencija za zaštitu prava nacionalnih manjina<sup>21</sup> pored zaštite „identitetskih“ prava, posvećuje pažnju i integraciji i društvenoj sigurnosti manjina. U članu 4. stav 2. Konvencije utvrđeno je da se države ugovornice obavezuju da „usvoje, gde je to potrebno, odgovarajuće mere za unapređenje, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života, pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini“. Član 15. Okvirne konvencije nedvosmisleno obavezuje države ugovornice da stvore „neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom,

---

<sup>21</sup> Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, „Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori“, br. 6/98.

socijalnom i ekonomskim životu i javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču“.

U Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta za primenu Okvirne konvencije u Srbiji od 28. novembra 2013. godine među pitanjima koja zahtevaju neodložnu akciju su ona koja se odnose na „delotvorno učešće nacionalnih manjina, uključujući i one koje su bročano manje, u izborni proces i preduzeti energične mere u cilju rešavanja nedovoljne zastupljenosti nacionalnih manjina u javnoj upravi, posebno na državnom nivou; nastaviti napore usmerene ka stvaranju multietničkih policijskih snaga“. Još značajnije je to što je Komitet ministara u Rezoluciji o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji<sup>22</sup> izrazivši zabrinutost preporučio državnim organima da, pored ostalog, hitno otklone prepreke za uključivanje nacionalnih manjina, posebno manje brojnih, u politički život i da omogućće otvoren pristup zapošljavanju u javnim službama.

Nastojeći da ispuni ove preporuke Vlada Republike Srbije je usvojila pomenute akcione planove u kojima se obavezala na sledeće:

- U Akcionom planu za Poglavlje 23 iz aprila 2016. godine obavezala se da će: a) pojačati napore da se garantuje sveobuhvatnija primena ustavnog načela odgovarajuće zastupljenosti nacionalnih manjina u širem javnom sektoru; b) uspostaviti mehanizam za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti“; c) širiti preferencijalne kriterijume za pripadnike manjinskih zajednica, uključujući znanje jezika nacionalne manjine prilikom zapošljavanja; d) promovisati efikasno učešće nacionalnih manjina, uključujući numerički male nacionalne manjine u izbornom procesu, identifikovanjem odgovarajućeg ustavnog mehanizma; e) revidirati Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, u bliskoj saradnji sa predstavnicima

---

<sup>22</sup> Rezolucija CM/ResCMN(2015)8 koju je Komitet ministara usvojio 1. jula 2015. godine na 1232. sastanku zamenika ministara.



svih nacionalnih manjina i organizacija civilnog društva, u cilju obezbeđivanja delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u svim pitanjima koja ih se tiču; f) fleksibilan pristup u korišćenju popisnih podataka iz 2011. godine za izradu politika koje utiču na prava pripadnika nacionalnih manjina, posebno u odnosu na Rome i područja gde je bojkot imao značajan uticaj na rezultate propisa; g) analiza stanja u javnim tužilaštvima u područjima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina u pogledu: zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina kao nosilaca javnotužilačke funkcije, zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina kao tužilačkog osoblja (tužilački pomoćnici i nameštenici) i poznavanja jezika nacionalnih manjina; h) izraditi i usvojiti Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za predlaganje i izbor kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije uključujući odredbe o primeni člana 82. Zakona o javnom tužilaštvu, koji navodi da se pri predlaganju i izboru javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jezicima nacionalnih manjina koji je u službenoj upotrebi u sudu; i) uspostavljanje zajedničke radne grupe sa Visokim save- tom sudstva za procenu pristupa nacionalnih manjina pravosudnom sistemu; j) usvajanje novog Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina ili usvojiti izme- ne i dopune postojećeg zakona, kako bi se osiguralo da NSNM u potpunosti doprinose stvaranju integrisanog društva, s posebnim osvrtom na ulogu nacionalnih save- ta nacionalnih manjina, kao institucija koje su zadužene za poboljšanje integracije u društvo u celini i jasno defi- nisati nadležnosti NSNM; smanjenje prekomerne poli- tizacije nacionalnih saveta nacionalnih manjina, uključujući i razmatranje uvođenja pravila o podeli vlasti u upravljanju NSNM ili nespojivosti funkcija, kao što su

nespojivost između članstva u Savetu za nacionalne manjine i visokih političkih funkcija; mere podrške za povećanje saradnje između državnih organa i svih nacionalnih saveta nacionalnih manjina i među nacionalnim savetima nacionalnih manjina; k) usvajanje i primena Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, kojim se propisuje da se kod zapošljavanja mora voditi računa o tome da, pored ostalih kriterijuma, nacionalni sastav odražava, u najvećoj mogućoj meri, strukturu stanovništva i predviđa vođenje kadrovske evidencije kod poslodavca, u okviru koje se navode podaci i o obrazovanju na jezicima nacionalnih manjina; l) usvajanje i primena Uredbe kojom se, *inter alia*, uređuje poznavanje jezika i pisama nacionalnih manjina, kao poseban uslov za obavljanje poslova na pojedinim radnim mestima a u cilju srazmernije zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina među službenicima i nameštenicima (sve: tačka 3.8.1.).

- U Akcionom planu za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, koji je Vlada Republike Srbije usvojila kao srednjoročni strateški dokument koji sadrži strateške ciljeve postavljene u skladu s preporukama Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije Saveta Evrope, a čija realizacija je neophodna za otklanjanje uočenih nedostataka u sprovođenju prava i sloboda nacionalnih manjina, tačka VII je posvećena demokratskoj participaciji nacionalnih manjina, a tačka VIII odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima.

Ne ulazeći u značenje termina „demokratska participacija“ ostaje nejasan sadržaj VII dela Akcionog plana u kojem se pored analize uporednih modela demokratske participacije predviđa i sledeće: a) preduzimanje mera u cilju izmene normativnog okvira u skladu sa identifikovanim modelom; b) primenom novog normativnog okvira ostvarena odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina, uključujući i broјčano manje nacionalne manjine,

u predstavničkim telima na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou.

U vezi sa zastupljenošću nacionalnih manjina u radu organa javnih vlasti i javnih preduzeća planirane aktivnosti su nešto jasnije utvrđene: a) izmene i dopune Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u cilju stvaranja osnova za propisivanje afirmativnih mera nacionalnih manjina, kroz uvođenje odredaba u posebnim zakonima kojima se uređuje radno-pravni status zaposlenih u javnom sektoru, koje će omogućiti davanje prednosti nacionalnim manjinama pri zapošljavanju/otpuštanju pri istim uslovima, a do postizanja odgovarajuće strukture zaposlenih u javnom sektoru na svim nivoima teritorijalne organizacije; b) utvrđivanje kriterijuma i merila za propisivanje odgovarajuće zastupljenosti nacionalnih manjina u pojedinim delovima javnog sektora kroz analizu uporedno-pravne prakse u zemljama EU u regionu, analizu pozitivnih propisa kojima se uređuje radno-pravni status zaposlenih u javnom sektoru i analizu potrebnih uslova za obavljanje poslova u pojedinim delovima javnog sektora, u skladu s funkcijama koje javni sektor obavlja, a koji su od uticaja na ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na komunikaciju na jeziku koji je u službenoj upotrebi; c) usaglašavanje zakona i drugih propisa kojima se uređuje radno-pravni status u skladu sa izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i rezultatima analize stanja, kojom su utvrđeni kriterijumi i merila za propisivanje odgovarajuće zastupljenosti nacionalnih manjina u pojedinim delovima javnog sektora; d) usvajanje i primena zakona zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, kojim se uređuje načelo jednake dostupnosti radnih mesta i propisuje da se kod zapošljavanja mora voditi računa o tome da, pored ostalih kriterijuma, nacionalni sastav odražava, u najvećoj mogućoj meri, strukturu stanovništva, predviđa vođenje kadrovske evidencije kod poslodavca, u okviru koje se navode i podaci o obrazovanju na jezicima nacionalnih manjina; e) usvajanje i primena uredbe kojom se između ostalog uređuje poznavanje jezika i pisama nacionalnih manjina, kao poseban uslov za obavljanje poslova na pojedinim radnim mestima a u cilju potpunog

ostvarivanja prava pripadnika nacionalnih manjina na komunikaciju na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave; f) analiza stanja u javnim tužilaštvima i sudovima u područjima u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina u pogledu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina kao nosilaca sudijske i javnotužilačke funkcije, zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina kao sudskog i tužilačkog osoblja (sudski i tužilački pomoćnici i nameštenici), poznavanja jezika nacionalnih manjina; g) izrada i usvajanje pravilnika o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za predlaganje i izbor kandidata za nosioca javnotužilačke funkcije uključujući odredbe o primeni člana 82. Zakona o javnom tužilaštvu, koji navodi da se pri predlaganju i izboru javnih tužilaca i zamenika javnog tužioca vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jezicima nacionalnih manjina koji je u službenoj upotrebi u sudu; h) izrada i usvajanje pravilnika o kriterijumima i merilima, za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova uključujući odredbe o primeni člana 46. Zakona o sudijama, koji navodi da se pri predlaganju i izboru sudija vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jezicima nacionalnih manjina koji je u službenoj upotrebi u sudu; i) uspostavljanje zajedničke radne grupe sa Visokim savetom sudstva za procenu pristupa nacionalnih manjina pravosudnom sistemu i druge promotivne mere i obuke.

## 1.2. Mere afirmativne akcije – zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u organima javnih vlasti

Ustav Republike Srbije u članu 53. jemči da građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije, a u

članu 77. i to da „pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije“ i da se „pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina“.

Ovako ustrojeno ustavno pravo nacionalnih manjina da učestvuju u javnim poslovima srazmerno svom broju daje dovoljan osnov za donošenje opštih i posebnih (afirmativnih) mera i zbog toga je nejasno opredeljenje u Akcionom planu za ostvarivanje prava nacionalnih manjina da promene Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina omogućavaju rešavanje problema odgovarajuće (srazmerne) zastupljenosti manjina u organima javne vlasti. U Objašnjenju Zakona o izmenama i dopunama zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina<sup>23</sup> piše da se izmene odnose na to da se korisnici mera za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti i uslovi za preduzimanje takvih mera određuju u skladu s relevantnim ustavnim rešenjima. Čini se da je ovaj član koristan da podseti „loše đake“ na stav treći člana 194. Ustava Srbije koji je jasan: „svi zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji moraju biti saglasni sa Ustavom“, ali su očekivanja da se njime stvaraju uslovi za uređenje prava na srazmerno učešće manjina u radu javne uprave neopravdana jer sam po sebi ovako formulisan član to ne omogućava.

Prema Objašnjenju, suštinskom izmenom smatra se stav 3. člana 4. Zakona o izmenama zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina kojim je predviđeno da se „neće 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,

---

<sup>23</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/1325-18%20-%20Lat..pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1325-18%20-%20Lat..pdf)

ako takve mere važe do postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina koja je utvrđena tim zakonima“. U Objasnjenju piše da se „izloženom odredbom stvara pravni osnov za dalje zakonsko uređivanje mera za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti u cilju postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru, pri čemu se jasno normira da će takve mere imati temporalni karakter, odnosno da će važiti do postizanja odgovarajuće zastupljenosti koja mora biti opredeljena odredbama tih zakona“. Ukoliko se ove izmene uporede sa članom 4. Zakona o zaštiti prava i slobode nacionalnih manjina koji glasi: „Organi vlasti u Saveznoj Republici Jugoslaviji mogu u skladu sa Ustavom i zakonom da donose propise, pojedinačne pravne akte i da preduzimaju mere u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinske nacije. Organi vlasti će doneti pravne akte i preduzeti mere iz stava 1. ovog člana u cilju popravljavanja položaja lica koja pripadaju romskoj nacionalnoj manjini. Propisi, pojedinačni pravni akti i mere iz stava 1. ovog člana se ne mogu smatrati aktom diskriminacije“, teško je uočiti suštinu prepreka koje su do sada onemogućavale organe vlasti na svim teritorijalnim nivoima da zapošljavaju pripadnike nacionalnih manjina.

U prilog takvom zaključku je i član 76. stav 3. Ustava Republike Srbije kojim je utvrđeno 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“. Osim što je izgubljeno ogromno vreme, promene Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina suštinski ne doprinose ostvarivanju prava na srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u javnim službama.

Međutim, napredak jeste postignut u drugim propisima kojima je posredno uređeno ostvarivanje prava na srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u javnim službama. U Zakonu o

državnim službenicima<sup>24</sup> u članu 9. uređeno je da se „pri zapošljavanju u državne organe vodi računa o tome da nacionalni sastav, zastupljenost polova i broj osoba sa invaliditetom odslika u najvećoj mogućoj meri strukturu stanovništva“. Slična odredba, kojom se uređuje dostupnost radnih mesta je u članu 19. tačka 3. Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave,<sup>25</sup> a u članu 47. tačka 3. istog Zakona je utvrđena obaveza Vlade da prilikom uređivanja kriterijuma za razvrstavanje radnih mesta i merila za opis radnih mesta službenika, „posebno vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini“. Najzad u članu 101. tačka 5. ovog Zakona utvrđena je afirmativna mera kojom se daje prvenstvo „jednako kvalifikovanim kandidatima pripadnicima nacionalnih manjina, u cilju postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini“.

Najzad, značajan napredak u vezi sa vođenjem kadrovske evidencije radi upravljanja kadrovima i drugim potrebama u oblasti radnih odnosa jeste to što se u takve evidencije može upisivati i podatak o nacionalnoj pripadnosti službenika i nameštenika u skladu s propisom kojim se uređuje registar zaposlenih u javnoj upravi u Republici Srbiji.

U Uredbi o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave<sup>26</sup> u članu 6. kojim su uređeni uslovi za obavljanje poslova radnog mesta utvrđeno je da: „U autonomnoj pokrajini, jedinici lokalne samouprave ili gradskoj opštini u kojoj je utvrđena službena upotreba jezika i pisma nacionalne manjine, na onim radnim mestima koja podrazumevaju neposrednu usmenu i pisanu komunikaciju sa građanima,

<sup>24</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 81/05 -ispravka, 83/05 -ispravka, 64/07, 67/07 – ispravka, 116/08, 104/09, 99/14, 94/17.

<sup>25</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 21/16, 113/17, 113/17 – dr. zakon.

<sup>26</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 88/16, 113/17 – dr. zakon.

kao poseban uslov propisuje se poznavanje jezika i pisma nacionalnih manjina“.

U Zakonu o zaposlenima u javnim službama<sup>27</sup> u članu 10. (jednaka dostupnost radnih mesta) tačka 3. uređeno je da se „pri zapošljavanju u javnim službama radi postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, prvenstvo daje jednako kvalifikovanim kandidatima pripadnicima nacionalnih manjina“. U članu 30. istog Zakona predviđeno je da se „Pravilnikom o organizaciji i sistematizaciji poslova u javnoj službi utvrđuju organizacioni delovi u javnoj službi, radna mesta u organizacionim delovima, kao i radna mesta za koja se kao poseban uslov predviđa poznavanje jezika i pisama nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalazi sedište javne službe, odnosno njene organizacione jedinice...“. Član 35. među uslove za zasnivanje radnog odnosa svrstava i znanje jezika i pisma nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalazi sedište javne službe, odnosno njene organizacione jedinice, ako je poznavanje jezika i pisma uslov za rad...“.

Značajan napredak je ostvaren propisivanjem sadržine oglasa o konkursu (član 52) kojim je predviđeno: a) ako se popunjavanje radno mesto kod koga je kao poseban uslov predviđeno znanje jezika i pisma nacionalne manjine, u oglasu o konkursu se posebno navodi ovaj uslov, kao i eventualna pisana provera njezove ispunjenosti; b) ako su pripadnici nacionalne manjine nedovoljno zastupljeni među zaposlenima, u oglasu o konkursu se posebno navodi da pripadnik te nacionalne manjine ima prednost kod izbora u slučaju jednake ocene kvalifikovanih kandidata i c) smatra se da je zastupljenost pripadnika određene nacionalne manjine među zaposlenima nedovoljna, ukoliko nije srazmerna procentu njihovog učešća u stanovništvu na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj javna služba, odnosno njena organizaciona jedinica ima sedište, u skladu sa rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, pod uslovom da se o svojoj nacionalnoj pripadnosti izjasnilo

---

<sup>27</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 113/17.



najmanje 30% zaposlenih u sedištu javne službe, odnosno njene organizacione jedinice, prema podacima iz Registra zaposlenih u javnoj upravi u skladu sa zakonom. Prilikom izbora kandidata (član 58) konkursna komisija daje „prvenstvo jednako kvalifikovanim kandidatima pripadnicima nacionalnih manjina, u cilju postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini“.

U Zakonu o policiji,<sup>28</sup> član 137. tačka 3. predviđeno je da „prilikom zasnivanja radnog odnosa Ministarstvo vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju jezika i pisma koji je u službenoj upotrebi na teritoriji jedinice lokalne samouprave za koju je obrazovana organizaciona jedinica u kojoj lice zasniva radni odnos, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini.

Uprkos tome što je Centar za istraživanje etniciteta, istraživanjem koje je podržalo i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave, nastojao da prikupi što preciznije podatke o nacionalnoj strukturi zaposlenih u državnoj upravi i lokalnim samoupravama u tome se samo delimično uspeo. Naime, na sastancima koji su održani s predstavnicima pojedinih ministarstava i državnih organa istaknuto je da se evidencija o nacionalnoj pripadnosti ne vodi, a da su razlozi tome to što su propisi na osnovu kojih su organi javne uprave dužni da uredi vođenje ove evidencije uvedeni tek 2017. godine, od kada je zbog ograničavajuće politike Vlade Republike Srbije u vezi sa zapošljavanjem u javnoj upravi, bitno smanjeno ili potpuno obustavljeno zapošljavanje.

Iz sekundarnih izvora se ipak može naslutiti da se o nacionalnoj strukturi zaposlenih vodilo računa i pre 2017. godine. Iz Trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina<sup>29</sup> nalaze se podaci o Anketi Pokrajinskog sekretarijata za propise, upravu i

---

<sup>28</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 6/16.

<sup>29</sup> <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/133>.

nacionalne zajednice iz 2010. godine u kojoj su pored ostalog saopšteni i podaci o nacionalnoj strukturi 476 zaposlenih u 11 pokrajinskih sekretarijata i Pokrajinskom ombudsmanu (Zaštitnik građana AP Vojvodina).

Nacionalna pripadnost	Broj zaposlenih u organima pokrajinske uprave	% zaposlenih u organima pokrajinske uprave	% u ukupnom broju stanovništva AP Vojvodine <sup>30</sup>
Srbi	322	67,70	65,05
Mađari	79	16,59	14,28
Hrvati	11	2,31	2,78
Rumuni	11	2,31	1,50
Crnogorci	10	2,10	1,75
Slovaci	8	1,68	2,79
Rusini	5	1,05	0,77
Neizjašnjeni	66	13,86	

Istom Anketom obavljeno je istraživanje nacionalne strukture zaposlenih u organima lokalne samouprave u 30 od 39 jedinica lokalne samouprave na čijoj su teritoriji u službenoj upotrebi jezici i pisma nacionalnih manjina.

Nacionalna pripadnost	Broj zaposlenih u organima lokalne uprave	% zaposlenih u organima pokrajinske uprave	% u ukupnom broju stanovništva AP Vojvodine <sup>31</sup>
Srbi	2.604	72,69	65,05
Mađari	448	12,50	14,28
Crnogorci	101	2,81	1,75
Slovaci	90	2,51	2,79
Rumuni	75	2,09	1,50
Hrvati	45	1,25	2,78
Rusini	31	0,86	0,77
Neizjašnjeni	188	5,24	

<sup>30</sup> Према попису становништва из 2002. године.

<sup>31</sup> Према попису становништва из 2002. године.

Prema ovim podacima koji su zasnovani na rezultatima Popisa stanovništva iz 2002. godine nacionalna struktura zaposlenih u pokrajinskim organima uprave i jedinicama lokalne samouprave je odgovarala zastupljenosti nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu Vojvodine.

Uporedni podaci za 2017. godinu ukazuju na to da je u Pokrajinskim organima uprave bilo zaposleno 990 službenika od kojih su 720 srpske nacionalnosti (72%), 50 mađarske (5%), 21 crnogorske (2,1%), 19 hrvatske (1,9%), 14 slovačke (1,4%), 13 rusinske (1,3%), 9 rumunske (0,9%), 4 romske (0,4%), 2 makedonske (0,2), 2 bunjevačke (0,2%) i jedan bošnjačke nacionalnosti, a 126 zaposlenih ili 13% se nije izjasnilo o nacionalnosti.<sup>32</sup>

Ukoliko se ovi podaci uporede s nacionalnom (etničkom) strukturom Vojvodine prema Popisu stanovništva iz 2011. godine uočava se nesrazmerna zastupljenost u pokrajinskim organima pripadnika mađarske nacionalne manjine koja u ukupnoj strukturi stanovništva Pokrajine učestvuje sa 13%. Kod drugih nacionalnih manjina postoje odstupanja od srazmere ukupnog broja stanovnika nacionalne manjine i broja zaposlenih u pokrajinskim organima, ali ona nisu zabrinjavajuća. Trebalo bi pomenuti da u pokrajinskoj upravi nema službenika pripadnika nemačke nacionalne manjine.

Prema istraživanju Centra iz 2018. godine o nacionalnoj strukturi zaposlenih u organima jedinica lokalne samouprave iskustva u gradovima i opštinama su različita. Pre nego što se ukaže na ova iskustva trebalo bi pomenuti da su preko Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu traženi podaci od šezdeset pet lokalnih samouprava, izabranih na osnovu kriterijuma nacionalnog sastava stanovništva i teritorijalne rasprostranjenosti, a da se pozivu odazvalo njih dvadeset šest, od kojih šest ne vode evidencije o nacionalnoj strukturi zaposlenih.

Gradske uprave u gradovima Kruševac,<sup>33</sup> Pirot, Požarevac<sup>34</sup> i opština Dimitrovgrad<sup>35</sup> ne vode kadrovsku evidenciju koja sadrži

<sup>32</sup> [http://www.puma.vojvodina.gov.rs/sluzbeno\\_jezik\\_glavnalist.php](http://www.puma.vojvodina.gov.rs/sluzbeno_jezik_glavnalist.php)

<sup>33</sup> Odgovor Gradske uprave od 26. marta 2018 – 113-1-297/IV-2018.

<sup>34</sup> Odgovor Gradske uprave od 30. marta 2018, br. 06-61-2/2018.

<sup>35</sup> Odgovor opštinske uprave od 30. marta 2018. godine, br. 037-10/2018-14/1.

podatak o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih, a interesantan je odgovor iz Kabineta predsjednika Opštine Sjenica<sup>36</sup> u kojem se navodi da se „u kadrovskoj službi ne beleže podaci o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih, obzirom da u našoj opštini većinsko stanovništvo čine Bošnjaci – muslimani oko 70% i Srbi – pravoslavci oko 25%, tako da se ni jedni ne smatraju nacionalna manjina naše opštine. Zaposleni su takode iz ove dve grupe“. I iz odgovora opštinske uprave u Tutinu zaključuje se da se evidencija o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih ne vodi, ali da ta struktura odgovara nacionalnoj strukturi u opštini Tutin u kojoj je nastanjeno 97% Bošnjaka, 2% Srba i neznatan postotak pripadnika albanske i romske nacionalne manjine.

U odgovoru gradske uprave Grada Kikinda ukazano je na to da se u kadrovskoj evidenciji vodi podatak o nacionalnoj pripadnosti, ali da izjašnjavanje, shodno članu 47. Ustava Srbije nije obavezno. U gradskoj upravi je zaposleno trinaest pripadnika nacionalnih manjina – jedanaest Mađara, po jedan Čeh i Hrvat i dva lica koja su se izjasnila da su Jugosloveni. U dopisu nije navedeno da li se vodi računa o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u gradskoj upravi srazmerno njihovom broju na teritoriji grada, ali je ukazano na to da su najveće prepreke ispunjenju te obaveze mere zabrane zapošljavanja u javnom sektoru propisane Zakonom o budžetskom sistemu i Odluka o maksimalnom broju zaposlenih na neodređeno vreme u sistemu državnih organa, sistemu javnih službi, sistemu Autonomne pokrajine i sistemu lokalne samouprave.

Gradska uprava Grada Novi Sad vodi evidenciju o nacionalnoj pripadnosti na principu dobrovoljnosti. Podatak o nacionalnoj pripadnosti se prikuplja uz pismenu saglasnost zaposlenog. U Gradskoj upravi vojvođanske prestonice zaposleno je 53 pripadnika nacionalnih manjina – 27 Mađara, 11 Hrvata, 7 Slovaka, 5 Crnogoraca, 2 Roma i jedan Rusin.<sup>37</sup>

Evidenciju o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih vodi i gradska uprava u Somboru u kojoj je od 189 zaposlenih 36 pripadnika

<sup>36</sup> Odgovor Gradske uprave od 30. marta 2018. godine, III br. 112/2018.

<sup>37</sup> Dopis od 28. marta 2018. godine, br. XV-021-02/18-131.

nacionalnih manjina (19%) – 18 Mađara, 11 Hrvata, 4 Bunjevaca, 2 Crnogorca i jedan Rom. I Gradska uprava u Sremskoj Mitrovici vodi evidenciju o nacionalnoj pripadnosti, od 227 zaposlenih njih 11 su pripadnici nacionalnih manjina (84,8%) – 5 Hrvata, po dva pripadnika rusinske i ukrajinske nacionalne manjine i po jedan Crnogorac i Rom.<sup>38</sup> U Gradskoj upravi Grada Vršac je zaposleno 10 pripadnika rumunske nacionalne manjine, 2 mađarske, 3 makedonske i 1 pripadnik slovačke manjine. U Zrenjaninu u Gradskoj upravi je zaposleno 38 pripadnika nacionalnih manjina – 24 Mađara, 9 Rumuna i 4 Slovaka.<sup>39</sup>

U Opštini Ada od ukupno 46 zaposlenih 32 su pripadnici nacionalnih manjina (69,5%): 31 Mađar i jedan pripadnik nemačke nacionalne manjine, a prema kadrovskoj evidenciji u opštini Bačka Palanka je zaposleno 7 pripadnika nacionalnih manjina: 3 Slovaka, 2 Hrvata i po jedan pripadnik mađarske nacionalne i ruske nacionalne manjine.<sup>40</sup> U Bačkom Petrovcu se ne beleži podatak o nacionalnoj pripadnosti, a prema dopisu Opštinske uprave<sup>41</sup> zaposleno je 30 pripadnika slovačke nacionalne manjine i jedan pripadnik romske nacionalnosti. U opštinskoj upravi u Kovinju je 97 zaposlenih, a među njima je i po petoro pripadnika mađarske i rumunske nacionalnosti, i po jedan Crnogorac i Slovenac.<sup>42</sup> U Novom Bečeju, evidencija o nacionalnosti zaposlenih se vodi na osnovu dobrovoljne pismene saglasnosti, a prema tim podacima u opštinskoj upravi od 67 zaposlenih njih dvoje su pripadnici mađarske nacionalne manjine, jedan je Jugosloven, a jedan se izjasnio o svom vojvođanskom identitetu.<sup>43</sup> U opštini Senta od 70 zaposlenih njih 61 (87%) su pripadnici mađarske nacionalne manjine,<sup>44</sup> a u opštini Šid među 97 zaposlenih je petoro pripadnika rusinske nacionalne manjine, dva Slovaka i jedan Hrvat

<sup>38</sup> Dopis od 29. marta 2018. godine, br. 90-2/2018-V.

<sup>39</sup> Dopis od 21. marta 2018. godine, br. 016-5/18-13-IV.

<sup>40</sup> Dopis od 5. aprila 2018. godine, br.IV-016-5/2018-68.

<sup>41</sup> Dopis od 21. marta 2018. godine, br. 016-2/31-2018.

<sup>42</sup> Dopis od 26. marta 2018. godine, br.09-8/2018-IV.

<sup>43</sup> Dopis od 22. marta 2018. godine, br. IV-03/2018.

<sup>44</sup> Dopis od 23. marta 2018. godine, br.112-2/2018-4-IV/01.

(8,2%).<sup>45</sup> I u opštini Stara Pazova se vodi evidencija o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih prema kojoj je njih 87 pripadnika slovačke nacionalne manjine, 21 romske, 16 hrvatske, 2 mađarske i četvero muslimana.

Među opštinama u centralnom delu Srbije koje vodi evidenciju o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih su: Boljevac u čijoj opštinskoj upravi od ukupno 44 zaposlenih je četvero pripadnika vlaške nacionalne manjine (10%);<sup>46</sup> Vranju gde je u Gradskoj upravi zaposlen jedan pripadnik romske nacionalne manjine;<sup>47</sup> Bujanovac, u čijoj opštinskoj upravi je 159 zaposlenih od kojih 98 su Albanci, a troje Romi (62%);<sup>48</sup> Medveđa u kojoj od 80 zaposlenih petoro zaposlenih su pripadnici albanske nacionalne manjine, a u dopisu Opštinske uprave u Medvedu je naznačeno da je razlog „male zastupljenosti nacionalnih manjina u tome što zbog prirodnog odliva zaposlenih u JLS u prethodnom periodu došlo do smanjenja broja zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina (zaposlenje na drugo radno mesto, smrt i sl.), a prilikom konkursa za zapošljavanje sa evidencije NSZ nije bilo prijavljenih lica pripadnika nacionalnih manjina koja zadovoljavaju osnovne kriterijume prilikom zapošljavanja u JLS (neadekvatna stručna sprema, neodgovarajući profil zanimanja i sl.).<sup>49</sup> Ni u novovaroškoj opštinskoj upravi se ne vodi evidencija o nacionalnosti zaposlenih, ali je u dopisu opštinske administracije<sup>50</sup> naznačeno da je među 43 zaposlena službenika i 6 pripadnika bošnjačke nacionalne manjine (14%). U Priboju među 46 zaposlenih su i dva pripadnika bošnjačke nacionalnosti i dva lica koja su se izjasnila da su muslimani (8,6%).<sup>51</sup>

<sup>45</sup> Dopis od 28. marta 2018. godine, br. 580-sl/2018-02.

<sup>46</sup> Dopis od 29. marta 2018. godine, br. 90-02/2018-III-01.

<sup>47</sup> Dopis od 27. marta 2018. godine, br. Sl-2018-05.

<sup>48</sup> Dopis od 23. marta 2018. godine, br. Sl/2018 .

<sup>49</sup> Dopis od 22. marta 2018. godine, br. 02-90-3/2018.

<sup>50</sup> Dopis od 20. marta 2018. godine.

<sup>51</sup> Dopis od 11. aprila 2018. godine, br. 07-12.

### 1.3. Mere afirmativne akcije – uključivanje nacionalnih manjina u političko odlučivanje

Ranije je bilo reči da je akcionim planovima posvećenim unapređenju položaja i ostvarivanja prava nacionalnih manjina predviđeno da se pripadnicima nacionalnih manjina omogući institucionalno učešće u radu organa javne vlasti – predstavničkim, izvršnim i sudskim, na svim oblicima teritorijalnog organizovanja. Ostvarivanje ovih ciljeva bi značilo usvajanje mera afirmativne akcije na osnovu kojih se pripadnicima nacionalnih manjina omogućava učešće u vlasti. Dosadašnje iskustvo ukazuje da su takve mere preduzete isključivo u vezi sa zastupljenošću nacionalnih manjina u predstavničkim telima i to na način koji odgovara samo brojčano većim nacionalnim manjinama, teritorijalno homogeno nastanjenim i politički dobro organizovanim. U Mišljenju savetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina o Trećem izveštaju Srbije o sprovođenju Okvirne konvencije konstatovano je to da je izmenama propisa omogućeno „da je nekoliko pripadnika nacionalnih manjina izabrano u nacionalni parlament“, ali i to da je „manjim nacionalnim manjinama i dalje teško da budu zastupljene u parlamentu, a postoje i izveštaji o zloupotrebi donjeg praga za registraciju političkih stranaka nacionalnih manjina“.<sup>52</sup> U Rezoluciji Komiteta ministara o primeni Okvirne konvencije u Srbiji<sup>53</sup> izražena je zabrinutost u vezi sa ovim pitanjima, a Srbiji je preporučeno da nastavi sa podsticanjem „de-otvornog učešća nacionalnih manjina, uključujući i one brojčano manje, u izborni proces i preduzeti energične mere da se razmotri nedovoljna zastupljenost nacionalnih manjina u državnoj upravi, naročito na državnom nivou“ i da nastavi „sa naporima za formiranje multietničkih policijskih snaga“.

Slično kao i u vezi sa uključivanjem pripadnika nacionalnih manjina u rad organa vlasti, stiče se utisak da se od izmena Zakona

---

<sup>52</sup> ACFC/OP/III(2013)006

<sup>53</sup> CM/ResCMN(2015)8

o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina očekuje da omogući delotvorno uključivanje nacionalnih manjina u politički život. U Obrazloženju stava 4. člana 4. Zakona o izmenama i dopunama ovog zakona piše „u skladu sa Ustavom, Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina i Akcionim planom za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, načelno propisuje da će Republika Srbija, u skladu sa zakonom, obezbediti uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu, zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u Narodnoj Skupštini Republike Srbije i srazmernu zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave“. Međutim, osim načelne spremnosti države da reši problem političke reprezentacije nacionalnih manjina, iz predloženih izmena Zakona se ne može zaključiti na koji način će se to i učiniti. Na stranu to što je i u vezi sa ostvarivanjem ovog prava nejasno šta je do sada sprečavalo državu da reši ovaj problem, osim činjenice da partokratski karakter države „proizvodi“ prekomerni i destruktivni uticaj političkih stranaka na izbor i rad manjinskih samouprava.<sup>54</sup>

Zakonom o političkim strankama<sup>55</sup> uređeno je da je politička stranka nacionalne manjine „politička stranka čije je delovanje [...] posebno usmereno na predstavljanje i zastupanje interesa jedne nacionalne manjine i zaštitu i unapređenje prava pripadnika te nacionalne manjine u skladu sa ustavom, zakonom i međunarodnim standardima, uređeno osnivačkim aktom, programom i statutom političke stranke“. Definisanje položaja političke stranke nacionalne manjine, pre nego što je donet zakon kojim se uređuje položaj pripadnika nacionalnih manjina<sup>56</sup> jeste

<sup>54</sup> Sledeći deo u kojem je opisan položaj političkih stranaka nacionalnih manjina i učešće pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu je predat i za izveštaj Foruma za etničke odnose posvećen ostvarivanju prava nacionalnih manjina (<http://fer.org.rs/clanak/alternativni-izvestaj-o-zastiti-prava-nacionalnih-manjina-u-republici-srbiji/>)

<sup>55</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009 i 61/2015 – odluka US.

<sup>56</sup> U Republici Srbiji nikada nije donet zakon kojim je uređen položaj nacionalnih manjina. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002) godine je donela tadašnja Skupština SR Jugoslavije i on je imao izuzetan značaj za demokratizaciju zemlje i u pravni i društveni život je uveo osnovna načela i institucije zaštite nacionalnih manjina: kolektivna



još jedan pokazatelj korporativnog pristupa rešavanju položaja manjina u Srbiji. Pravno utemeljenje pozicije političke stranke nacionalne manjine više je ojačalo pregovaračku poziciju interesnih grupa unutar manjinskih grupa, nego što je doprinelo političkoj participaciji nacionalnih manjina.

To je bilo uočljivo već 2003. godine kada na parlamentarnim izborima političke stranke nacionalnih manjina nisu dobile nijedan mandat. Nakon toga izmenjen je Zakon o izboru narodnih poslanika kojim je propisano da u raspodeli mandata učestvuju i političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina i kada ne pređu izborni cenzus od 5%.<sup>57</sup> To znači da političke stranke nacionalnih manjina mogu računati na mandate ukoliko su prešle „prirodni izborni prag“. Prirodni izborni prag je olakšica u izbornom sistemu na osnovu koje političke stranke nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata ukoliko osvoje broj glasova koji je potreban za jedan poslanički mandat (pri ukupnoj izlaznosti birača od 60% s približno osvojenih šesnaest hiljada glasova (0,4%) političke stranke nacionalnih manjina mogu dobiti poslanički mandat).

Prirodni izborni prag nije mera afirmativne akcije koja omogućava političko predstavljanje nacionalnih manjina bez obzira na izborni rezultat. Naprotiv, reč je o realnoj prepreci koju nacionalne manjine moraju da prevaziđu i zbog toga njegova primena, bez dodatnih afirmativnih mera, ne pogoduje malobrojnim i prostorno disperziranim nacionalnim manjinama. Uvođenje prirodnog praga je usledilo nakon dogovora parlamentarnih i uticajnih političkih stranaka nacionalnih manjina i zbog toga on pogoduje brojnijim, homogeno nastanjenim manjinama čije političke stranke imaju konvergentne političke ciljeve i delovanje. Savez vojvođanskih Mađara je jedina manjinska stranka koja je od

---

prava, kulturnu autonomiju, manjinsku samoupravu, afirmativne mere... Međutim, taj Zakon je predviđao da države članice posebnim zakonima bliže urede položaj nacionalnih manjina ( Bašić, 2018: 215).

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

2007. godine na svakim narednim izborima dobijala sve veći broj skupštinskih mandata, a samo povremeno mandate su osvajali pripadnici drugih brojnijih nacionalnih manjina Albanci i Bošnjaci (videti deo 3). Romima, uprkos tome što su brojna nacionalna manjina, zbog prostorne disperziranosti i političke heterogenosti zajednice, ova olakšica ne odgovara. U aktuelnom sazivu Narodne skupštine na osnovu primene olakšice „prirodnog praga“ su četiri predstavnika Stranke vojvođanskih Mađara i sa njima u koaliciji jedan predstavnik Partije demokratskog delovanja (politička stranka albanske nacionalne manjine), po dva člana Stranke demokratske akcije i Stranke pravde i pomirenja koji zastupaju interese Bošnjaka u Srbiji i jedan predstavnik Demokratskog saveza Hrvata u Vojvodini izabran na listi Demokratske stranke.<sup>58</sup> U Skupštini Autonomne pokrajine Vojvodina je osam poslanika političkih stranaka koji predstavljaju mađarsku nacionalnu manjinu – šest izabranih s liste Saveza vojvođanskih Mađara podržane od 5% birača i dva s liste koalicije Mađarski pokret za autonomiju izabranih sa 1,67% glasova.

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

---

<sup>58</sup> SVM je, kako je rečeno, jedina manjinska stranka koja je od 2007. godine na svakim narednim izborima dobijala sve veći broj skupštinskih mandata. Lista koju predvodi dr Sulejman Ugljanin je i 2007. i 2008. godine osvajala po dva mandata, ali je na izborima 2012. osvojila manji procenat glasova nego ranije da bi 2014. godine uspela da se izbori za još jedan dodatni mandat. PDD je ili samostalno ili u koaliciji albanskih partija osvajala po jedan mandat do 2014. godine kada je osvojila dovoljno glasova za dva poslanička mesta.

stranke brojnijih nacionalnih manjina Mađara, Bošnjaka i Liga socijaldemokrata Vojvodine, na izborima održanim 2003. godine, nije prešla izborni cenzus.

Izborne koalicije bi trebalo da su privlačne političkim partijama koje predstavljaju malobrojnije nacionalne manjine pošto im one obezbeđuju garantovan mandat bez obzira na osvojene glasove. Koalicije s manjinskim partijama se isplate i većinskim partijama jer im omogućavaju da biračkom telu poruče da imaju podršku nacionalnih manjina, čime teže da privuku glasove ne samo nacionalne manjine sa čijom strankom su u koaliciji, već i pripadnike drugih manjinskih grupa. To je posebno slučaj s partijama koje teže da privuku glasove u AP Vojvodina (videti deo 3).

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

Republika Hrvatska je ispunila ovaj zahtev omogućivši normativno i faktičko direktno zastupništvo pripadnika srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj na svim nivoima teritorijalno-političkog organizovanja. U Saboru R Hrvatske tri zastupnička mesta

su uvek rezervisana za pripadnike srpske nacionalne manjine, a na regionalnim i lokalnim izborima postoje afirmativne mere za izbor manjinskih zastupnika. Iako se ovom sistemu može što šta prigovoriti, posebno referendumska inicijativa da se smanji broj manjinskih zastupnika u Saboru i ograniči njihovo pravo da glasaју o državnom budžetu i formiranju vlade, to ne umanjuje činjenicu da Republika Srbija nije uredila pitanje direktnog zastupništva pripadnika hrvatske, a ni drugih nacionalnih manjina u Narodnoj Skupštini Republike Srbije, Skupštini AP Vojvodina i lokalnim samoupravama. To je jasno iskazano i u preporuci 5 sa Šeste sednice srpsko-hrvatskog međuvladinog mešovitog odbora za manjine (22–23. oktobar 2014, Zagreb) u kojoj se srpskoj strani nalaže da preduzme mere kako bi obezbedila ispunjavanje preuzete obaveze.

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

Politički uticaj političke stranke nacionalnih manjina je osnažen na način koji je kompromitovao manjinsku samoupravu i kulturnu autonomiju. Naime, članom 71. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina omogućeno je da izborne liste za izbor manjinske samouprave mogu pored ostalih predlagati i registrovane političke stranke nacionalnih manjina. U praksi to znači da ostali predlagači (udruženja građana i grupe birača upisani u poseban birački spisak) koji ne raspolažu odgovarajućom infrastrukturom i koje nisu razvile unutrašnju disciplinu – nemaju ravnopravne uslove na izborima. Da bi zamaskirali otvoren i predominantan uticaj političkih stranaka nacionalnih manjina na izbor manjinskih samouprava kao predlagači lista se pojavljuju udruženja i grupe građana koji imaju prikrivenu podršku političkih stranaka. To je, međutim otvorilo put i nemanjinskim političkim strankama da se organizuju i da nađu načine uticaja na izbor manjinske samouprave. Takav sistem nije pravičan i ne obezbeđuje ni delotvorno učesće nacionalnih manjina u političkom životu, niti je u funkciji kulturne autonomije i manjinske samouprave.

U vezi s prekomernim uticajem političkih stranaka na rad manjinskih samouprava bilo je mnoštvo primedbi, saopštenja iz akademske zajednice, udruženja građana, međunarodne zajednice, ali u Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina nije izmenjen položaj političke stranke nacionalne manjine u procesu izbora manjinske samouprave. Pažnju sa tog problema trebalo bi da skrene novi član 7a kojim se uređuje sukob interesa u vezi sa obavljanjem funkcije u manjinskoj samoupravi.<sup>59</sup>

Dakle, političko predstavljanje nacionalnih manjina je na svrsishodan način obezbeđeno samo u lokalnim samoupravama u kojima pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju apsolutnu ili relativnu većinu u stanovništvu.<sup>60</sup> Zbrku pravi član 9. Zakona o lokalnim izborima koji uređuje da se „u jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama jedinica lokalne samouprave“. O srazmernoj zastupljenosti nacionalnih manjina se ne vodi računa. Drugi članovi (40, 41) ovog zakona upućuju na primenu prirodnog praga prilikom raspodele mandata političkih stranaka nacionalnih manjina koje nisu prešle cenzus. Primena pomenutog člana 9. bi zahtevala ne samo drugačiji izborni sistem, već i ozbiljne promene u političkom sistemu zemlje.

---

<sup>59</sup> <http://www.mduls.gov.rs/aktivnosti-obavestjenja.php#a126>

<sup>60</sup> Primera radi u lokalnim samoupravama u kojima Bošnjaci ostvaruju apsolutnu većinu u stanovništvu u gradu Novi Pazar i opštinama Sjenica i Tutin većina odbornika su Bošnjaci. U Novom Pazaru 42 odbornika su izabrana sa lista četiri političke stranke koje predstavljaju Bošnjake, u Sjenici od 39 odbornika njih 30 je izabrano sa tri „bošnjačke“ liste, u opštini Tutin svih 37 odbornika je izabrano sa lista tri političke stranke koje zastupaju Bošnjake. U opštinama Prijepolje i Priboj u kojima ne ostvaruju većinu u stanovništvu situacija je drugačija: u Prijepolju od 61 odbornika njih 21 su izabrani sa tri liste „bošnjačkih“ političkih stranaka, a u opštini Priboj od 41 odbornika njih devet je izabrano sa lista političkih stranaka koje zastupaju Bošnjake. Slična situacija je i u vezi sa političkim predstavljanjem drugih nacionalnih manjina. U opštini Senta u kojoj su najbrojniji Mađari u lokalnoj skupštini je od 29 odbornika njih 19 izabrano sa tri liste političkih stranaka mađarske nacionalne manjine; u Kanjiži od 29 odbornika 17 ih je sa dve liste mađarske nacionalne manjine; u Gradu Subotica od 50 odbornika njih deset je sa liste Saveza Vojvođanskih Mađara...

Traganje za odgovarajućim modelom političke zastupljenosti nacionalnih manjina se prema Izveštaju 4/2017. o sprovođenju Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina,<sup>61</sup> koji priprema Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, sprovodi u saradnji državnih organa i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, a najveći broj aktivnosti je bio posvećen analizi uporednih izbornih modela i izmeni člana 4. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.

---

<sup>61</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/files/Izveštaj%20br.%201-2018%20o%20sprovođenju%20Akcionog%20plana%20za%20Poglavlje%20%20%2023.pdf>



## 2. DELOTVORNO UČEŠĆE NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU

*Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu doprinosi stabilnosti i legitimitetu države, ostvarivanju demokratskog principa, i jačanju kapaciteta države da odgovori potrebama svojih građana.*

### 2.1. Teorijska razmatranja

Pravo pripadnika nacionalnih manjina na učešće u javnom životu temelji se s jedne strane na njihovom statusu građanstva na osnovu koga su deo *demos*, a s druge strane na potrebi da se očuva posebnost njihovog identiteta i obezbedi zastupljenost, odnosno predstavljenost tog identiteta u vršenju javne vlasti. Prvi segment ima izraženu individualnu (liberalističku) dimenziju, koja se manifestuje preko prava svakog pripadnika nacionalne manjine da bez diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti učestvuje u javnom životu. Drugi segment pitanje delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina izvlači iz individualnog okvira i daje mu značajnu kolektivnu dimenziju, usled čega postaje nezaobilazan deo seta posebnih prava nacionalnih manjina.



Oblast javnog života je širok pojam i odnosi se pre svega na javnu vlast. Učešće nacionalnih manjina u javnoj vlasti se ostvaruje na nekoliko načina. Prvi način je zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti i podrazumeva da među poslanicima, službenicima, sudijama i slično bude i pripadnika nacionalnih manjina. Drugi način je da postoje specifični mehanizmi za donošenje odluka u organima javne vlasti koji podrazumevaju učešće nacionalnih manjina (npr. pravo veta, isključivo pravo predlaganja odluka ili različiti save-  
todavni mehanizmi). Treći način je uspostavljanje posebne manjinske autonomije i prenošenje ovlašćenja za odlučivanje o određenim pitanjima na nacionalne manjine. U ovom slučaju se vrši decentralizacija vlasti koja omogućava da nacionalne manjine u određenim pitanjima (po pravilu, onim ključnim za očuvanje nacionalnog identiteta) samostalno vrše javnu vlast. U razmatranjima pitanja delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu pažnja se najčešće posvećuje različitim aranžmanima za adekvatno predstavljanje nacionalnih manjina u zakonodavnim telima, kao i modelima manjinske samouprave, dok pitanje njihove zastupljenosti u upravi i pravosuđu nekako ostaje izvan fokusa. Razlog za to najčešće leži u zahtevu za profesionalnom i nepristrasnom upravom i nezavisnim sudstvom, koji gotovo u potpunosti zasenjuje zahtev da i uprava i pravosuđe budu organizovani u skladu s principom predstavničke demokratije i u svoje strukture uključe pripadnike različitih društvenih grupa. Zbog toga i države pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu po pravilu posmatraju kroz prizmu zabrane diskriminacije i uglavnom nisu previše voljne da u ovim oblastima primenjuju afirmativne mere.

Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja jedno od centralnih pitanja manjinske politike i važan je segment upravljanja različitosti. Ono reflektuje potrebu izgradnje i očuvanja stabilnog pluralističkog demokratskog društva u koje su efektivno uključeni građani (i eventualno društvene grupe) koji pripadaju manjinskim zajednicama (koje najčešće uživaju pravni status nacionalne manjine, ali to ne mora uvek biti slučaj).

Negovanje pluralističkog društva koje uvažava različitost identiteta, različite potrebe i interese pojedinaca i grupa, uz istovremenu sposobnost da ih međusobno uskladi i očuva širu društvenu koheziju, jedan je od centralnih izazova moderne države. Uzimajući u obzir da je nacionalna pripadnost važna determinanta (ličnog i grupnog) identiteta i da predstavlja važan činilac u stratifikaciji društva, uključivanje različitih nacionalnih (rasnih, etničkih, verskih i jezičkih) grupa, odnosno njihovih pripadnika postaje neizostavan element pluralističkog koncepta društva i države.

Razlozi za delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu su brojni, pri čemu se posebno mogu izdvojiti argumenti da ono doprinosi stabilnosti i legitimitetu države, ostvarivanju demokratskog principa, ali i jačanju kapaciteta države da odgovori potrebama svojih građana.

U teoriji ne postoji saglasnost o tome da li su države s nacionalno mešovitim sastavom stanovništva nestabilnije od onih s nacionalno homogenim stanovništvom. Ima mišljenja da nacionalna raznolikost uvek predstavlja potencijalnu opasnost i da su krize u takvim državama povezane s međuetničkim odnosima, u smislu da ili poremećeni međuetnički odnosi dovedu do krize i destabilizacije, ili da se pak inicijalno etnički neutralna kriza reflektuje na kvalitet međuetničkih odnosa, dovede do njihovog pogoršavanja i eventualno destabilizacije sistema. S druge strane, postoji i stav da heterogenost nacionalne strukture stanovništva sama po sebi ne predstavlja opasnost za stabilnost sistema i da nacionalno heterogene države mogu biti jednako (ne)stabilne kao nacionalno homogene države. Odlučujući činilac koji nacionalno heterogene države čini potencijalno nestabilnim je raspodela moći i resursa u državi, pri čemu „etnička isključenost iz državne vlasti i utakmice u raspodeli plena vlasti hrani etnički konflikt“ (Wimmer et. al., 2010: 5). Ako je određena nacionalna zajednica isključena iz raspodele moći i resursa, frustracija zbog nemogućnosti da se na adekvatan način ostvare interesi i potrebe može voditi ne samo do otuđenja te zajednice i njenih pripadnika od države, već i do nezadovoljstva koje se, u određenim okolnostima, može artikulirati u oružanu pobunu, u krajnjoj konsekvenci sa

secesionističkim zahtevima. Uskraćivanje pripadnicima manjinskih zajednica prava da učestvuju u javnom životu čini međuetničke odnose latentno konfliktnim i potencijalno ugrožava stabilnost države. Drugačije formulisano, delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu jača osećaj pripadnosti širem društvu i državi, otvara redovne (institucionalne) kanale za artikulisanje interesa i potreba, ali jača i osećaj saodgovornosti za (političke) procese u kojima i sami učestvuju. Na taj način se bitno umanjuju šanse da nacionalne manjine vaninstitucionalno artikulišu svoje zahteve prema državi i da se, eventualno nasilnim putem, otrgnu od (državne) vlasti na koju ne mogu da utiču. U ovom kontekstu nameće se jasna veza između stabilnosti države i legitimiteta države, koji je pak neizostavno povezan sa učešćem nacionalnih manjina u javnom životu.

Legitimitet odlikava specifičnost odnosa građana prema državi i državnoj vlasti, odnosno unutrašnjeg opravdanja i podrške građana državi i državnoj vlasti. Preko konstrukta legitimiteta se vlast kao specifičan oblik moći nad ljudima čini mogućom i uspostavljaju se instrumenti putem kojih se prevazilazi razlika između subjekata i objekata vlasti. U demokratiji se odnos između subjekata i objekata vlasti zasniva na narodnoj suverenosti i konstrukciji da su građani istovremeno i vršioци vlasti i njihni adresati. Legitimacija države i državne vlasti se u demokratijama zasniva na volji naroda (građana) koja je artukulisana uspostavljanjem objektivnih (depersonalizovanih) pravnih pravila. Legitimacija države i državne vlasti se vrši na nekoliko načina, odnosno nivoa. Prvi nivo je legitimacija države kao takve. Građani prihvataju državu kao specifičnu političku zajednicu koju su uspostavili sopstvenom voljom, a zarad optimalne organizacije života u zajednici. Glavna pravna manifestacija volje za uspostavljanjem države je donošenje ustava iz koga onda izvire celokupan poredak. Ustavom se uspostavlja specifičan odnos između građana i države i pravna legitimacija države kao takve. Kvalitet legitimiteta države s nacionalno mešovitim sastavom stanovništva bitno zavisi od odnosa građana pripadnika manjina prema državi. Ključno pitanje u ovom kontekstu je da li i u kojoj meri ovi građani doživljavaju

državu kao svoju i da li i u kojoj meri se mogu identifikovati s njom. U vezi s tim je od velike važnosti da li pripadnici manjina sami sebe doživljavaju kao deo „demosa“ (konstitutivnog građanstva) i da li su kao takvi prihvaćeni od većine. Ako se ima na umu značaj ustava kao utemeljujućeg akta koji je kao takav centralni pravni instrument za legitimaciju države, odnos građana pripadnika manjina prema državi u bitnome zavisi od ustavnog određenja prema nacionalnoj raznolikosti. Osećaj pripadnosti državi kod pripadnika manjina je nedvosmisleno manji ako ustav koncipira državu kao zajednicu većinskog naroda u kojoj žive i pripadnici manjina. Iako ovakva formulacija za sobom ne mora (u kontekstu zabrane diskriminacije čak i ne sme) da povlači povlašćeni položaj pripadnika većine, ona ipak na simboličkom nivou ostavlja utisak dominacije većinskog naroda (McGarry, 2010: 38). Kod manjine ona može proizvesti osećaj isključenosti i otuđenosti od države, kao i podređenosti državi koja je uspostavljena voljom (etničke) većine i prema njenoj meri. Ovakvom osećaju može doprineti i odnos većine koja državu može posmatrati kao „svoju“ u kojoj su manjine u statusu svojevrsnog gosta. Ovakav pristup može bitno umanjiti legitimitet države kod pripadnika manjina, što u određenim okolnostima može rezultirati destabilizacijom države, o čemu je napred bilo reči. Drugi segment legitimiteta odnosi se na legitimaciju državne vlasti, koja se vrši kao funkcionalna, odnosno institucionalna, organizaciono-personalna i materijalna legitimacija. Funkcionalna i institucionalna legitimacija postoji uvek kada ustav ili na ustavu utemeljeni akt utvrđuje postojanje neke institucije sa određenim nadležnostima (Böckenförde, 1987: 896; Classen, 1994: 244; Waechter, 1994: 34). Legitimitet institucionalnog okvira državne vlasti u multietničkim državama je nesumnjivo veći kada ovaj uvažava različitosti i kada postoje i institucije čije nadležnosti obuhvataju pitanja koja su od posebnog značaja za pripadnike manjina. Organizaciono-personalna legitimacija podrazumeva da odluka o izboru, odnosno postavljenju lica mora biti utemeljena na volji naroda bilo neposredno, bilo posredno. U ovom kontekstu je za legitimitet državne vlasti od strane pripadnika manjina veoma bitno postojanje instrumenata

preko kojih mogu uticati na izbor ili, posredno, postavljenje lica koja vrše vlast. Konačno, materijalna legitimacija podrazumeva da sve odluke državne vlasti u svojoj sadržini moraju korespondirati s voljom naroda (Classen, 1994: 244). Ovaj vid legitimacije državne vlasti ostvaruje se na dva načina: preko isključivog ovlašćenja parlamenta, kao organa koji je neposredno izabran od građana, da donosi zakone koji obavezuju sve druge organe vlasti, i preko demokratske odgovornosti za način na koji se vrše ovlašćenja (Böckenförde, 1987: 900). Materijalna legitimacija državne vlasti u multietničkim državama u dobroj meri zavisi od stepena u kome odluke državnih organa uvažavaju različitost i senzibilisane su za potrebe manjinskih zajednica. Ona zavisi i od mogućnosti (nacionalnih) manjina da efektivno utiču na sadržinu odluka državnih organa, koji se donose u skladu s demokratskim pravilom većine. Pitanje legitimiteta države i državne vlasti u nacionalno mešovitim društvima u dobroj meri se kristalizuje putem pitanja u kojoj meri su pripadnici manjinskih zajednica pozicionirani kao nosioci vlasti, a u kojoj su oni puki objekt vlasti. Legitimitet države i državne vlasti će biti bitno okrnjen u situacijama kada su pripadnici manjina u položaju objekta vlasti ili kada sebe tako percipiraju. Ako pripadnici manjina imaju osećaj da se vlast vrši bez ikakvog njihovog uticaja (i na personalnom i na materijalnom nivou) ili ako čak postoje institucionalni mehanizmi koji ih sprečavaju da učestvuju u vršenju vlasti ili to bitno otežavaju, onda će se stvoriti antagonizam prema državnoj vlasti, ona će se doživljavati kao tuđa ili nametnuta, a time će i njen legitimitet biti bitno okrnjen. Ovakav antagonizam na relaciji pripadnici nacionalnih manjina – državna vlast, u kojoj je državna vlast percipirana kao većinska i prema kojoj su manjine pozicionirane isključivo kao objekt, ne samo da je poguban za legitimitet državne vlasti, već je u svojoj suštini duboko antidemokratski. U tom kontekstu ne treba da čudi što se učešću nacionalnih manjina u javnom životu pridaje značaj prilikom ocene kvaliteta demokratije u multietničkim državama.

Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu korespondira s demokratskim principom i odražava zahtev da

pripadnici nacionalnih manjina budu priznati kao deo demosa koji je nosilac državne vlasti. Krug subjekata koji ulaze u sastav demosa nije konstantan, već je podložan uticaju različitih političkih, ekonomskih, društvenih i sličnih okolnosti u datom istorijskom trenutku. Od uspostavljanja moderne države koja se zasniva na demokratskom principu, krug subjekata koji čine „narod“ kao političku kategoriju, odnosno kao suverenog nosioca državne vlasti, bitno se izmenio, tj. proširio. Demokratija 19. veka je ekskluzivna i rezervisana za muškarce, i to pripadnike određenog društvenog sloja, klase i eventualno rase. Proces u 20. veku doneli su političku emancipaciju i doprineli širenju kruga subjekata sa aktivnim građanskim statusom. U skladu s jačanjem svesti o jednakosti, ukidaju se ograničenja za žene, imovinski i obrazovni cenzus i demokratija postaje inkluzivnija. Poželjni standard postaje inkluzivna pluralistička demokratija koja raspolaže instrumentima za uključivanje što šireg kruga subjekata u politički proces i instrumentima za artikulisanje interesa svih društvenih grupa (odnosno njihovih pripadnika). Sledstveno, demokratski princip pretpostavlja da pripadnici nacionalnih manjina u skladu sa svojim građanskim statusom mogu slobodno i bez ograničenja učestvovati u vršenju vlasti. Za kvalitet demokratije je veoma značajno da građani imaju osećaj da aktivno učestvuju u političkom procesu i da sebe doživljavaju akterom, a ne prostim objektom ovih procesa; da na neki način imaju kontrolu (*ownership*) nad političkim procesom. U kontekstu profesionalizacije i donekle elitizacije politike, učešće građana u političkom procesu se generalno suočava sa izazovima. Kriza demokratije se u ovom kontekstu manifestuje smanjenom izlaznošću građana na izbore, konstantnim opadanjem aktivizma građana u političkim partijama, sindikatima i profesionalnim udruženjima, postojanjem jaza između građana i političkih elita i niskim nivoom poverenja građana u izabrane funkcionere i generalno političare, kao i rastućim nezadovoljstvom građana funkcionisanjem institucija (Schmitter, 2012: 45; Rupnik, 2010: 108). Dodatni problem, međutim može nastati ukoliko se jaz između građana i donosioca odluka temelji i na nacionalnoj različitosti. Ako pripadnici

manjinskih zajednica nisu efektivno uključeni u politički proces, dolazi do ozbiljne društvene podele u kojoj (nacionalna) većina vlada, a (nacionalna) manjina se pokorava. Ovo nagrizava samu supstancu demokratije, koja se temelji na dve osnovne vrednosti: slobodi i jednakosti. Isključenost pripadnika nacionalnih manjina iz procesa donošenja odluka svakako zadire u njihov aktivni status građanstva i time im ograničava (pozitivnu, delatnu) slobodu, istovremeno ih stavlja u nejednak (podređeni) položaj. Ovde treba imati na umu da se demokratski zahtev za učešćem nacionalnih manjina u donošenju odluka ne odnosi samo na njihovu uključenost u „većinske“ institucije i instrumente odlučivanja, već obuhvata i karakter eventualne manjinske samouprave. Ako postoji mogućnost da nacionalne manjine određene odluke donose preko nekog oblika samouprave, važno je da učešće u odlučivanju ne bude rezervisano za manjinsku elitu. I u oblicima manjinske samouprave moraju postojati (demokratski) instrumenti koji omogućavaju pripadnicima nacionalnih manjina da efektivno učestvuju u vršenju vlasti.

Pitanje delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu ne treba posmatrati samo kroz njihovo uključivanje u donošenje odluka (*input*), već i preko kvaliteta odluka koje se na taj način donose (*output*). Građani imaju određena očekivanja od države, koja ne dela više samo s pozicije vlasti (kao institucionalizovane moći), već ima obavezu da građanima pruža određena (javna) dobra (npr. bezbednost, osnovna prava i slobode, efikasan institucionalni sistem, privredni sistem, infrastrukturu, obrazovanje, instrumente zdravstvene i socijalne zaštite i slično). Karakter i kvalitet ovih dobara u državama s nacionalno mešovitim stanovništvom najčešće je projektovan prema većinskom stanovništvu i može biti da ne odgovara potrebama manjinskog stanovništva. Posledica toga može biti prilagođavanje nacionalnih manjina sistemu u svrhu pristupa javnim dobrima, ili pak njihovo lišavanje pristupa ovim dobrima, odnosno uživanje dobara u manjem obimu ili kvalitetu. Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu treba stoga da doprinese i senzibilisanju celokupnog sistema za specifičnosti nacionalnih manjina i njihove

potrebe. Pluralistički pristup u odlučivanju treba da doprinese tome da se odluka sagleda iz ugla različitih aktera i u mogućoj meri uzima u obzir interese različitih društvenih grupa. Učešće pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanju otvara kanal za uticaj nacionalnih manjina na karakter i kvalitet odluka, koje postaju senzibilisane za položaj, interese i potrebe tih manjina. U proces odlučivanja se unosi „manjinska perspektiva“, pa odluke mogu proizvoditi povoljnije efekte za pripadnike nacionalnih manjina u odnosu na odluke skrojene isključivo po meri etničke većine. Ovde вреди napomenuti da u državama koje nacionalnim manjinama priznaju posebna jezička prava i jeziku manjine pod određenim uslovima daju status službenog jezika, uključenost pripadnika nacionalnih manjina (govornika manjinskog jezika) u javni život poboljšava kvalitet komunikacije između pripadnika manjina i organa javne vlasti i (makar formalno) olakšava im pristup javnim dobrima. Sve ovo poboljšava kvalitet života građana (pripadnika nacionalnih manjina), ali i jača njihovo uverenje u legitimnost donetih odluka.

Sintagma „delotvorno učešće u javnom životu“ nameće pitanje šta se podrazumeva pod javnim životom i na koji način se obezbeđuje da učešće bude delotvorno.

Oblast javnog života je jedan segment života u društvenoj zajednici, uz oblasti kulturnog, društvenog i ekonomskog života s kojima čini celinu. Javni život (*public life*), ili drugačije formulisano javni poslovi (*public affairs*) odnosi se na oblast javne vlasti, koja se manifestuje kao pravo propisivanja pravnog poretka (obavezujućeg ne samo za građane, već i državne organe) (Jovanović, 1990: 129) i vrši se stvaranjem i primenom pravnih normi (Koja, 1993: 19). Učešće nacionalnih manjina u javnom životu ostvaruje se u osnovi preko „dva kanala“, preko učešća u „opštim“ organima zakonodavne, izvršne i sudske vlasti i preko eventualnog postojanja posebnih tela manjinske autonomije, koja mogu donositi odluke o pitanjima relevantnim za očuvanje identiteta manjinske zajednice. Osim toga moguće je uspostaviti i različite savetodavne mehanizme kojima se obezbeđuje da nacionalne manjine na neki način utiču na donošenje odluka. Interesantno je da se prilikom



razmatranja pitanja učešća nacionalnih manjina u javnom životu pažnja u najvećoj meri poklanja učešću u zakonodavnoj vlasti (zastupljenosti manjina u parlamentima) i različitim aranžmanima za manjinsku samoupravu (i eventualno savetodavnim mehanizmima), dok učešće u izvršnoj i sudskoj vlasti najčešće ostaje skoro potpuno zapostavljeno. Kako primećuje Palermo, učešće nacionalnih manjina u javnom životu se prevashodno posmatra preko posebnih izbornih aranžmana kojima se podržava zastupljenost manjina u parlamentu, dok učešće u drugim granama vlasti ostaje izvan fokusa (Palermo, 2010: 439). Štaviše, može se uočiti svojevrsna hijerarhijska lestvica među merama koje se odnose na učešće manjina u javnom životu: na vrhu su mere koje se odnose na zastupljenost u parlamentu, zatim one usmerene na vladu, pa upravu i, na samom dnu, u sudstvu (ibid.). Ovo je posebno interesantno imajući na umu da intenzitet interesovanja za zastupljenost u parlamentu ne odgovara uticaju koji se kroz parlament može ostvariti. Razlozi leže, između ostalog u tome što parlamenti danas sve više gube politički i institucionalni značaj (pre svega u odnosu na dominantan položaj vlade), zatim zato što nacionalne manjine po svojoj brojčanoj snazi u parlamentu svakako ne mogu imati prevelik uticaj na odluke parlamenta, i konačno zato što zastupljenost manjina u parlamentu ima elitistički karakter u smislu da predstavlja većinu iz manjine, čime se umanjuje pluralizam u zastupljenosti (ibid., 437). Stoga se zastupljenost nacionalnih manjina u parlamentu ne kapitalizuje uvek kao delotvorno učešće u donošenju odluka. Moć uticaja manjinskih poslanika u parlamentu zavisi od odnosa snaga u parlamentu, pa okolnost eventualne važnosti manjinskih glasova za parlamentarnu većinu može doprineti da se manjinski glas bolje čuje. S druge strane, zastupljenost nacionalnih manjina u drugim organima vlasti (pre svega upravi) je po svom karakteru pluralistička (obuhvata širi krug pripadnika nacionalne manjine) i može imati mnogo bolje dejstvo u pogledu delotvornog učešća, ali ipak uglavnom ostaje izvan fokusa (ibid., 439–440).

Osnovni razlog za uzdržanost u pogledu posebnih mera za delotvorno učešće nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu leži

u poimanju ovih organa kao neutralnih i profesionalnih, na koje se ne primenjuje zahtev o reprezentativnoj demokratiji. Za razliku od parlamenta koji treba da odslikava strukturu stanovništva i da obezbedi reprezentaciju različitih društvenih grupa i njihovih interesa, uprava i pravosuđe su koncipirani na profesionalnom kriterijumu koji je jedini merodavan za obavljanje službe. Uslovi za stupanje u službu i za eventualno napredovanje se odnose na profesionalne kvalitete (tzv. *merit system*), pri čemu su lična svojstva irelevantna. Zastupljenost nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu se stoga prevashodno ostvaruje primenom zabrane diskriminacije i otvorenosti ovih službi za pripadnike nacionalnih manjina na osnovu njihovog statusa građanstva. Praksa, međutim pokazuje da primena objektivnih pravila za rezultat ima podzastupljenost nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu, u kojima onda dominira perspektiva (vizura) većine.

Uprkos specifičnostima uprave i pravosuđa, oni ne mogu biti izuzeti od zahteva za reprezentativnošću i moraju u određenoj meri odslikavati društvenu strukturu i različitosti u društvu. Reprezentativna uprava odgovara ideji da pružaoci javnih usluga treba da izgledaju kao njihovi korisnici (Guy/Schumacher, 2009: 2). Princip reprezentativne demokratije u slučaju uprave podrazumeva da javne usluge treba da pruže zaposleni koji su predstavnici korisnika usluga (ibid.) Uprava koja odražava kulturnu i nacionalnu raznolikost stanovništva je osetljivija za potrebe manjinskih zajednica (Protsyk/Sachariew, 2008: 3), a personalna i vrednosna identifikacija manjina nesumnjivo doprinosi efikasnosti uprave, pre svega kroz poštovanje njenih odluka. Osim toga, inkluzivna uprava predstavlja bitan preduslov za razvoj inkluzivnog društva. Inkluzivne mere usvojene na političkom nivou verovatno neće proizvesti željene rezultate ako ih sprovodi ekskluzivna uprava, koja odgovara jednom kulturnom i društvenom obrascu i koja ne razume, a eventualno i ne podržava, politiku afirmativnih mera prema manjinama (ibid., 6).

Pitanje primene principa reprezentativne demokratije je u slučaju pravosuđa još problematičnije, imajući na umu dominantnu percepciju da bi reprezentacija na osnovu etničkih, nacionalnih,

verskih ili jezičkih karakteristika podrila liberalni ustavni princip sudske nepristrasnosti i jednakosti svih građana pred zakonom (Nobbs, 2010: 588). Sudija je neutralni arbitar koji treba da reši spor objektivno primenjujući zakon, u kom slučaju je njegova nacionalna pripadnost irelevantna. U teorijskom modelu, sudije različite nacionalne pripadnosti bi uzimajući u obzir objektivna merila zakona isti spor trebalo da reše na isti način. U praksi to, međutim ne mora uvek da bude slučaj, jer perspektiva i argumentacija mogu biti različiti što može dovesti i do drugačije odluke. U tom kontekstu treba imati na umu da nacionalna pripadnost sudije ipak može (ali ne mora) da utiče na njegovu perspektivu i argumentaciju. Sudija koji je pripadnik nacionalne manjine će verovatno bolje razumeti specifičnu situaciju i probleme nacionalnih manjina, što može biti od naročite važnosti u sporovima koji se tiču diskriminacije. Nacionalno raznolik sastav sudija bitno utiče na kvalitet manjinske zaštite, ali jača i pluralistički pristup u rešavanju drugih sporova. Kako se ispravno primećuje, ako su sve sudije istog pola ili iz iste nacionalne, društvene ili političke grupe, pravo će se razvijati u skladu sa interesima tog uskog dela stanovništva, a ne uz sveobuhvatnije poimanje različitih interesa unutar društva (ibid., 590). Pored sadržinskog značaja, zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu može imati i proceduralni značaj, što se ogleda pre svega u mogućnosti da se postupak vodi na manjinskom jeziku ili da se neke procesne radnje izvode na tom jeziku. Konačno, zastupljenost nacionalnih manjina u pravosuđu bitno doprinosi jačanju poverenja nacionalnih manjina u pravosuđe, unapređenju međuetničkih odnosa između većine i manjine i ostvarivanju vladavine prava (ibid., 589–590).

Da bi se razumele specifičnosti u upravi i pravosuđu, korisno je analizirati šta se krije iza pojma delotvornog učešća. Delotvorno učešće ima dva segmenta, od kojih je prvi *zastupljenost* pripadnika nacionalnih manjina u organima koji donose odluke, koja treba da rezultira *uticajem* na ishod odlučivanja, kao drugi segment (Verstichel, 2010: 75). Sama zastupljenost nacionalnih manjina sa sobom nosi određeni uticaj, ali mehanizmi kojima se obezbeđuje zastupljenost nisu uvek dovoljni da se obezbedi i uticaj na

odlučivanje (ibid.). Pri tome treba imati na umu da fokus uglavnom leži na zastupljenosti, dok mere kojima se podstiče uticaj manjina na proces odlučivanja nisu tako česte (ibid., 76).

Iako je zastupljenost nacionalnih manjina preduslov za njihovo delotvorno učešće, ona sama po sebi može predstavljati formu bez ikakve suštine. U tom smislu je korisno ukazati na razlike između zastupljenosti i predstavljenosti (kao neke vrste kvalitativne zastupljenosti). Zastupljenost (*presentation* ili *passive representation*) je kategorija koja se odnosi na određeno brojačno prisustvo pripadnika nacionalnih manjina u organima javne vlasti. Ona se vezuje za demografske pokazatelje i tiče se zahteva da struktura zaposlenih u organima javne vlasti odgovara nacionalnoj strukturi stanovništva (Thompson, 1976: 201–202). Zastupljenost nacionalnih manjina u organima javne vlasti podrazumeva da određeni broj pripadnika nacionalnih manjina bude u parlamentu, ima status službenika ili sudije i slično, a u svrhu otklanjanja podzastupljenosti i diskriminacije (Verstichel, 2010: 79). Ako ne obezbeđuje suštinsku moć ili mogućnost uticaja za manjinske predstavnike, zastupljenost može imati dekorativni karakter i samo stvarati privid predstavljenosti manjina (Palermo, 2010: 440). S druge strane, predstavljenost (*representation* ili *active representation*) podrazumeva da donosilac odluke dela u skladu s vrednostima nacionalne manjine koju formalno ili faktički predstavlja i rukovodi se njenim interesima i potrebama (Guy/Schumacher, 2009: 3; Thompson 1976, 202; Palermo, 2010: 440). Za pojam predstavljanja je ključno da su predstavnici manjine ovlašćeni da predstavljaju manjinu i da postoji odgovornost manjinskih predstavnika prema manjini koju predstavljaju (Verstichel, 2010: 79).

Odnos zastupljenosti i predstavljenosti je naročito važan kad je reč o upravi i pravosuđu jer prevashodno pokazuje u kojoj meri zastupljenost nacionalnih manjina u ovim oblastima javne vlasti dovodi do njihove predstavljenosti. Centralno pitanje s tim u vezi jeste: da li se u upravi i pravosuđu može ostvariti predstavljanje manjina, ili se njihovo učešće ostvaruje isključivo preko zastupljenosti. Polazni argument u tvrdnji da u upravi i pravosuđu nema prostora za predstavljanje manjina jeste činjenica da se

između pripadnika manjina zaposlenih u upravi i pravosuđu i nacionalne manjine kojoj pripadaju ne uspostavlja odnos odgovornosti (Palermol 2010: 440). Iako su mere za podršku zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u upravi (eventualno i pravosuđu) usmerene na očuvanje identiteta grupe i služe u suštini ostvarenju kolektivnog interesa, status zaposlenih je individualizovan i lišen bilo kakve (formalne) odgovornosti prema nacionalnoj manjini. Stvar nije tako jednostavna u pogledu drugog segmenta predstavljanja: ponašanja službenika ili sudija, u smislu predstavljanja ili zaštite interesa nacionalne manjine kojoj pripadaju. Otuda je ključno pitanje: da li pripadnost određenoj nacionalnoj manjini utiče na službenike ili sudije da u svom delanju zastupaju suštinske interese svoje zajednice (Thompson, 1976: 203; Nicholuson-Crotty et. al., 2011: 583). Zahtev za profesionalnom i nepristrasnom upravom, odnosno nezavisnim sudstvom, nalaže objektivni pristup, poštovanje načela jednakog tretmana i zabranjuje da pripadnost nacionalnoj manjini utiče na delovanje službenika ili sudije. Standardi profesionalnog postupanja relativizuju nacionalnu pripadnost službenika ili sudije, koji je dužan da poštuje objektivna materijalna i procesna pravna pravila. Budući da službenici i sudije nisu prosti „automati“ za primenu prava, već ljudi s različitim pogledima na svet, sistemom vrednosti, interesima, željama i slično, situacija u praksi nije jednoznačna i u teoriji postoje sporenja o tome da li i u kojoj meri nacionalna pripadnost utiče na postupanje službenika ili sudija. Istraživanja na ovu temu su vršena prevashodno u SAD, ali se na osnovu njih ne može tvrditi da između nacionalne pripadnosti službenika ili sudije i njihovog postupanja postoji jasna korelacija (Thompson, 1976: 204 i dalje; Nobbs, 2010: 593 fn. 7). Raznovrsnost činilaca koji utiču na identifikaciju službenika ili sudije sa određenom nacionalnom manjinom, kao i raznovrsnost činilaca koji utiču na argumentaciju službenika ili sudije prilikom donošenja odluke, onemogućava da se utvrdi stepen uticaja koji u postupanju (i odlučivanju) ima nacionalna pripadnost.

Ako se ima na umu da se delotvorno učešće nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu ostvaruje preko zastupljenosti, postavlja se pitanje kolektivne dimenzije ovakvog učešća. Kako ističe

Palermo, kolektivna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina se ostvaruje indirektno, kao rezultat brojčanog prisustva više pojedinaca koji nisu odgovorni grupi (Palermo, 2010: 441). Učešće nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu je specifično jer proizlazi iz individualnog učešća pripadnika nacionalnih manjina u vršenju vlasti (ibid.), na koji način samo posredno proizvodi efekte za manjinsku zajednicu.

Osnovni problem, koji je prisutan u gotovo svim nacionalno mešovitim društvima, jeste podzastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu. Podzastupljenost ili nedovoljna zastupljenost postoji onda kada udeo pripadnika nacionalnih manjina u strukturi zaposlenih u upravi ili pravosuđu ne odgovara njihovom udelu u strukturi stanovništva. Zahtev za ravnomernom zastupljenošću ne podrazumeva da udeo u strukturi zaposlenih bude matematički ekvivalent udela u strukturi stanovništva (mada su moguća i „paritetna“ rešenja), već da struktura zaposlenih odražava različitosti u društvu i da čini nacionalne manjine vidljivim. Problem nedovoljne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu može se tretirati primenom različitih mera radi promovisanja njihovog zapošljavanja i eventualno napredovanja. Za utvrđivanje adekvatne politike zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu i delotvornost primenjenih mera, veoma je važno utvrditi uzroke podzastupljenosti. Podzastupljenost može rezultirati iz problema na strani tražnje (*demand side*) i neadekvatnog procesa privlačenja i selekcije kandidata koji je formalno ili faktički nepovoljniji za pripadnike manjina, ili pak iz problema na strani ponude (*supply side*), u kom slučaju nema dovoljno kandidata pripadnika nacionalnih manjina, ili pripadnici manjina nisu zainteresovani za rad u upravi ili pravosuđu, ili minimalizuju svoje šanse za „ulaz“ u upravu ili pravosuđe (Böcker/de Groot-van Leeuwen 2007, 3). Polazna mera u tretiranju podzastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu jeste otklanjanje svih eventualnih diskriminatorskih (češće prikrivenih, nego otvorenih) pravila i praksi. Poznato je, međutim da zabrana diskriminacije može biti nedovoljna za postizanje (suštinske) jednakosti, da sama često ne može da razgradi utemeljene odnose moći

u društvu i da jednako tretiranje nejednakih može „cementirati“ nejednakosti. Zbog toga je antidiskriminatorna politika često praćena primenom afirmativnih (posebnih) mera koje imaju za cilj da „određene društvene grupe koje se faktički nalaze u podređenom položaju dostignu stvarnu ravnopravnost“ (Petrušić/Beker, 2012: 45). Afirmativne mere koje se preduzimaju radi povećanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu mogu se, kao i afirmativne mere inače, grupisati u tvrde (*hard*) i meke (*soft*) afirmativne mere. Pojam „tvrde“ afirmativne mere vezuje se za preferencijalni tretman pripadnika nacionalnih manjina. On se može manifestovati kao davanje prvenstva kandidatu pripadniku manjine: između dva kandidata sa istim kvalifikacijama poziciju će dobiti kandidat pripadnik manjine. Ili se može manifestovati kao kvantitativno vrednovanje pripadnosti manje zastupljenoj grupi: za potrebe vrednovanja kandidata poslodavac može napraviti skalu poena za različite karakteristike koje smatra relevantnim, u okviru kojih mogu predvideti i bodovanje za pripadnost nacionalnoj manjini. I konačno, preferencijalni tretman se može manifestovati kao sistem kvota, tj. rezervacije određenog broja mesta za pripadnike nacionalnih manjina. U grupu „mekih“ afirmativnih mera najčešće se ubrajaju mere za „animiranje“ kandidata koji pripadaju nedovoljno zastupljenim grupama (*outreach measures*). Ciljano oglašavanje konkursa (npr. u manjinskim medijima), uspostavljanje posebnih veza sa manjinskim školama ili manjinskim organizacijama, promovisanje organizacije kao otvorene za različitost, održavanje posebnih treninga za pripadnike nedovoljno zastupljenih grupa, samo su neke od mera koje se mogu svrstati u ovu kategoriju. U neku ruku se i vođenje evidencija i praćenje broja pripadnika nacionalnih manjina u okviru organizacije može smatrati preliminarnim oblikom afirmativnih mera (Kellough, 2006: 6).

Stepen zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu ne zavisi samo od efikasnosti politike jednakosti, već i od strukture pre svega uprave, a u određenoj meri i pravosuđa. Ambijent izrazite centralizacije vlasti nije pogodan za adekvatnu zastupljenost nacionalnih manjina. Razlozi za to su demografski, jer centralizovana upravna struktura čini brojčanu

inferiornost nacionalne manjine još izraženijom, ali i suštinski, jer je perspektiva politike koja se vodi iz centra po pravilu većinska i nedovoljno senzibilisana za potrebe i interese nacionalnih manjina. Zbog toga princip supsidijarnosti, kao princip vertikalne organizacije vlasti, igra značajnu ulogu u vezi s podsticanjem zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi (delimično i u sudstvu). Princip supsidijarnosti podrazumeva da vršenje vlasti treba organizovati tako da bude što je moguće bliža građanima, da se nadležnosti raspodeljuju u korist nižih nivoa vlasti koji su bliži građanima i da sledstveno prenos vlasti na više nivoe rezultira iz nemogućnosti nižih nivoa da određene nadležnosti vrše na delotvoran način. Zastupljenost nacionalnih manjina u upravi je izraženija ukoliko organizacija uprave uvažava teritorijalnu zastupljenost nacionalnih manjina ili ukoliko je odlučivanje o pitanjima koja su od značaja za nacionalne manjine stavljeno u nadležnost lokalnih ili eventualno regionalnih organa koji su bliži građanima pripadnicima nacionalnih manjina. U tom smislu je veoma važno definisati odnos između nadležnosti centralnih i nižih organa vlasti i obezbediti da niži organi vlasti raspolažu resursima koji su neophodni za vršenje nadležnosti (Savetodavni komitet 2008, paragraf 129). Na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu može pozitivno uticati teritorijalna organizacija sudova koja uzima u obzir teritorijalnu zastupljenost nacionalnih manjina. Nacionalno senzibilisana teritorijalna organizacija sudova ne samo da olakšava pripadnicima nacionalnih manjina pristup pravosuđu, već omogućava i bolji kvalitet manjinske zaštite. Osim toga, nacionalna senzibilisanost teritorijalne organizacije sudova neizostavno dovodi do potrebe uključivanja pripadnika nacionalnih manjina u pravosudni sistem, ne samo na strani tražilaca pravde, već i na strani delilaca pravde.

## 2.2. Međunarodni standardi

Međunarodni standardi o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu proizlaze prevashodno iz opšteg prava na učešće u javnom životu (javnim poslovima) koje



je garantovano svim građanima. Uživanje ovog prava je za pripadnike nacionalnih manjina osnaženo zabranom diskriminacije, koja obezbeđuje da ne budu lišeni ovog prava ili im ono bude ograničeno zbog nacionalne pripadnosti (relevantna lična svojstva mogu biti i rasa, etnička pripadnost, jezik i veroispovest). U aktima koji za predmet svog regulisanja imaju položaj nacionalnih manjina posebno se utvrđuje njihovo pravo na učešće u javnom životu, kao jedan od temeljnih elemenata zaštite posebnosti, ali i uključenosti u šire društvo. Interesantno je da se pravo na učešće u javnom životu najčešće reguliše na opštem nivou, a da se posebno ne ističu konkretni aspekti ovog prava, to jest načini na koje se ono ostvaruje. Na taj način se državama ostavlja dovoljno prostora da ovaj načelni princip konkretizuju u svom nacionalnom poretku u skladu sa specifičnim okolnostima i s manjinskom politikom koju vode. S druge strane, sloboda koju ostavljaju međunarodni instrumenti dovela je do toga da se pažnja prevashodno posveti (delotvornom) učešću nacionalnih manjina u parlamentima, savetodavnim mehanizmima i eventualno oblicima manjinske autonomije, dok su pitanja zastupljenosti u upravi i pravosuđu ostala u drugom planu i uglavnom su zapostavljena.

Ključni međunarodni akti kojima se garantuje pravo na učešće u javnom životu usvojeni su u okvirima Ujedinjenih nacija (UN), Saveta Evrope i OEBS-a. Relevantni akti UN i Saveta Evrope imaju po pravilu pravni karakter (*hard law*), dok akti OEBS-a imaju politički karakter (*soft law*). Ipak, treba imati na umu da ova podela ne mora neizostavno da utiče na dejstvo akata, da *soft law* nije „mrtvo slovo na papiru“ i da iz autoriteta organizacije koja ga usvaja crpe neku vrstu (parappravne) obaveznosti.

Polazni dokument UN koji garantuje pravo na učešće u javnom životu je Opšta deklaracija o ljudskim pravima koja u članu 21. stav 1. najpre jemči pravo svakom da „učestvuje u upravljanju svojom zemljom, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika“. Isti član u stavu 2. eksplicitno utvrđuje pravo svakog na „ravnopravan pristup javnim službama u svojoj zemlji“. Dostupnost ovog prava za pripadnike nacionalnih manjina ojačana je zabranom diskriminacije iz člana 2, koji utvrđuje da svakome pripadaju sva

prava i slobode utvrđeni u Deklaraciji, bez ikakvih razlika u pogledu, između ostalog, rase, boje, jezika, veroispovesti i nacionalnog porekla.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima na sličan način reguliše pravo na delotvorno učešće u javnom životu, propisujući da svaki građanin ima pravo i mogućnost da učestvuje u upravljanju javnim poslovima bilo neposredno, bilo preko slobodno izabranih predstavnika (član 25. lit. a) i da bude primljen, pod opštim jednakim uslovima, u javne službe svoje zemlje (član 25. lit. c). Pritom član 25. ističe da ostvarivanje ovog prava ne može biti onemogućeno diskriminativnim postupanjem (koje zabranjuje član 2. ovog Pakta) ili primenom neosnovanih ograničenja. Interesantno je da Međunarodni pakt u članu 27. – koji neposredno dotiče etničke, verske ili jezičke manjine, zabranjujući da njihovim pripadnicima budu lišeni prava da imaju svoj posebni kulturni život, da ispoljavaju i upražnjavaju svoju veru ili da se služe svojim jezikom – ne ističe posebno pravo na učešće u javnom životu.

Za tumačenje člana 25. Međunarodnog pakta je od posebnog značaja Opšti komentar 25 Komiteta za ljudska prava, prema čijem mišljenju ovaj član predstavlja temelj demokratske vlasti zasnovane na saglasnosti naroda (paragraf 1). Uzimajući u obzir da je pravo na učešće u upravljanju javnim poslovima rezervisano za svakog građanina, Komitet ističe da su nedopustive razlike između građana u pogledu uživanja ovog prava na osnovu zaštićenih ličnih svojstava (između ostalih, rase, boje, jezika, veroispovesti i nacionalnog porekla) (paragraf 3). Komitet dalje ističe da se uslovi pod kojima se vrše prava iz člana 25. moraju zasnivati na objektivnim i razumnim kriterijumima, kao i da vršenje ovih prava može biti ograničeno ili isključeno samo iz razloga koji su objektivni i razumni i utemeljeni u zakonu (paragraf 4). Jedno od centralnih nalaza Komiteta formulisano je u paragrafu 5, prema kome je „upravljanje javnim poslovima (...) širok koncept koji se odnosi na vršenje političke vlasti, naročito na vršenje zakonodavne, izvršne i sudske vlasti“ i koji „pokriva sve aspekte javne uprave i formulisanja i primene politike na međunarodnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou“. U istom paragrafu Komitet

ističe i da raspodela nadležnosti i sredstava preko kojih građani vrše svoje pravo na učešće u javnim poslovima treba da budu uspostavljeni ustavom i zakonima. Neposredno učešće građana u upravljanju javnim poslovima ostvaruje se članstvom u zakonodavnim telima ili vršenjem službe („holding executive office“) (paragraf 6). Za pitanje ravnopravnog pristupa javnim službama naročito je važan paragraf 23. Opšteg komentara. U njemu Komitet najpre tumači član 25. lit. c) kao pravo i mogućnost za građane da pod jednakim uslovima imaju pristup javnoj službi. Kako bi se obezbedio pristup pod jednakim uslovima, uslovi i proces za imenovanje, unapređenje, suspenziju ili otpuštanje iz službe moraju biti objektivni i razumni. Komitet dalje ističe da je u odgovarajućim slučajevima moguće preduzeti afirmativne mere kako bi se obezbedio jednak pristup javnim službama za sve građane. Zasnovanost pristupa javnim službama na jednakim mogućnostima i opštim principima zasluga (*merit*), kao i obezbeđivanje stabilnog mandata, obezbeđuje da su lica koja vrše javnu službu oslobođena od političkog uticaja ili pritiska. Kako ističe Komitet, naročito je važno obezbediti da lica nisu diskriminisana u pogledu vršenja prava predviđenih u članu 25. lit. c), a na osnovu ličnih svojstava zaštićenih u članu 2. stav 1. Međunarodnog pakta (paragraf 23).

Relevantne odredbe sadrži i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije koja u članu 5. lit. c) propisuje obavezu država da zabrane i da ukinu rasnu diskriminaciju u svim njenim oblicima i da garantuju pravo svakome na jednakost pred zakonom bez razlike na rasu, boju ili nacionalno ili etničko poreklo u pogledu uživanja političkih prava (među kojima se ističu pravo učešća na izborima, pravo glasa i pravo kandidovanja), prava učestvovanja u vladi i u upravljanju javnim poslovima, na svim nivoima, i prava pristupa, pod jednakim uslovima, javnim funkcijama. Interesantno je da Međunarodna konvencija prepoznaje afirmativne mere, jer u članu 2. stav 2. propisuje da će države članice, ako okolnosti to zahtevaju, preduzeti posebne i konkretne mere u socijalnoj, ekonomskoj, kulturnoj i ostalim oblastima, radi obezbeđivanja razvoja i zaštite izvesnih rasnih

grupa ili njihovih pripadnika radi garantovanja, pod uslovima jednakosti, punog ostvarenja prava čoveka i osnovnih sloboda.

Okvir UN upotpunjuje Deklaracija Generalne skupštine UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina, koja je neugovorni instrument i kao takva nema karakter međunarodnopravno obavezujućeg akta. Prema članu 2. stav 2. Deklaracije, pripadnici manjina imaju pravo da delotvorno učestvuju u javnom životu (kao segmentu celine koju čine još i kulturni, verski, društveni i ekonomski život). Učešće nacionalnih manjina u javnom životu podržava i član 2. stav 3. Deklaracije, propisujući da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da na nacionalnom ili eventualno regionalnom nivou delotvorno učestvuju u donošenju odluka koje se tiču manjina kojima pripadaju ili oblasti u kojima žive, i to na način koji nije u suprotnosti s nacionalnim zakonodavstvom. Posredno je relevantan i član 5. Deklaracije koji propisuje da će se nacionalna politika i programi (stav 1) i međunarodni programi saradnje i pomoći (stav 2) planirati i sprovesti uz odgovarajuće poštovanje za legitimne interese pripadnika manjina.

Centralni akt Saveta Evrope koji reguliše položaj nacionalnih manjina, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, na opšti način reguliše pitanje političke participacije manjina. Iako se član 15. Okvirne konvencije percipira kao jedna od temeljnih normi ovog akta, on ne pruža mnogo elemenata na osnovu koga bi se eventualno mogao uspostaviti „evropski standard“ političke participacije nacionalnih manjina. Za razliku od odredaba koje se bave npr. pitanjem upotrebe jezika, obrazovanjem ili obaveštavanjem na jezicima manjina, koje detaljnije strukturiraju sadržinu ovih prava, pitanje političke participacije je regulisano, može se reći, jednom lakonskom normom. Prema slovu člana 15. Okvirne konvencije, „ugovornice će stvoriti neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u (...) javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču“. Okvirna konvencija nijednom daljom odredbom ne konkretizuje (na bilo koji način) pojmove „javni poslovi“ i „efikasno učešće“, a interesantno je i da uopšte ne dotiče pitanje pristupa javnim službama. Odredba člana 15. Okvirne

konvencije može se smatrati tzv. kaučuk normom, čija sadržina zavisi prevashodno od tumačenja i konteksta u kome se primenjuje. Zbog toga je za razumevanje člana 15. Okvirne konvencije od velike važnosti Komentar br. 2 Savetodavnog komiteta za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina koji se u celosti bavi delotvornim učešćem pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim poslovima. Savetodavni komitet percipira član 15. kao „po mnogo čemu centralnu odredbu konvencije“ (paragraf 8). Član 15. je jedan od tri temeljna stuba Okvirne konvencije i sa članom 4. (zabrana diskriminacije) i članom 5. (očuvanje identiteta) čini „tri ugla trougla koji zajednički predstavljaju osnovne temelje Okvirne konvencije“ (paragraf 13). Razmatrajući pitanje delotvornosti učešća nacionalnih manjina, Savetodavni komitet ističe da se delotvornost učešća ne može definisati i meriti apstraktno, već u kontekstu sredstava koja unapređuju punu i efektivnu ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina i uticaju ovih sredstava na položaj dotičnih osoba i na društvo u celini (paragraf 18). Formalno omogućeno učešće pripadnika nacionalnih manjina nije dovoljno, već je potrebno obezbediti da učešće ima bitan uticaj na odluke koje se donose (paragraf 19). U kontekstu učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, Savetodavni komitet ističe da je „zastupljenost i učešće pripadnika nacionalnih manjina u izabranim telima, javnoj upravi, pravosuđu i organima za sprovođenje zakona (je) od bitnog značaja, ali nije dovoljan uslov za delotvorno učešće“ (paragraf 72). Značajan je stav Savetodavnog komiteta da „posebne strukture vlade koje se bave pitanjima manjina doprinose obezbeđivanju doslednog integrisanja potreba manjina u vladine politike“, ali i da „pitanja u vezi s manjinama ne ostaju isključivo u domenu specijalizovanih organa vlade“ (paragraf 73). S tim u vezi ističe se i da bi manjinsku perspektivu „trebalo uvesti u glavne tokove opštih politika na svim nivoima i u proceduralne korake koje preduzimaju akteri uključeni u kreiranje politika“ (paragraf 73).

Razmatrajući pitanje zastupljenosti i učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, Savetodavni komitet najpre ističe potrebu da „javna uprava, koliko je to moguće, odražava

raznolikost društva“ (paragraf 119). U tom kontekstu stavlja se akcent na unapređivanje zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru, ali i na činjenicu da učešće nacionalnih manjina u javnoj upravi može pomoći upravi da bolje reaguje na potrebe nacionalnih manjina (paragraf 119). S tim u vezi, ukazuje se da bi trebalo „izbegavati mere čiji je cilj postizanje rigidne, matematičke jednakosti u zastupanju raznih grupa, koja često znači nepotrebno multipliciranje položaja“ i koje mere mogu narušiti delotvorno funkcionisanje državne strukture i dovesti do stvaranja odvojenih struktura u društvu (paragraf 122). Za delotvornost mera za unapređenje zapošljavanja je bitno to da one imaju pravnu osnovu i da su spojene sa adekvatnim merama za implementaciju (paragraf 120). Savetodavni komitet posebno ističe potrebu podsticaja zapošljavanja Roma, putujućih i urođeničkih naroda, kao i brojcano malih manjina (paragraf 123), ali i izrade mera koje unapređuju zapošljavanje manjina koje su bile diskriminisane u prošlosti ili predstavljaju marginalizovane zajednice (paragraf 124). Posebnu pažnju Savetodavni komitet posvećuje poznavanju zvaničnog jezika i ukazuje da „zahtevi za poznavanjem državnog jezika koji se postavljaju osoblju u javnoj upravi ne bi trebalo da idu dalje od onog što je neophodno za funkciju ili službu koja je u pitanju (paragraf 125). Dodatno se skreće pažnja na to da bi „tamo gde postoji potreba, trebalo obezbediti ciljanu podršku kako bi se prijavljenim kandidatima ili osoblju iz redova nacionalnih manjina olakšalo učenje zvaničnog jezika“ (paragraf 125). Pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu Savetodavni komitet obrađuje znatno uže, ukazujući najpre da načini unapređivanja zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina treba da obuhvate i njihovo zapošljavanje u pravosudnim organima (paragraf 119), a zatim i da je „važno unaprediti učešće pripadnika nacionalnih manjina u sudstvu i pravosuđu“ (paragraf 121), uz napomenu da mere koje se primenjuju u tom cilju „potrebno sprovoditi na način koji u punoj meri garantuje nezavisnost i delotvorno funkcionisanje sudstva“ (paragraf 121). I u pogledu uprave i pravosuđa, Savetodavni komitet ističe potrebu da se posveti pažnja učešću nacionalnih manjina u rukovodećim strukturama,

kao i da su „mere koje isključuju pripadnike nacionalnih manjina iz pristupa javnim položajima potencijalno diskriminatorne“ (paragraf 127). Savetodavni komitet adresira i pitanje važnosti podataka i statistike za ocenjivanje manjinskog učešća u javnim službama i praćenje efekata preduzetih mera (paragraf 126). U ovom kontekstu se ukazuje na potrebu da se podaci o položaju nacionalnih manjina obrađuju u skladu s međunarodnim standardima zaštite ličnih podataka, uz poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina da slobodno biraju da li da se tretiraju kao takvi ili ne, kao i uz učešće predstavnika nacionalnih manjina u procesu prikupljanja podataka (paragraf 126).

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima usmerena je na očuvanje ovih jezika i ne adresira neposredno pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi ili pravosuđu. Međutim, odredbe Povelje koje se tiču upotrebe manjinskih jezika u upravi ili pred sudovima impliciraju prisustvo govornika manjinskih jezika u upravi i pravosuđu. Vođenje sudskog postupka na jeziku manjine, omogućavanje stranci da se sudu obrati na tom jeziku, kao i priznavanje, odnosno izdavanje dokumenata na njemu (član 9. Povelje) se nesumnjivo može bolje ostvariti u nacionalno pluralnom i bilingvalnom okruženju, koje omogućava neposredan kontakt suda i stranke. Institucija tumača može pomoći da se premosti nedostatak bilingvalnih govornika u sudskom sistemu, ali je sigurno da nju treba posmatrati kao supsidijarno rešenje, pri čemu izgradnja kadrovske kapaciteta koji mogu odgovoriti zahtevima bilingvalnosti treba da predstavlja primarni cilj. Ovo je još izraženije u oblasti uprave i javnih službi (član 10. Povelje) za koju se predviđa široka paleta mera, od mogućnosti da upravne vlasti koriste regionalne ili manjinske jezike, preko mogućnosti da se podnose usmene ili pismene predstavke na ovim jezicima, sa pravom ili bez prava da se na ovim jezicima dobije i odgovor, do upravnih tekstova i obrazaca i nacrti dokumenata na manjinskim jezicima (na nivou državne, regionalne i lokalne uprave, kao i javnim službama). Interesantno je da Povelja predviđa i tri mere koje su usmerene na ostvarenje ovih obaveza, i to: prevođenje i tumačenje kada je to potrebno (član 10. stav 3. lit. a),

angažovanje ili, ukoliko je neophodno, osposobljavanje službenika i ostalih zaposlenih u okviru javnih službi (lit. b) i udovoljavanje, koliko je to moguće, zahtevima zaposlenih u javnim službama koji poznaju neki regionalni ili manjinski jezik da budu angažovani na teritorijama na kojima se ovi jezici koriste (lit. c).

Međunarodne standarde upotpunjuju i dokumenti OEBS-a, od kojih se posebno izdvajaju Dokument iz Kopenhagena o ljudskoj dimenziji (1990), Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu (1999) i Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava (2012). Ključna odredba Dokumenta iz Kopenhagena sadržana je u tački 35. koja najpre utvrđuje da će države poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina na delotvorno učešće u javnim poslovima, uključujući učešće u poslovima koji se tiču zaštite i unapređenja manjinskog identiteta. Pored toga, Dokument u tački 35. prepoznaje ulogu uspostavljanja lokalne ili autonomne uprave koje odgovaraju specifičnim istorijskim ili teritorijalnim okolnostima manjina kao jedan od načina da se unapredi etnički, kulturni, jezički i verski identitet nacionalnih manjina. Preporuke iz Lunda su u potpunosti posvećene delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, ali je interesantno da se veoma malo bave zastupljenošću nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu. U vezi sa učešćem nacionalnih manjina u donošenju odluka na centralnom nivou vlasti, Preporuke iz Lunda najpre predlažu postojanje formalnih ili neformalnih dogovora da se pripadnicima nacionalnih manjina dodeli određeni broj mesta u vladi, u vrhovnom ili ustavnom sudu, odnosno u nižim sudovima, kao i prilikom imenovanja za savetodavne i ostale više organe (paragraf 6). Zatim se predlaže postojanje mehanizama koji bi obezbedili da se interesi manjina razmatraju u okviru odgovarajućih ministarstava i kao moguće rešenje se navodi postojanje službenika koji su zaduženi za pitanja manjina ili za izradu trajnih uputstava (ibid.) Konačno, predlaže se i postojanje posebnih mera za učešće manjina u državnoj službi (ibid.) Ovakve mere treba primeniti i na regionalnim i lokalnim nivoima vlasti (paragraf 11). Ljubljanske smernice najpre u tački 9. ističu da „politika integracije treba da se zasniva na ravnopravnom



uključivanju“ i da treba da bude usmerena na stvaranje društva u kome „svako uživa punopravno članstvo u svom društvu, svako ima jednaku mogućnost dostupa javnim dobrima i uslugama i svakome se pružaju jednake šanse“. Prema Ljubljanskim smernicama, „delotvorno učešće na ravnopravnoj osnovi svih članova društva u društvenom, ekonomskom i kulturnom životu i javnim poslovima treba da postane osnovna društvena tendencija“ (tačka 9). U kontekstu delotvorne integracione politike, Ljubljanske smernice posebno ističu da „državna uprava i državna služba treba da postojeću raznolikost integrišu u strukture i mehanizme svog rada, između ostalog i tako što će zapošljavati pripadnike manjinskih grupa, posebno u sektorima koji se bave pružanjem osnovnih usluga“ (tačka 26). Osim toga, raznolikost treba uključiti u „one elemente njihovih aktivnosti koji predstavljaju srž njihovog rada“ (ibid.) U razradi ovih načela ističe se potreba da države nađu načine da se pripadnici nacionalnih manjina zapošljavaju i zadržavaju na poslu u javnom sektoru. Naročito je važno da se postigne odgovarajuće prisustvo pripadnika manjina u sektorima koji obavljaju najvažnije poslove i pružaju osnovne usluge, poput pravosuđa, policijskih organa, ustanova za socijalno staranje i zdravstvenu zaštitu, kao i obrazovnih ustanova. Interesantno je da Ljubljanske smernice ne favorizuju sistem kvota. Kako se ističe, „mada kvote mogu biti korisne u nekim vanrednim okolnostima, kruti sistemi kvota s precizno utvrđenim srazmerama za konkretne pozicije namenjene određenoj grupi obično ne treba podsticati, nego obeshrabrivati“ (Ljubljanske smernice, 35). Kako se dalje navodi, koncept kvota „ograničava fleksibilnost i potencijalno može da izazove nejednakosti, ili pak može sprečiti neku javnu službu da se prilagodi izmenjenim društvenim okolnostima“ (ibid.). Promovisanje pluralizma u javnom sektoru „podrazumeva da treba stalno držati pod nadzorom sastav i sisteme unapređenja zaposlenih na svim nivoima kako bi se sprečila posredna ili neposredna diskriminacija“ (ibid.). Pluralistički javni sektor iziskuje „da svako ko radi u javnom sektoru razume ciljeve i politiku promovisanja integracije, kao i da razmatra implikacije za integraciju onda kada koncipira i sprovodi određenu politiku“ (ibid.). Pitanje učešća u

javnim poslovima Ljubljanske smernice adresiraju u tački 39, u kojoj se najpre ukazuje na potrebu da države „donesu konkretnu, ciljanu politiku kako bi obezbedile da se svakom pojedincu pruže odgovarajuće mogućnosti da delotvorno učestvuje u procesima demokratskog odlučivanja“ (ibid., 48). Kao svojevrsna konkretizacija ovog cilja prepoznaje se potreba da države (nastoje da) „obezbede odgovarajuću zastupljenost različitih društvenih grupa, uključujući manjine, u svim relevantnim strukturama državne uprave i organa koji su subjekti političkog odlučivanja“ (ibid.). U razradi ovih načela skreće se pažnja na to da se kroz odgovarajuću zastupljenost obezbeđuje neposredno učešće i omogućava da se čuje i glas manjine (ibid.). Zastupljenost treba da odrazi ukupni sastav društva, ne mora da se manifestuje kao matematička srazmernost, treba da omogući učešće i za brojčano male manjine, kao i da uvažava načelo rodne ravnopravnosti (ibid.). Kao mere koje podstiču zastupljenost i učešće nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu, Ljubljanske smernice izdvajaju, oslanjajući se na Preporuke iz Lunda, „afirmativnu akciju (pozitivnu diskriminaciju) kod određivanja mesta u vladi, mesta u vrhovnom ili ustavnom sudu ili u sudovima nižeg ranga i/ili položaje u postavljenim savetničkim organima ili drugim organima na visokom nivou, kao i posebne mere za zastupljenost manjina u državnoj službi“ (ibid.).

## 2.3. Opšti pravni osnov u Srbiji

Osim u međunarodnim aktima koji su sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije (član 16. stav 2. i član 194. stav 4. Ustava Srbije), pravo pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji na delotvorno učešće u javnom životu i konkretno na zastupljenost u upravi i pravosuđu utemeljeno je u Ustavu Srbije i Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Ono se priznaje i drugim zakonima i podzakonskim aktima kojima se uređuju oblast uprave i pravosuđa, koji će biti predmet analize u posebnim odeljcima koji se tiču uprave i pravosuđa. Ovde ćemo kratko ukazati i na rešenja o učešću u javnom životu u bilateralnim ugovorima sa

četiri susedne države koji ugovori za predmet regulisanja imaju zaštitu nacionalnih manjina.

Pravo nacionalnih manjina na učešće u javnim poslovima utemeljeno je implicitno u članu 53, a izričito u članu 77. Ustava Srbije. Prema slovu člana 53. Ustava, građani imaju pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da pod jednakim uslovima stupaju u javne službe i na javne funkcije. Ustav sadrži jednu opštu garanciju, a da bliže ne definiše sadržaj ovog prava ili način na koji se ono ostvaruje (Pajvančić 2009, 72). Ovakva formulacija onemogućava da odredba bude neposredno primenjiva, a Ustav izričito ne upućuje ni na zakon koji bi mogao da reguliše ostvarivanje ovog prava (ibid.). Rešenje u tom smislu jedino pruža pozivanje na opšte ustavno pravilo prema kome zakon može regulisati način ostvarivanja nekog prava, ako je to neophodno za ostvarivanje prava (ibid., 73). Opštu garanciju učešća u javnim poslovima Ustav u članu 77. konkretizuje za pripadnike nacionalnih manjina utvrđujući da oni imaju pravo da pod istim uslovima kao i ostali građani učestvuju u javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije (stav 1). Isticanje da se ovo pravo ostvaruje „pod istim uslovima“ ostavlja nedoumicu u vezi s primenom afirmativnih mera u ovoj oblasti i dometom dejstva člana 76. stav 3. Ustava (ibid., 99). U članu 77. stav 2, Ustav utvrđuje pravilo da se pri zapošljavanju u državnim organima, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Ustav, međutim ne propisuje sankcije za kršenje ove obaveze, niti neposredno reguliše način njenog ostvarivanja, a nije ni predvideo mogućnost da se ova pitanja regulišu zakonom (ibid., 100). Stoga ova odredba Ustava više liči na programsko načelo kojim se treba rukovoditi prilikom kreiranja politike zapošljavanja i koje svoju supstancu može dobiti tek usvajanjem odgovarajućih zakonskih odredaba.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina pitanje delotvornog učešća nacionalnih manjina u odlučivanju o pitanjima posebnosti, u vlasti i u upravi (deo četvrti Zakona) adresira prevashodno kroz prizmu očuvanja i unapređenja identiteta nacionalnih manjina i njihovog učešća u javnim poslovima kroz

Savet za nacionalne manjine i, naročito, nacionalne savete nacionalnih manjina. Pitanje zastupljenosti nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu je regulisano lakonskom normom člana 21. Zakona, koji propisuje da se prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući policiju, vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na području tog organa ili službe. Zakon ni na koji način ne konkretizuje kako će se „voditi računa“ i koje bi to eventualne mere bile da se obezbedi odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina. Norma je programskog karaktera, ostavlja previše prostora za tumačenje i, kao i napred navedene ustavne norme, ne pruža osnov za neposrednu primenu.

Na ovom mestu vredi istaći da četiri bilateralna međunarodna ugovora koji za predmet regulisanja imaju zaštitu nacionalne manjine sadrže i odredbe o delotvornom učešću u javnim poslovima, ali da odredbe nemaju istovetnu sadržinu i da su različite po obimu zaštite. U ugovoru sa Rumunijom, odnosno sa Makedonijom može se naći jedna prilično opšta norma, dok je ugovor sa Hrvatskom, a i onaj sa Mađarskom ipak nešto konkretniji. Ugovor sa Rumunijom u članu 7. sadrži lakonsku normu da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, učestvuju u odlučivanju koje se odnosi na pitanja koja su na državnom, regionalnom i lokalnom nivou značajna za nacionalne manjine. Nema opšte garancije učešća u javnim poslovima, već se oblast učešća svodi na pitanja od značaja za manjine. Ugovor sa Makedonijom u članu 8. stav 1. nudi nešto sadržajnije zaštitu jer osim što propisuje učešće manjina u donošenju odluka koje se odnose na prava i položaj manjina na lokalnom, regionalnom i državnom nivou, propisuje i odgovarajuću zastupljenost manjina u predstavničkim telima na svim nivoima. U članu 8. stav 2. se ističe da će prilikom menjanja administrativnih i izbornih jedinica na nivou države i lokalne samouprave biti konsultovane organizacije nacionalnih manjina. Ugovor sa Hrvatskom u članu 9. prati logiku ugovora sa Rumunijom i Makedonijom, ali dodatno ističe da će države omogućiti učešće u predstavničkim i izvršnim telima i to tako što će unutrašnjim zakonodavstvom osigurati

zastupljenost nacionalnih manjina u predstvničkim i izvršnim telima na lokalnom nivou i zastupljenost u predstavničkim telima na višim nivoima vlasti (ovde se ne pominju izvršna tela). Ugovor sa Mađarskom u članu 8. izričito propisuje pravo nacionalnih manjina na učešće u javnom životu i utvrđuje preduzimanje mera koje su usmerene na delotvorno uključenje pripadnika nacionalnih manjina u javne poslove, i to naročito u procese donošenja odluka koje se na njih odnose; odgovarajuću zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama, uključujući i policiju na lokalnom, regionalnom i državnom nivou, vodeći računa pri zapošljavanju o etničkom sastavu i znanju jezika koji se govori u oblasti u kojoj radi nadležni organ ili telo; kao i materijalne i druge uslove za rad predstavnika manjinskih organizacija u predstavničkim telima, kao i za njihov izbor u takva tela na svim nivoima.

## 2.4. Obrada podataka o nacionalnoj pripadnosti kao preduslov za adekvatnu politiku

Praćenje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima javne vlasti i kreiranje adekvatne integracione politike koja najčešće iziskuje i primenu afirmativnih mera, ne mogu biti kvalitetni bez objektivnih parametara koji se temelje na podacima o nacionalnoj pripadnosti. Statistički podaci predstavljaju bitan parametar za procenu dejstava mera i politika i mogu doprineti njihovom unapređenju i prilagođavanju faktičkim potrebama (Simon, 2007: 3). Potreba za vođenjem nacionalno senzibilisane statistike vidljiva je, na primer iz formulacije člana 21. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina koji čini pravno relevantnim tri parametra: nacionalni sastav stanovništva, „odgovarajuća“ zastupljenost (nacionalnih manjina) u javnim službama i poznavanje jezika koji se govori na području delovanja organa ili službe. Nužan preduslov za primenu ove norme je postojanje statističkih podataka o: nacionalnoj strukturi stanovništva na području nadležnog organa ili službe, nacionalnoj strukturi zaposlenih

u tom organu ili službi, kao i podataka o jezičkim kompetencijama zaposlenih u nadležnom organu ili službi. Na osnovu ovih podataka može se objektivno procenjivati zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima javne vlasti, mogu se kreirati odgovarajuća politika zapošljavanja i razvijati programi za podsticaj većeg uključivanja pripadnika nacionalnih manjina u organe javne vlasti. Odsustvo nacionalno senzibilisane statistike ne samo da onemogućava sistematičan pristup, i svodi politiku integracije manjina na primenu sporadičnih mera, već odslikava i nedostatak istinske volje da se vodi integrativna politika zasnovana na poštovanju različitosti i podsticanju suštinske jednakosti.

Vođenje nacionalno senzibilisanih statistika, odnosno obrada podataka o nacionalnoj pripadnosti, nije jednostavan posao, pre svega ako se uzme u obzir da je izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti slobodno, kao i da je obrada ovih podataka otežana činjenicom da im se priznaje status posebno osetljivih podataka. Ovo su uglavnom i argumenti većine evropskih država za odsustvo statistika o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima javne vlasti. Ipak, treba imati na umu da obrada podataka o nacionalnoj pripadnosti nije nemoguća, već podleže strožim uslovima, zbog specifične prirode podatka koji se obrađuje. Stoga odgovoran pristup ne dopušta da se odsustvo praćenja zastupljenosti nacionalnih manjina u organima javne vlasti pravda nemogućnošću obrade ovih podataka, već iziskuje da se uspostavi sistem obrade ovih podataka koji u potpunosti odgovara zahtevima za njihovu zaštitu.

U kontekstu obrade podataka o nacionalnoj pripadnosti sukobljavaju se dva zahteva: zahtev za poštovanjem privatnosti i zaštite podataka o ličnosti i zahtev za postojanjem objektivnih parametara na osnovu kojih se procenjuje ostvarivanje prava nacionalnih manjina i njihova uključenost u društvo. S obzirom na to da podaci o nacionalnoj pripadnosti otkrivaju lična svojstva pojedinca koja su posebno osetljiva i čija zloupotreba može imati dalekosežne posledice na ostvarivanje prava i interesa lica, za obradu ovih podataka predviđaju se posebne garancije. Pravni akti koji regulišu oblast zaštite ličnih podataka uspostavili su standard da se podaci

o nacionalnoj pripadnosti tretiraju kao posebna vrsta podataka za čije prikupljanje i obradu se postavljaju dodatni, stroži uslovi.

Ključni međunarodni akt u tom smislu je Konvencija Saveta Evrope o zaštiti lica u odnosu na automatsku obradu ličnih podataka koja u članu 6. reguliše da se lični podaci u vezi s rasnim poreklom mogu automatski obrađivati samo u slučaju da domaće zakonodavstvo za to predviđa odgovarajuće garancije. Konvencija lične podatke o rasnoj pripadnosti svrstava u „posebnu kategoriju podataka“ čija obrada zahteva posebne uslove zbog mogućnosti da njihova zloupotreba ugrozi lica na koje se taj podatak odnosi i povredi mu neko pravo ili interes.<sup>1</sup> Konvencija ne sadrži apsolutnu zabranu automatske obrade podataka o rasnoj pripadnosti, već pred države potpisnice postavlja zahtev da za obradu ovakvih podataka obezbede odgovarajuće pravne garancije. Pritom se Konvencija ne bavi sredstvima kojima se obezbeđuje traženi stepen pravne zaštite, već to pitanje prepušta nacionalnom pravu na regulisanje.<sup>2</sup> Konvencija dopušta odstupanja od član 6, ali samo u granicama postavljenim članom 9. Konvencije. Da bi odstupanje od člana 6. bilo dopušteno ono mora biti predviđeno zakonom države potpisnice i mora biti neophodno u demokratskom društvu radi ostvarenja ciljeva utvrđenih Konvencijom. Ovi ciljevi obuhvataju zaštitu državne bezbednosti, javne bezbednosti, monetarnih interesa države, suzbijanje krivičnih dela, kao i zaštitu subjekta podatka ili prava i sloboda drugih.

Ustav Srbije načelnom odredbom jemči zaštitu podataka o ličnosti (član 42. stav 1). Regulisanje prikupljanja, držanja, obrade i korišćenja podataka o ličnosti Ustav prepušta zakonodavcu (član 42. stav 2). Ustav zabranjuje da se podaci o ličnosti koriste izvan svrhe za koju su prikupljeni, uz izuzetak da je to dopušteno za potrebe vođenja krivičnog postupka ili zaštite bezbednosti Republike

<sup>1</sup> Videti Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data, Explanatory Report, tačka 43. Dokument je dostupan na internet stranici: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/108.htm> (pristupljeno 20.10.2015).

<sup>2</sup> Garancije u domaćem pravu mogu biti obezbedene ne samo odredbama zakona, već i preko podzakonskih akata uz uslov da je osiguran potreban nivo zaštite. Ibid., tačka 46.

Srbije (član 42. stav 3). Osim toga, Ustav proklamuje i pravo svakog lica da bude obavješteno o prikupljenim podacima o svojoj ličnosti, kao i pravo na sudsku zaštitu zbog zloupotrebe takvih podataka (član 42. stav 4). Ustav Srbije ne reguliše posebno pitanje prikupljanja i obrade podataka o nacionalnoj pripadnosti, ali sadrži odredbe koje su važne za ovo pitanje. Naime, u članu 47. stav 1. Ustav proklamuje da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno, a u stavu 2. dodatno štiti ovu slobodu kroz garanciju da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Ustav, međutim ne sadrži odredbe koje bi sankcionisale kršenje slobode izražavanja nacionalne pripadnosti ili kršenje ustavnog pravila da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti (Pajvančić, 2009: 64). Prema članu 202. stav 4. Ustava sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti je apsolutno zaštićeno pravo od koga se ne može odstupiti ni u vreme vanrednog ili ratnog stanja.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina zabranjuje svaku registraciju pripadnika nacionalnih manjina koja ih protivno njihovoj volji obavezuje da se izjasne o svojoj nacionalnoj pripadnosti (član 5. stav 2). Zakon takođe pruža garanciju da niko ne sme pretrpeti štetu zbog svog opredeljenja ili izražavanja svoje nacionalne pripadnosti ili zbog uzdržavanja od takvog činjenja (član 5. stav 1).

Zakon o zaštiti podataka o ličnosti u članu 16. do član 18. reguliše obradu naročito osetljivih podataka u koje, između ostalih, svrstava i podatke o nacionalnoj pripadnosti, rasi, jeziku i veroispovesti (član 16. stav 1). Ovi podaci mogu se obrađivati na osnovu slobodno datog pristanka lica, osim kada zakonom nije dozvoljena obrada ni uz pristanak (član 16. stav 1). Zakon ne dopušta da se podaci o nacionalnoj pripadnosti, rasi, jeziku i veroispovesti obrađuju bez pristanka lica (za razliku od podataka o pripadnosti političkoj stranci, zdravlju i primanju socijalne pomoći), a ni okolnosti i slučajevi predviđeni član 13. Zakona<sup>3</sup> ne mogu biti dozvoljen

---

<sup>3</sup> Ovaj član dopušta da organ vlasti obrađuje podatke bez pristanka lica, ako je obrada neophodna radi obavljanja poslova iz nadležnosti organa određenih zakonom u cilju ostvarivanja interesa nacionalne ili javne bezbednosti,



pravni osnov za obradu ovih podataka bez pristanka lica na koje se podaci odnose (Pirc, 2009: 40). Obrada ovih podataka mora biti posebno označena i zaštićena merama zaštite (član 16. stav 3). Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (Poverenik) ima pravo uvida u podatke i provere zakonitosti obrade po službenoj dužnosti ili po zahtevu lica, odnosno rukovaoca (član 16. stav 4). Zakon ovlašćuje Vladu da, nakon što pribavi mišljenje Poverenika, uredi način arhiviranja i mere zaštite osetljivih podataka (član 16. stav 5).<sup>4</sup> Zakon reguliše i formu i sadržinu pristanka za obradu naročito osetljivih podataka (član 17) i opoziv ovog pristanka (član 18). Pristanak se daje u pisanom obliku uz svojeručni potpis. U ovom segmentu odredbe Zakona su strože od onih koje se odnose na obradu klasičnih podataka o ličnosti, jer se pristanak za obradu osetljivih podataka ne može dati preko punomoćnika (upor. član 10. stav 3. Zakona). Ako lice koje daje pristanak nije pismeno ili nije u stanju da pristanak svojeručno potpiše, za punovažnost pristanka je neophodno da dva svedoka svojim potpisima potvrde izjavu volje davaoca pristanka. U pogledu sadržine pristanka Zakon propisuje da pristanak obuhvata oznaku podatka koji se obrađuje, svrhu obrade i način korišćenja podatka. Opoziv pristanka za obradu naročito osetljivih podataka vrši se prema pravilima koja važe generalno za opoziv pristanka za obradu podataka regulisan članom 11. Zakona. Opoziv se daje pismeno ili usmeno na zapisnik, a posle opoziva pristanka obrada podataka više nije dozvoljena. Jedina razlika u vezi s regulisanjem opoziva pristanka za obradu naročito osetljivih podataka odnosi se na naknadu opravdanih troškova i štete koju ima rukovalac podataka. Za razliku od odredbe člana 11. stav 3.

---

odbrane zemlje, sprečavanja, otkrivanja, istrage i gonjenja za krivična dela, ekonomskih, odnosno finansijskih interesa države, zaštite zdravlja i morala, zaštite prava i sloboda i drugog javnog interesa, a u drugim slučajevima na osnovu pismenog pristanka lica.

<sup>4</sup> U saopštenju Poverenika „Neshvatljiva docnja“, objavljenom 5. maja 2015. godine ističe se: „Rok za donošenje Uredbe o posebnoj zaštiti naročito osetljivih podataka istekao je još početkom maja 2009. godine! Proteklo je šest godina, promenilo se nekoliko vlada, a Uredbu još nemamo.“ (<http://www.poverenik.rs/sr/saopstenja-i-aktuelnosti/2083-neshvatljiva-docnja.html>, pristupljeno 20.10.2015).

Zakona koja utvrđuje obavezu lica koje je opozvalo pristanak da rukovaocu podataka nadoknadi opravdane troškove i štetu u skladu sa propisima koji uređuju odgovornost za štetu, odredba člana 18. stav 1. dopušta dodatnu mogućnost da se izjavom o pristanku pitanje nadoknade troškova i štete drugačije odredi. Kroz pravo na opoziv pristanka podržava se mogućnost lica da raspolaze vlastitim podacima i dodatno osigurava pravo na privatnost. U tom smislu je veoma važno da se u slučaju opoziva pristanka opravdanost naknade troškova i štete tumači usko, jer u suprotnom može ograničavati slobodu lica da opozove svoj pristanak. Ovo naročito dolazi do izražaja u situacijama u kojima je lice u slabijem položaju kao zaposleni ili ekonomski slabija strana i kada je dobrovoljnost pristanka relativizovana (ibid.).

Obrada podataka o nacionalnoj pripadnosti potpada pod uspostavljeni režim pravne zaštite podataka ukoliko se vrši kao obrada podataka o ličnosti. Ovo podrazumeva da se podatak odnosi na fizičko lice čiji je identitet određen ili odrediv (član 2. tačka a. Konvencije i član 3. tačka 1. i 2. Zakona). Zakon vezuje odredivost identiteta fizičkog lica za lično ime, jedinstveni matični broj građana, adresni kod ili obeležja fizičkog, psihološkog, duhovnog, ekonomskog, kulturnog ili društvenog identiteta (član 3. tačka 2). Sledstveno ovome, ako se podaci o nacionalnoj pripadnosti prikupljaju i dalje obrađuju na način da nije moguće utvrditi identitet lica na koje se podatak odnosi (npr. anonimne ankete koje ne sadrže pitanja koja posredno mogu otkriti identitet ispitanika), onda ovakva obrada neće potpadati pod norme koje regulišu obradu podataka o ličnosti. Ovo je naročito važno u odnosu na statističku obradu podataka koja je relevantna za praćenje ostvarivanja prava nacionalnih manjina i efekata antidiskriminatorne politike. Štaviše, i onda kada se podaci o nacionalnoj pripadnosti prikupljaju kao podaci o ličnosti (od određenog ili odredivog fizičkog lica), pravila o njihovoj daljoj obradi mogu biti ublažena, ako se podaci obrađuju u statističke svrhe. Usko uzevši, ne postoji statistički podatak kao takav već svaka statistika proizlazi iz podataka o ličnosti koji su pretvoreni u statističku informaciju. Ono što, međutim, razlikuje statističku obradu od drugih vrsta obrada podataka

o ličnosti jeste to da statistika nije zainteresovana za pojedinca, već na osnovu skupa pojedinačnih podataka stvara širu sliku i generalne zaključke. Zbog toga statistička obrada u svojoj suštini ne ugrožava prava i interese pojedinca, pod uslovom da obezbeđuje anonimnost i poverljivost podataka, kao i da se bazira na očuvanju principa proporcionalnosti i svrhe obrade (Simon, 2007: 12 i dalje). U tom smislu, član 6. stav 1. Zakona dopušta da se podaci prikupljeni i obrađivani u druge svrhe mogu obrađivati isključivo u istorijske, statističke ili naučnoistraživačke svrhe, pod uslovom da ne služe donošenju odluka ili preduzimanju mera prema određenom licu i da su obezbeđene odgovarajuće mere zaštite. Pored toga, u određenoj meri se ograničavaju prava lica na koja se podatak odnosi u pogledu obaveštenja, uvida, ispravke ili brisanja podatka kada se podaci obrađuju u istorijske, naučnoistraživačke ili statističke svrhe (član 9. stav 3. Konvencije i član 23. stav 1. tačka 9. Zakona). Međutim, i ograničenja su podvrgnuta nekim uslovima, poput zahteva da očigledno ne postoji rizik od povređivanja privatnosti zainteresovanog lica (član 9. stav 3. Konvencije) ili da ograničenje traje dok traje korišćenje podataka u statističke svrhe (član 23. stav 1. tačka 9. Zakona).

Situacija u pogledu prikupljanja i obrade podataka o nacionalnoj pripadnosti je u Srbiji kompleksna i u priličnoj meri nezadovoljavajuća. Pozitivna stvar je to da se prilikom popisa stanovništva prikupljaju i podaci o nacionalnoj pripadnosti. Na popisu 2011. popisnica je sadržala tri pitanja koja su bila označena kao deo grupe „etnička obeležja“. Ona su se odnosila na nacionalnu pripadnost, maternji jezik i veroispovest, pri čemu je odgovor bio otvorenog tipa i lice obuhvaćeno popisom je samo moglo da „kategorizuje“ svoje lično svojstvo. U popisu je napravljena određena razlika u pogledu ovih pitanja, jer odgovor na pitanja o nacionalnoj pripadnosti i veroispovesti nije bio obavezan, za razliku od davanja podataka o jeziku (član 27. stav 3. Zakona o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine). Uključivanjem pitanja o nacionalnoj pripadnosti u popis stanovništva omogućava se praćenje nacionalne strukture stanovništva, što je bitan uslov za kreiranje manjinske politike, ali i polazno merilo za kasniju

procenu „odgovarajuće“ ili „ravnomerne“ zastupljenosti pripadnika manjina u organima javne vlasti. Ipak, vredi napomenuti da popis stanovništva 2011. nije prošao bez kritika od strane predstavnika nacionalnih manjina, koje se uglavnom odnose na nedovoljan broj popisivača, nedovoljan udeo popisivača pripadnika nacionalnih manjina ili govornika manjinskog jezika, još uvek prisutan oprez prilikom izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti, a koji razlozi mogu uticati na ishod popisa i brojevi udeo nacionalnih manjina u stanovništvu. Interesantno je i da je 2011. godine bilo i bojkota popisa i da pripadnici albanske nacionalne manjine u najvećoj meri nisu učestvovali u popisu.

U pogledu prikupljanja i obrade podataka u vezi s nacionalnom ili jezičkom strukturom zaposlenih u organima javne vlasti, situacija je mnogo gora. U kontekstu ovog pitanja još uvek ne postoji sistematičan pristup, pa se ovakve evidencije ili uopšte ne vode ili se podaci o nacionalnoj pripadnosti eventualno prikupljaju, ali se ne obrađuju, ili se obrađuju sporadično. Iz ovoga ne treba neizostavno čitati nezainteresovanost države za nacionalnu pripadnost zaposlenih u organima javne vlasti i njen nonšalantan stav prema intenzivnijem uključivanju pripadnika nacionalnih manjina, jer evidencije o zaposlenima u organima javne vlasti i inače nisu uredne i ažurirane, a pokazalo se da čak i utvrđivanje samog broja zaposlenih predstavlja teškoću.

Što se tiče praćenja stanja u organima državne uprave merodavna je Centralna kadrovska evidencija, koju vodi Služba za upravljanje kadrovima, ali se u nju ne unosi podatak o nacionalnoj pripadnosti. U Službi za upravljanje kadrovima ističu da bi tehnički eventualno postojala mogućnost da se takav podatak unosi (prilagodavanjem softvera), ali da ne postoji zakonski osnov za upis ovog podatka.<sup>5</sup> I zaista, član 160. stav 1. Zakona o državnim službenicima, koji utvrđuje koji podaci se unose u Centralnu kadrovsku evidenciju ne navodi nacionalnu pripadnost državnog službenika. Interesantno je da je ovom odredbom Zakona propisano da se u Centralnu kadrovsku evidenciju unose i „posebna

---

<sup>5</sup> Razgovor u Službi za upravljanje kadrovima vođen 10. septembra 2015.

znanja i drugi podaci o stručnosti državnog službenika“ (član 160. stav 1. tačka 4), ali nije poznato da li postoji praksa da se u ovu rubriku eventualno unosi podatak o poznavanju manjinskog jezika. Zakon o državnim službenicima u članu 160. stav 2. omogućava da se u Centralnu kadrovsku evidenciju unose i drugi podaci, određeni zakonom i drugim propisom. Za sada ne postoji takav pravni osnov za upis podatka o nacionalnoj pripadnosti.

Osim Centralne kadrovske evidencije, postoje i posebne evidencije koje vode pojedinačni organi za svoje zaposlene. Ovdje vrijedi ukazati na Jedinственu kadrovsku evidenciju koju vodi Ministarstvo unutrašnjih poslova (MUP) za svoje zaposlene. Ova evidencija je tim pre značajna, jer se zaposleni u MUP-u ne evidentiraju i u Centralnoj kadrovskoj evidenciji. U ovoj evidenciji postoji rubrika o nacionalnoj pripadnosti, ali ona nije „relevantna“.<sup>6</sup> Prilikom zapošljavanja u MUP-u licu se daje obrazac (upitnik) koje lice popunjava, a na osnovu koga se kasnije vrše (bezbedonosne) provjere lica. Ovaj obrazac sadrži i rubriku o nacionalnoj pripadnosti. Značaj ovog obrasca je taj što se podaci u Jedinственu kadrovsku evidenciju unose na osnovu podataka datih u obrascu. Ukoliko je lice u obrazac unelo podatak o svojoj nacionalnoj pripadnosti (što je prepušteno njegovoj slobodnoj volji), taj podatak će biti unet i u Jedinственu kadrovsku evidenciju. Taj podatak se, međutim kasnije ni u kom kontekstu ne obrađuje.

Situacija je drugačija na pokrajinskom nivou, jer se u centralnu kadrovsku evidenciju koju vodi Služba za upravljanje ljudskim resursima upisuje i podatak o nacionalnoj pripadnosti zaposlenog.<sup>7</sup> Podaci se unose u centralnu kadrovsku evidenciju na osnovu evidencionih kartona koji svaki zaposleni samostalno popunjava i na osnovu dokumenata koji se dostavljaju prilikom zasnivanja i tokom trajanja radnog odnosa.<sup>8</sup> Evidencioni karton

<sup>6</sup> Razgovor u Upravi za ljudske resurse MUP-a vođen 14. septembra 2015.

<sup>7</sup> Centralna kadrovska evidencija obuhvata izabrana, imenovana, postavljena i zaposlena lica u pokrajinskim organima uprave i drugim organizacionim oblicima koje preko svojih organa osniva AP Vojvodina. „Centralna kadrovska evidencija“, [www.ljudskiresursi.vojvodina.gov.rs](http://www.ljudskiresursi.vojvodina.gov.rs) (pristupljeno 20.10.2015).

<sup>8</sup> Ibid.

zaposlenog sadrži i rubriku „nacionalna pripadnost“, uz napomenu da izjašnjavanje nije obavezno.<sup>9</sup> Kako se navodi, podaci koji se unose u centralnu kadrovsku evidenciju su neophodni radi izdavanja uverenja o zaposlenju, radi vođenja statistike za potrebe Službe za upravljanje ljudskim resursima i za potrebe drugih pokrajinskih organa, kao i radi donošenja programa stručnog usavršavanja.<sup>10</sup> Pojedini podaci iz centralne evidencije su tajni i njima mogu pristupiti samo lica na koja se odnose, lica koja su pokrajinski organi ovlastili za rad sa evidencionim kartonima i rukovođiocima pokrajinskih organa.<sup>11</sup>

Što se tiče jedinica lokalne samouprave, tu opet ne postoji ujednačen pristup, niti pak postoje pouzdani podaci o tome da li i u kojim lokalnim samoupravama se u kadrovske evidencije unosi i podatak o nacionalnoj pripadnosti. Ovaj problem je delimično i *ad hoc* rešen kroz aktivnost tadašnjeg Pokrajinskog sekretarijata za propise, upravu i nacionalne zajednice koji je 2010. godine prikupljao podatke o nacionalnoj i jezičkoj strukturi zaposlenih u jedinicama lokalne samouprave u AP Vojvodini i aktivnost Kancelarije za ljudska i manjinska prava koja je 2013. godine prikupljala podatke o nacionalnoj pripadnosti i maternjem jeziku zaposlenih u upravama jedinica lokalne samouprave u centralnoj Srbiji (Kancelarija za ljudska i manjinska prava 2013, 4). Prikupljanje podataka je vršeno putem anketnih listića i upitnika koji se odnose na podatke iz ankete, a koji su upućeni upravama na teritoriji centralne Srbije (ukupno 124 uprave) (ibid.). Od uprava je zatraženo da među zaposlenima sprovedu anketu na dobrovoljnoj i anonimnoj osnovi i popune dostavljene upitnike (ibid.). Prema zbirnim podacima, u anketi je učestvovalo 41,08 odsto zaposlenih u upravama (ibid.).

Kad je reč o pravosudnom sistemu tu se takođe može primetiti odsustvo prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti.

---

<sup>9</sup> Uputstvo o bližem uređivanju načina vođenja centralne kadrovske evidencije, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 15/2007.

<sup>10</sup> „Centralna kadrovska evidencija“, [www.ljudskiresursi.vojvodina.gov.rs](http://www.ljudskiresursi.vojvodina.gov.rs) (pristupljeno 20.10.2015).

<sup>11</sup> Ibid.

Za svakog sudiju, sudiju porotnika i zaposlenog u sudu, Visoki savet sudstva vodi lični list (član 72. stav 1. Zakona o uređenju sudova), u koji se ne unosi podatak o nacionalnoj pripadnosti (član 73. Zakona). Interesantno je da se u lični list unosi podatak o znanju stranih jezika, pa preko tog kriterijuma eventualno mogu postati vidljivi govornici jezika nacionalnih manjina. Međutim, kako je istaknuto u komunikaciji sa predstavnicom Visokog saveta sudstva,<sup>12</sup> sudije nisu u obavezi da podatke o znanju stranih jezika (a takvim se u ovoj metodologiji smatraju i jezici nacionalnih manjina) evidentiraju u svoj lični list, pa postoje slučajevi kada sudije imaju potrebna znanja nekih stranih jezika, ali ne žele da ih koriste i s tim u vezi ne dostavljaju taj podatak u svom ličnom listu. Istovetna situacija postoji i u vezi s javnim tužilaštvom, jer lični list koji za svakog javnog tužioca, zamenika javnog tužioca i zaposlenog u javnom tužilaštvu vodi Državno veće tužilaca (član 37. stav 1. Zakona o javnom tužilaštvu) ne sadrži podatak o nacionalnoj pripadnosti, ali sadrži podatak o znanju stranog jezika (član 38. stav 1. i stav 2. Zakona). Javnobeležnički sistem je takođe neutralan sa aspekta nacionalne pripadnosti javnih beležnika, u kom kontekstu se u imenik javnih beležnika ne unosi i ovaj podatak (član 1. Pravilnika o vođenju imenika javnih beležnika). Interesantno je da Zakon o javnom beležništvu kao jedan od uslova za imenovanje javnog beležnika navodi i da na „područjima one jedinice lokalne samouprave gde je u službenoj upotrebi i jezik manjine poznaje i jezik te manjine“, mada je uslov ublažen mogućnošću da „priloži sporazum o saradnji sa sudskim prevodiocem za jezik te manjine“ (član 26. tačka 7). Nejasno je da li se činnjenica o poznavanju jezika manjine koji je u službenoj upotrebi upisuje u neku evidenciju. U imeniku javnih beležnika ne postoji takva zasebna rubrika. Konačno, imenik izvršitelja koji vodi Komora izvršitelja ne sadrži podatak o nacionalnoj pripadnosti izvršitelja ili njihovom poznavanju jezika nacionalne manjine.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Imejl od 8. oktobra 2015.

<sup>13</sup> Pravilnik o sadržini i načinu vođenja imenika izvršitelja i zamenika i imenika ortakćkih društava izvršitelja, „Sl. glasnik RS“, br. 18/2012.

Usvajanje Zakona o registru zaposlenih, izabраниh, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava bi trebalo da unapredi stanje u pogledu vidljivosti pripadnika manjina u organima javne vlasti, ali može istovremeno i da zakomplikuje stvar i izazove nejasnoće. Prema slovu Zakona, registar se uspostavlja s ciljem praćenja broja zaposlenih i inih lica kod korisnika javnih sredstava (član 2. stav 2). Za ovu analizu je relevantno to da se registar odnosi na direktne i indirektne korisnike budžetskih sredstava Republike Srbije, jedinica lokalne samouprave i teritorijalne autonomije (član 3. tačka 1. i tačka 3. Zakona). Zakon propisuje koje podatke o zaposlenim i inim licima sadrži registar, među kojima navodi i nacionalnu pripadnost (član 4. tačka 2. podtačka 8). U kontekstu manjinske politike može biti relevantan još jedan podatak koji se unosi u registar, i to podatak o jeziku na kome je stečeno osnovno i srednje obrazovanje (član 4. tačka 2. podtačka 9). Registar vodi ministarstvo nadležno za poslove državne uprave (član 11. Zakona), a na osnovu podataka koje mu dostavljaju korisnici javnih sredstava (član 6. stav 1). Zakon posebno utvrđuje da se na prikupljanje i obradu ličnih podataka koji su sadržani u Registru primenjuju propisi o zaštiti podataka o ličnosti i da se ovi podaci ne mogu staviti na uvid, niti na bilo koji način učiniti dostupnim neovlašćenim licima (član 8. stav 1. Zakona). Pored toga, posebno se utvrđuje da se podatak o nacionalnoj pripadnosti upisuje u Registar uz pismenu saglasnost zaposlenih i inih lica, a da izjašnjavanje nije obavezno (član 8. stav 2. Zakona).

U vezi sa unošenjem podatka o nacionalnoj pripadnosti u Registar nameću se dva ključna pitanja: prvo, koja je svrha prikupljanja i obrade ovog podatka i drugo, kakav je odnos Registra i već postojećih evidencija. Iz odredaba i duha Zakona o registru može se uočiti izražena finansijska dimenzija i da je primarna svrha vođenja Registra kontrola trošenja budžetskih sredstava. Na ovo ukazuje i činjenica da je institut Registra izvučen iz Zakona o budžetskom sistemu (član 2. stav 1. tačka 57a),<sup>14</sup> prema kome je ovaj

<sup>14</sup> Vidi verziju zakona u „Sl. glasnik RS“, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013, 142/2014.



registar vodila Uprava za trezor. Unošenje podatka o nacionalnoj pripadnosti i nije bilo predviđeno u osnovnom tekstu predloga Zakona o registru, već se u predlogu našlo preko amandmana. Zakonom je utvrđeno da su korisnici podataka iz Registra ministarstvo nadležno za poslove finansija (u svrhu utvrđivanja finansijskih efekata utvrđivanja i obračuna plata i zarada) i ministarstvo nadležno za poslove državne uprave, i to u svrhu „obavljanja poslova koji se odnose na sistem radnih odnosa i plata i drugih poslova u okviru zakonom utvrđenog delokruga“ (član 10. stav 3. Zakona o registru). U saopštenju Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave od 4. avgusta 2015,<sup>15</sup> unošenje podatka o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih i inih lica objašnjava se namevom Vlade „da vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i o odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima AP i jedinicama lokalnih samouprava“. Osim toga, ističe se i da je „ovo (je) samo jedan od mehanizama za dobijanje preciznije slike o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, *na osnovu koje će Vlada moći da sprovodi politiku odgovarajuće zastupljenosti na radnim mestima u javnom sektoru*“ (kurziv moj). Konačno, podvlači se da se „ne uvodi (se) obaveza, već mogućnost prikupljanja takvih podataka uz pismenu saglasnost državnog službenika“.

Unošenje podatka o nacionalnoj pripadnosti u Registar može imati najveći praktični značaj za organe državne uprave, s obzirom da ministarstvo zaduženo za državnu upravu može na osnovu podataka iz Registra da kreira politiku podsticaja uključivanja pripadnika nacionalnih manjina u organe državne uprave. S ovim u vezi postavlja se praktično pitanje: koja je svrha i uloga Centralne kadrovske evidencije koju vodi Služba za upravljanje kadrovima u kontekstu postojanja i jednog sveobuhvatnog Registra i da li svojevrsno dupliranje evidencija pruža bolji uvid u strukturu zaposlenih ili pak dovodi do galimatijasa podataka bez (analitički) upotrebne vrednosti.

<sup>15</sup> „Dobra volja, a ne obaveza službenika da se izjasne o nacionalnoj pripadnosti“, <http://www.mduls.gov.rs/arhiva-saopstenja-avgust-2015.php> (pristupljeno 21.10.2015)

Nameće se i pitanje koja je vrednost Registra za organe AP Vojvodine i jedinica lokalnih samouprava, imajući na umu da oni uživaju autonomiju i da ministarstvo nadležno za državnu upravu ne može voditi kadrovsku politiku na pokrajinskom i lokalnom nivou. Ministarstvo može postaviti opšti cilj stvaranja raznolike uprave i usvajati mere kojima podstiče pokrajinske i lokalne vlasti da vode afirmativnu politiku u vezi sa zastupljenošću nacionalnih manjina u organima pokrajinske i lokalne uprave, ali ne može da zadire u njihovu autonomiju koja obuhvata i određivanje (organizacione i personalne) strukture uprave. Autonomija naravno ne podrazumeva pravo na ignorisanje međunarodnog i ustavnog standarda o adekvatnoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u strukturi uprave, ali podrazumeva da pokrajinske i lokalne vlasti same utvrde politiku i mere uključivanja manjina koje odgovaraju okolnostima i potrebama pokrajine ili lokalne zajednice. U tom smislu postavlja se pitanje da li pokrajinske i lokalne vlasti mogu obrađivati podatke prikupljene za potrebe Registra za formulisanje svoje kadrovske politike. S obzirom na načelno pravilo da se podaci mogu obrađivati samo u svrhu za koju su prikupljeni, odgovor je načelno negativan. No, mogućnost da se podaci prikupljeni u drugu svrhu mogu obrađivati u statističke svrhe, otvara prostor da pokrajinske i lokalne vlasti statistički obrađuju podatke prikupljene za Registar, pod uslovom da ovi služe za kreiranje opštih politika i mera zapošljavanja (koje se ne odnose na određeno lice) i da su obezbeđene odgovarajuće mere zaštite.

Slično pitanje otvara se i u pogledu relevantnosti Registra za povećanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu, naročito imajući na umu nezavisnost sudske vlasti, i to pre svega u odnosu na izvršnu vlast. Nezavisnost sudske vlasti apsolutno isključuje mogućnost ministarstva za državnu upravu, koje vodi Registar i jedan je od korisnika podataka o registru, da se meša u kadrovsku politiku pravosudnih organa. Glavni akteri ove politike mogu biti jedino ministarstvo nadležno za pravosuđe, Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Oni nisu neposredni korisnici podataka iz Registra i, kao i u slučaju organa teritorijalne autonomije, mogli bi da obrađuju podatke o svojim zaposlenim

prikupljene za Registar u statističke svrhe, a u cilju kreiranja politike i mera povećanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pravosudnim organima.

Efekti prikupljanja podataka o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih i inih lica u Registar na povećanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu moći će se procenjivati tek u nekom dužem vremenskom periodu. Ovo i iz razloga što ministarstvo nadležno za državnu upravu preuzima (od Uprave za trezor) poslove vođenja Registra po isteku 12 meseci od dana stupanja na snagu Zakona o registru (član 17. stav 1. Zakona o registru). Senzibilisanost Registra za podatak o nacionalnoj pripadnosti je svakako jedan pozitivan signal, ali istovremeno je i manifestacija centralizacije politike, kao i vođenja politike kroz usvajanje *ad hoc* mera. U sadašnjem sistemu evidentiranja zaposlenih u upravi i pravosuđu postoji Registar kao sveobuhvatna evidencija koja sadrži i podatak o nacionalnoj pripadnosti; za evidenciju državnih službenika postoji Centralna kadrovska evidencija koja ne sadrži podatak o nacionalnoj pripadnosti; na nivou AP Vojvodine postoji isto tako centralna kadrovska evidencija koja sadrži podatak o nacionalnoj pripadnosti, dok na nivou jedinica lokalne samouprave ne postoji uspostavljen sistem evidentiranja zaposlenih u lokalnoj upravi. U sudstvu i državnom tužilaštvu postoji „lični list“ u koji se ne upisuje podatak o nacionalnoj pripadnosti. U ovom kontekstu pitanje o zastupljenosti pripadnika manjina u upravi i pravosuđu zaista dobija karakter „pitanja od milion dolara“. Unošenje podatka o nacionalnoj pripadnosti u Registar će možda uspeti da pruži odgovor na pitanje koliko pripadnika nacionalnih manjina je zaposleno u upravi i pravosuđu, ali ne čini sistem praćenja zastupljenosti nacionalnih manjina celovitim. Sistem može biti konzistentan jedino ako se kroz izmenu odgovarajućih zakona propiše da se u Centralnu kadrovsku evidenciju i „lični list“ unosi i podatak o nacionalnoj pripadnosti i eventualno o poznavanju manjinskog jezika, kao i da se stvori pravni osnov da jedinice lokalne samouprave vode evidencije o svojim zaposlenima, što je bitan preduslov za vođenje ozbiljne kadrovske politike. Naravno u svemu ovome ne treba izgubiti iz

vida neophodnost zaštite ovih podataka, ali i stvaranje društvene klime u kojoj je izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti lišeno zazora ili pogrešnih konotacija.

Ovako kako je sad „klimavo“ postavljen sistem evidentiranja zaposlenih u organima uprave i pravosuđu, otvara se pitanje ko su akteri politike podsticanja zapošljavanja nacionalnih manjina u ovim organima. Zakon o Registru implicitno upućuje na ministarstvo za državnu upravu (trenutno Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave), ali jasno je da pitanje zastupljenosti nacionalnih manjina ne može biti prepušteno samo jednom ministarstvu. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu može upravljati procesom povećanja zastupljenosti nacionalnih manjina u organima državne uprave, ali to je samo jedan segment problema. Pitanje zastupljenosti nacionalnih manjina u organima pokrajinske uprave mora biti prepušteno Pokrajini, a zastupljenost u organima lokalne uprave jedinicama lokalne samouprave. I konačno, zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu je tema za ministarstvo pravde i Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Svi oni moraju biti akteri jedne sveobuhvatne politike „vođenja računa“ o odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. U spisak aktera svakako treba uvrstiti i Kancelariju za ljudska i manjinska prava i Savet za nacionalne manjine, a svakako ne treba zanemariti dijalog sa nacionalnim manjinama, koji se može ostvariti preko Nacionalnih saveta nacionalnih manjina, predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim organima na svim nivoima vlasti i sa građanskim organizacijama nacionalnih manjina.

## 2.5. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi u Srbiji

Činjenica da u Srbiji ne postoje statistički podaci o nacionalnoj strukturi zaposlenih u javnoj upravi već sama po sebi ukazuje na odsustvo sistematične državne politike koja bi konkretizovala sintagmu da se „vodi računa“ o zastupljenosti pripadnika

nacionalnih manjina i doprinela njihovom većem uključivanju u strukture javne uprave. Stiče se utisak da je u Srbiji politika jednakih mogućnosti dostigla nivo prihvatanja i poštovanja principa zabrane diskriminacije, ali da svest o potrebi primene afirmativnih mera još uvek nije dovoljno izgrađena. U komunikaciji sa nekoliko organa državne uprave često je isticano da su svi kandidati, odnosno zaposleni jednaki bez obzira na nacionalnu pripadnost, koja je potpuno irelevantna. Na pomen pitanja o zastupljenosti nacionalnih manjina kao po automatizmu se ističe da se ne vode evidencije o ovom svojstvu kandidata ili zaposlenih i da se prema svima postupa jednako. Pritom se najčešće ne percipira da jednako postupanje nekada nije dovoljno i da može da cementira postojeću nacionalnu strukturu. Ipak, ne treba smetnuti sa uma da svest o potrebi većeg uključivanja pripadnika nacionalnih manjina ne izostaje u potpunosti. Tako je npr. još 2006. godine Vlada Republike Srbije donela Zaključak o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave, Zaštitnik građana je često ukazivao na problem i 2009. godine organima državne uprave uputio posebnu Preporuku, Pokrajinski ombudsman je sproveo nekoliko istraživanja na ovu temu, a i Kancelarija za ljudska i manjinska prava je sproveo istraživanja i pokrenula projekte usmerene na ovaj problem. Konačno, i propisivanje zakonske odredbe da se u Registar zaposlenih unosi podatak o nacionalnoj pripadnosti je signal o jačanju svesti o potrebi intenzivnijeg bavljenja problemom nedovoljne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima javne uprave. Ipak, ne postoji sistemski pristup i nije utvrđena celovita politika uključivanja pripadnika nacionalnih manjina u javnu upravu.

Pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima javne uprave ne može se posmatrati izvan opšteg konteksta i problema s kojima se sistem javne uprave inače suočava. Oblast javne uprave nalazi se u procesu reforme, koja je započela 2004. godine donošenjem Strategije reforme državne uprave i proširena na ostale delove uprave usvajanjem Strategije javne uprave 2014. godine. Reforma treba da doprinese izgradnji uprave usmerene ka građanima, koja je sposobna da građanima i privatnom

sektoru pruži visok kvalitet usluga uz razumne troškove, ali i izgradnji demokratske države koja počiva na vladavini prava, odgovornosti, javnosti, ekonomičnosti i efikasnosti. Proces reforme javne uprave zasniva se na nekoliko principa: pravnoj sigurnosti, otvorenosti i transparentnosti uprave, njenoj odgovornosti, kao i efikasnosti i delotvornosti. Osim toga, vodeći principi reforme javne uprave su decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija. Reforma, međutim ne ide željenim tempom i za sada ne daje željene rezultate. Zaštitnik građana u svom redovnom godišnjem izveštaju za 2014. godinu identifikuje problem „pomanjkanja primene načela dobre uprave u Srbiji“, za koji uzroke nalazi u izostanku napretka „u sprovođenju konkretnih mera i aktivnosti u ostvarenju osnovnih principa reforme javne uprave: profesionalizaciji, depolitizaciji i racionalizaciji“ i odsustvu „odgovornosti za učinjeno i neučinjeno“ (Zaštitnik građana 2015, 13). Zaštitnik građana primećuje da se „proces ‘racionalizacije javne uprave’ i dalje (se) svodi na proste mere smanjenja zaposlenih u javnoj upravi“, a da „profesionalizacija i depolitizacija nisu napredovale“ (ibid., 14).

Javnu upravu u Srbiji karakteriše glomazna, visoko birokratizovana i inertna struktura, koja bitno umanjuje njenu efikasnost. Poslove uprave obavljaju različiti subjekti (državna uprava, uprava teritorijalnih jedinica i organizacije sa javnim ovlašćenjima), pri čemu često nadležnosti između njih nisu jasno razgraničene, što dovodi do zbrke oko toga ko šta u javnoj upravi radi. Kako je istaknuto u razgovoru sa predstavnicima Stalne konferencije gradova i opština, „država nije imala popis poslova koje radi na više nivoa“, nejasno je „kome šta pripada od nadležnosti“ i „često dolazi do preklapanja nadležnosti različitih nivoa vlasti“.<sup>16</sup> Sistem javne uprave u Srbiji karakteriše i visoki stepen centralizacije, koja se manifestuje preko dominantne uloge centralne (državne) vlasti i relativno uskog obima (ili kvaliteta) poslova koji je stavljen u izvornu nadležnost organa pokrajinske i lokalne samouprave. U kontekstu izražene politizacije javnog prostora, formalnu centralizaciju prati i faktička

---

<sup>16</sup> Razgovor vođen 8. septembra 2015.

centralizacija vlasti koja se vrši preko uticaja političkih partija, odnosno uticaja njihovih centrala na lokalne odbore koji participiraju u lokalnoj vlasti. Dinamika političkih procesa na lokalnom nivou, koji utiču i na personalna rešenja u lokalnoj upravi, pod velikim je uticajem dinamike političkih procesa na centralnom nivou, tako da se lokalna politika u najvećem broju slučajeva oslanja i prati nacionalnu politiku, što faktički dodatno centralizuje vlast u Srbiji.

Upravna vlast u Srbiji je vertikalno organizovana tako da organi državne uprave vrše poslove državne uprave, a da organi teritorijalnih jedinica (pokrajina i lokalna samouprava) vrše upravne poslove iz domena pokrajinske, odnosno lokalne samouprave kao svoje izvorne poslove, ali vrše i određene poslove državne uprave koji su im povereni. Za potrebe vršenja svojih nadležnosti izvan svog sedišta, organi državne uprave mogu formirati područne centre ili druge organizacione jedinice izvan svog sedišta. Na ovaj način vrši se teritorijalna dekoncentracija vlasti, pri čemu necentralni organ (organizaciona jedinica) ostaje pod potpunom organizacionom (uključujući i personalnu) i funkcionalnom kontrolom centralnog organa. Usled prihvatanja ovakvog mešovitog sistema javne uprave, u kome poslove državne uprave vrše centralni i necentralni državni organi, ali i organi teritorijalnih jedinica, dolazi do toga da na jednom području vlast vrše kako državni organi, tako i organi teritorijalnih jedinica (pokrajine i lokalne samouprave). U ovom kontekstu vredi istaći interesantnu pojavu da u većini multietničkih sredina u Srbiji postoji diskrepanca u pogledu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u područnim organima državne uprave i u organima lokalne samouprave. Po pravilu, pripadnici nacionalnih manjina su znatno zastupljeniji u organima lokalne samouprave (naročito ako u lokalnoj vlasti participira i partija manjine), nego što su zastupljeni u područnim organima državne uprave, u kojima je podzastupljenost pripadnika nacionalnih manjina često i ekstremna.

Jedan od ključnih opštih problema javne uprave koji pogađa i pitanje zastupljenosti nacionalnih manjina jeste odsustvo ozbiljne kadrovske politike i upravljanja ljudskim resursima. Među najizraženijim simptomima politizacije javne uprave je

partijsko zapošljavanje, koje onemogućava da se uspostavi sistem zasluga (*merit*) i kao osnovni kriterijum za selekciju ne postavlja *šta* neko zna, već *koga* neko zna. Praksa nefer i netransparentnog zapošljavanja značajno je srozala veru u objektivnost konkursa kao instrumenta za prijem u radni odnos i najčešće se traže neformalni putevi za uticaj na njegov ishod (tzv. „veza“). Ovakva „pravila igre“ dovode nacionalne manjine u nepovoljniji položaj jer zbog svoje brojčane inferiornosti i nedominantnog položaja nemaju socijalni kapacitet da protežiraju svoje pripadnike. Uprkos tome, nacionalne manjine nisu u potpunosti izuzete iz partijskog zapošljavanja, jer manjinske elite, tamo gde mogu, koriste uticaj manjinskih političkih partija ili nacionalnih saveta da protežiraju svoje kandidate. Ovaj fenomen treba uzeti u obzir kada se razmatra pitanje podsticaja zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u organima javne uprave, jer u sadašnjim okolnostima postoji opasnost da bi korist od ovakvih mera faktički imali kandidati koji imaju određenu podršku (partijsku, nacionalnih saveta, određenih manjinskih interesnih grupa i slično). Za uspostavljanje i delotvornost afirmativne politike usmerene na povećanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina je stoga ključan opšti činilac – departizacija javne uprave, uvođenje objektivne i transparentne kadrovske politike, u kojoj je kompetentnost (kandidata, odnosno zaposlenog) najvažnije merilo za ulazak u sistem javne uprave i dalje napredovanje u službi. Ovo ne znači da se afirmativna politika prema zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina može sprovesti tek kad uprava postane suštinski departizovana i profesionalna, već da ovi procesi moraju teći paralelno, pri čemu proces departizacije i profesionalizacije uprave treba iskoristiti i za intenzivnije uključivanje pripadnika nacionalnih manjina.

### 2.5.1. Zastupljenost u organima državne uprave

Državna uprava je ustavna kategorija, utemeljena članom 136. Ustava Srbije. Ustav propisuje da je državna uprava samostalna, vezana Ustavom i zakonom i da je za svoj rad odgovorna Vladi



(član 136. stav 1). Kao organe državne uprave Ustav izričito navodi ministarstva, ali propisuje da poslove državne uprave vrše i „drugi organi državne uprave *određeni zakonom*“ (član 136. stav 2, kurziv moj). Ustav ne utvrđuje poslove uprave i broj ministarstava, već prepušta zakonodavcu da to učini (član 136. stav 3). Osim toga, Ustav propisuje da unutrašnje uređenje ministarstva i drugih organa državne uprave i organizacija propisuje Vlada (član 136. stav 4).

Ključni zakon kojim se reguliše položaj državne uprave u Srbiji je Zakon o državnoj upravi. Prema ovom zakonu, državna uprava je deo izvršne vlasti Republike Srbije koji vrši upravne poslove u okviru prava i dužnosti Republike Srbije, a čine je ministarstva, organi uprave u sastavu ministarstava i posebne organizacije (član 1. Zakona).<sup>17</sup> Interesantno je da Zakon u okviru osnovnih odredaba, u članu 5a, prepoznaje afirmativne mere i propisuje da se organi državne uprave staraju u skladu sa Ustavom, zakonima i drugim aktima o sprovođenju posebnih mera radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Nejasno je da li se ova norma tiče odnosa državne uprave prema građanima kao adresatima vlasti, odnosno korisnicima usluga organa državne uprave, ili se odnosi i na samu državnu upravu i njenu unutrašnju strukturu. Ako se odredba tumači tako da deluje i prema spolja i prema unutra, mogla bi da bude osnov za primenu afirmativnih mera u kontekstu povećanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave, ali opštost u formulaciji normu lišava supstance i bitno umanjuje njenu primenljivost u praksi. Osim ove odredbe, Zakon o državnoj upravi je potpuno neutralan po pitanju izgradnje pluralističke uprave. Ovo je naročito primetno u odredbama koje se tiču uređenja organa državne uprave (deo IV Zakona) i državnih službenika (deo X Zakona) koje ne sadrže ni najmanju naznaku eventualnih afirmativnih mera u cilju većeg uključivanja pripadnika nacionalnih manjina u organe državne uprave.

<sup>17</sup> Konkretna ministarstva, organi u sastavu ministarstva i posebne organizacije se utvrđuju Zakonom o ministarstvima, ali on nije predmet ove analize.

Lica zaposlena u organima državne uprave mogu imati status državnih službenika ili nameštenika.<sup>18</sup> Položaj državnih službenika regulisan je Zakonom o državnim službenicima, koji uređuje i pojedina prava i dužnosti nameštenika (član 1. stav 1. Zakona). Za pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave relevantno je nekoliko odredaba ovog Zakona. Najpre se u članu 7. Zakona zabranjuje povlašćivanje ili uskraćivanje državnog službenika u njegovim pravima ili dužnostima, i to, između ostalog, zbog rasne, verske ili nacionalne pripadnosti. Ključne su odredbe člana 9. do člana 11. U članu 9. stav 1. Zakon o državnim službenicima propisuje da su pri zapošljavanju u državni organ kandidatima pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta. U stavu 2. istog člana utvrđuju se uslovi za izbor kandidata, i to: stručna osposobljenost, znanje i veštine. Ključnu odredbu član 9. sadrži u stavu 3. u kome propisuje da se „pri zapošljavanju u državne organe vodi (se) računa o tome da nacionalni sastav, zastupljenost polova i broj osoba sa invaliditetom odsluka u najvećoj mogućoj meri strukturu stanovništva“. Ova odredba pruža pravni osnov za primenu afirmativnih mera prilikom zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u organe državne uprave, ali nažalost ne ide dalje od uspostavljenе ustavne proklamacije. Zakon o državnim službenicima u članu 10. reguliše napredovanje i stručno usavršavanje, utvrđujući da „napredovanje državnog službenika zavisi od stručnosti, rezultata rada i potreba državnog organa“ (član 10. stav 1), kao i da „državni službenik ima pravo i dužnost da se stručno usavršava *prema potrebama državnog organa*“ (član 10. stav 1, kurziv moj). Potrebe državnog službenika za stručnim usavršavanjem nisu istaknute, odnosno one su relevantne ako korespondiraju s potrebama državnog organa. Ova razlika u nijansi može biti značajna u

---

<sup>18</sup> Državni službenici su zaposleni u organima državne uprave i drugim državnim organima koji obavljaju poslove iz delokruga tih organa, dok su nameštenici lica koja obavljaju prateće pomoćne tehničke poslove. Narodni poslanici, predsednik Republike, sudije Ustavnog suda, članovi Vlade, sudije, javni tužioci, zamenici javnih tužilaca i druga lica koja na funkciju bira Narodna skupština ili postavlja Vlada i lica koja prema posebnim propisima imaju položaj funkcionera, nemaju status državnih službenika. (član 2. Zakona o državnim službenicima).

kontekstu potrebe za posebnim usavršavanjem pripadnika nacionalnih manjina kako bi stekli određena znanja ili veštine koje im pomažu da se bolje integrišu u sistem državne uprave. Iz toga proizlazi da je senzibilisanost državnog organa za pluralističko radno okruženje ključan preduslov za stručno usavršavanje službenika pripadnika nacionalnih manjina, ali i službenika pripadnika većine u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina. Posebno je interesantna odredba člana 11. Zakona o državnim službenicima koja propisuje da su svi državni službenici jednaki kad se odlučuje o napredovanju i nagrađivanju i ostvarivanju njihove pravne zaštite. Prilikom napredovanja i nagrađivanja Zakon ne prepoznaje mogućnost primene afirmativnih mera, već primenjuje princip (formalne) jednakosti. Primetna je razlika u odnosu na zapošljavanje, u kojoj fazi se omogućava primena afirmativnih mera, pri čemu se onog trenutka kada su pripadnici nacionalnih manjina ušli u sistem državne uprave na njih primenjuju jednaka pravila. Pretpostavlja se da se zapošljavanjem u državnoj upravi ostvaruje ne samo formalna, već i suštinska jednakost svih državnih službenika, i od tog trenutka njihova nacionalna pripadnost postaje irelevantna. Objektiviziran status državnog službenika neutralizuje njegovu nacionalnu pripadnost. Postavlja se, međutim, pitanje da li je odsustvo afirmativnih mera u vezi s napredovanjem i nagrađivanjem opravdano. Zbog nedostatka statističkih podataka o nacionalnoj strukturi državnih službenika ne zna se ni udeo pripadnika nacionalnih manjina u strukturi položaja i izvršilačkih radnih mesta, niti struktura njihovih zvanja. Zahtev da pripadnici nacionalnih manjina budu zastupljeni u organima državne uprave ne treba da se iscrpljuje samo njihovim prisustvom u sistemu, već treba voditi računa i o mogućnosti da razvijaju svoju karijeru (u krajnjoj liniji, jedna od glavnih karakteristika službeničkog sistema je karijerni sistem). Ako se utvrdi da su pripadnici nacionalnih manjina podzastupljeni u višim izvršilačkim zvanjima ili na položajima, svakako da problem treba adresirati i primenom afirmativnih mera. Zbog osetljivosti teme, bolje je primenjivati meke mere (posebne obuke, ciljane oglase prema službenicima pripadnicima nacionalnih manjina ili slično), nego sistem preferencijalnog tretmana ili

kvota koji mogu izazvati revolt ili otpor kod službenika pripadnika većine i doprineti stvaranju ili jačanju etničke distance među zaposlenima. Međutim, sadašnji Zakon o službenicima za napredovanje i nagrađivanje ne predviđa primenu afirmativnih mera.

Za pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina relevantne su i odredbe Zakona o državnim službenicima koje se tiču popunjavanja radnog mesta. Za popunjavanje radnog mesta u državnom organu neophodno je da je radno mesto predviđeno Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu i da se popunjavanje radnog mesta uklapa u doneseni kadrovski plan (član 47. stav 1. Zakona). Odluku o potrebi da se radno mesto popuni donosi rukovodilac organa (član 47. stav 2. Zakona). Zakon o državnim službenicima reguliše načine popunjavanja radnog mesta, pri čemu utvrđuje i njihov redosled. Načini za popunjavanje izvršilačkog radnog mesta su, datim redosledom: premeštaj unutar istog državnog organa, premeštaj po osnovu sporazuma o preuzimanju, premeštaj iz drugog državnog organa po sprovedenom internom ili javnom konkursu, kao i zasnivanje radnog odnosa ako je na javnom konkursu izabran kandidat koji nije državni službenik (član 48. stav 1. i član 49. Zakona). Položaj se uvek popunjava postavljenjem (član 48. stav 2. Zakona), na osnovu internog ili javnog konkursa (član 66. stav 1. Zakona).<sup>19</sup> Zakon, dakle, prihvata jedan mešoviti sistem popunjavanja izvršilačkih radnih mesta u kome prednost ima interno popunjavanje radnih mesta (tzv. zatvoreni kadrovski sistem), ali je, u slučaju njegovog neuspeha, kroz institut javnog konkursa omogućen prijem lica koji su izvan struktura državne uprave (tzv. otvoreni kadrovski sistem). Na prvi pogled, ovakav kadrovski sistem ne pogoduje povećanju zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, jer u okolnostima njihove podzastupljenosti u organima državne uprave, favorizovanje premeštaja, preuzimanja ili premeštaja po internom konkursu kao načina internog popunjavanja radnih mesta omogućava kretanje u službi za pripadnike

---

<sup>19</sup> Interni konkurs je obavezan ako položaj popunjava Vlada, dok se u ostalim državnim organima može odmah sprovesti javni konkurs (član 66. stav 2. i stav 3. Zakona o državnim službenicima).

nacionalnih manjina koji su već u sistemu, ali ne otvara kanal za uključivanje novih pripadnika nacionalnih manjina u organe državne uprave. Zbog toga se problem podzastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina na izvršilačkim mestima može rešiti jedino javnim konkursom i otvorenošću uprave za kandidate koji nisu državni službenici. Mogućnost javnog konkursa za popunjavanje izvršilačkih mesta postoji, ali je put do njega dug. Javni konkurs je na neki način supsidijarni oblik popunjavanja izvršilačkih mesta, ako ne uspe interni mehanizam. Ključno pitanje je kako u kontekstu postojećih rešenja za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta pospešiti otvorenost državne uprave za prijem pripadnika nacionalnih manjina koji nisu državni službenici. Jedno od rešenja svakako leži u „nacionalnoj senzibilisanosti“ pravilnika o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta i kadrovskih planova, koji treba da budu usmereni na stvaranje nacionalno heterogene strukture zaposlenih koja rezultira iz heterogene strukture lokalnog stanovništva i zahteva da uprava odgovori na neke specifične potrebe građana pripadnika nacionalnih manjina. Na primer, isticanje poznavanja jezika nacionalne manjine kao uslova za rad na određenom izvršilačkom mestu može biti efikasan instrument za privlačenje novih („manjinskih“) kadrova u organ državne uprave.

Postupak popunjavanja radnih mesta je „nacionalno neutralan“, sprovodi se prema pravilima Zakona o državnim službenicima i to na srpskom jeziku. Interni i javni konkurs se objavljuju samo na srpskom jeziku, a i ceo dalji postupak se sprovodi na ovom jeziku. Jedino postoji mogućnost da se psiho-test, koji je u slučaju popunjavanja izvršilačkih mesta deo konkursne procedure samo po odluci konkursne komisije, radi na jeziku nacionalne manjine.<sup>20</sup> Do sada pak nije bilo slučajeva da kandidat traži da ovakav test radi na jeziku nacionalne manjine.<sup>21</sup>

Za pitanje zastupljenosti nacionalnih manjina u državnoj upravi relevantne su i odredbe Zakona o državnim službenicima

---

<sup>20</sup> Razgovor u Službi za upravljanje kadrovima, vođen 10. septembra 2015. Polaganje psiho-testa je obavezno prilikom popunjavanja položaja.

<sup>21</sup> Ibid.

koje se tiču ocenjivanja državnih službenika. Ovo iz razloga što je jedan od ciljeva ocenjivanja i „stvaranje uslova za pravilno odlučivanje o napredovanju i stručnom usavršavanju“ (član 82. stav 1. Zakona o državnim službenicima). Zakon u članu 82. stav 2. utvrđuje sledeća merila za ocenjivanje: rezultate postignute u izvršavanju poslova radnog mesta i postavljenih ciljeva, samostalnost, stvaralačku sposobnost, preduzimljivost, preciznost i savesnost, saradnju s drugim državnim službenicima i ostale sposobnosti koje zahteva radno mesto. Može se primetiti da su merila „nacionalno neutralna“, mada bi merilo „ostale sposobnosti koje zahteva radno mesto“ moglo da bude instrument da se vrednuju određene sposobnosti koje su važne za obavljanje posla u etnički mešovitim sredinama (npr. poznavanje manjinskog jezika). Ocene su: „ne zadovoljava“, „zadovoljava“, „dobar“, „ističe se“ i „naročito se ističe“ (član 84. stav 1. Zakona), a ocenu rešenjem određuje rukovodilac (član 84. stav 2. Zakona). Posledica ocenjivanja može biti nazadovanje ili napredovanja u službi. Najniža ocena, „ne zadovoljava“, za posledicu može imati upućivanje službenika na dodatno stručno osposobljavanje i na vanredno ocenjivanje, u zavisnosti od čijeg ishoda on može biti premešten na radno mesto s neposredno nižim zvanjem ili mu čak može prestati radni odnos (član 86. stav 1. i stav 2. Zakona). S druge strane, državni službenik kome je najmanje dva puta uzastopno određena ocena „naročito se ističe“ ili četiri puta uzastopno „ističe se“ može biti premešten na neposredno više izvršilačko radno mesto, doduše pod uslovom da postoji slobodno radno mesto i službenik ispunjava uslove za rad na njemu. Praksa ocenjivanja državnih službenika nailazi na oštre kritike jer se pokazuje kao neadekvatan instrument za procenu kvaliteta kadrova, imajući na umu da ocene nisu realne, da najveći broj državnih službenika biva ocenjen najvišom ocenom, da rukovodioci ne posvećuju dovoljno pažnje ocenjivanju i da zbog bojazni da se ne „zamere“ kolegama dodeljuju ocene koje ne odgovaraju kvalitetu obavljanja posla.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Sastanak u Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave, održan 23. septembra 2015.

Za pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi mogle bi biti relevantne i odredbe Zakona o državnim službenicima koje se odnose na stručno usavršavanje i osposobljavanje (glava osma Zakona), jer bi se preko različitih programa usavršavanja i osposobljavanja mogla povećati kompetentnost državnih službenika pripadnika manjina, na koji način bi im se posredno pomoglo u vezi eventualnog napredovanja. Programi usavršavanja i osposobljavanja bi mogli i da adresiraju specifičnosti rada u nacionalno mešovitoj sredini i da unaprede znanja i kompetencije državnih službenika u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom prava nacionalnih manjina. Zakon, međutim nacionalno neutralno uređuje oblast usavršavanja i osposobljavanja državnih službenika i ne prepoznaje pogodnost ove oblasti za primenu afirmativnih mera prema pripadnicima nacionalnih manjina. Stručno usavršavanje državnih službenika po pravilu organizuje Služba za upravljanje kadrovima,<sup>23</sup> a važeći programi stručnog usavršavanja sadrže i tematsku oblast koja se tiče zaštite nacionalnih manjina i zabrane diskriminacije.<sup>24</sup> Inače, polaznici programa stručnog usavršavanja su određeni sa aspekta poslova koje obavljaju, a ne nekog svog ličnog svojstva i ne postoje posebni programi obuke za pripadnike nacionalnih manjina (ali ni za žene ili osobe sa invaliditetom).<sup>25</sup> Stručno osposobljavanje vrši se u toku pripravničkog staža, ali ni tu nema posebnih mera koje se odnose na pripadnike nacionalnih manjina.

Konačno, u kontekstu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave vredi ukazati i na Visoki službenički savet (član 164. do član 169. Zakona o državnim službenicima). Značaj Visokog službeničkog saveta ogleda se u tome što on određuje kakve se stručne osposobljenosti, znanja i veštine ocenjuju u izbornom postupku i način njihove provere, propisuje merila za izbor na radna mesta i donosi kodeks ponašanja državnih službenika (član 164. stav 2. Zakona). Visoki službenički savet ima

---

<sup>23</sup> Član 97a stav 1. Zakona o državnim službenicima.

<sup>24</sup> Razgovor u Službi za upravljanje kadrovima, održan 10. septembra 2015.

<sup>25</sup> Ibid.

jedanaest članova,<sup>26</sup> koje imenuje Vlada na šest godina (član 165. stav 1. Zakona). U kontekstu potrebe povećanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave vredi razmotriti uvođenje formalnog ili neformalnog pravila da jedan član ovog tela bude pripadnik nacionalne manjine. Na taj način bi u Visokom službeničkom savetu bila zastupljena i perspektiva nacionalnih manjina, što bi trebalo da doprinese većoj senzibilisanošći državne uprave za uključivanje pripadnika nacionalnih manjina.

Uvek kada je reč o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave pominje se Zaključak Vlade iz 2006. godine o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave. Po pravilu, predstavnici nacionalnih manjina često ističu ovaj dokument pozivajući se na svoje pravo na zastupljenost u organima državne uprave, ali i sa žaljenjem konstatuju da je on ostao samo mrtvo slovo na papiru. S druge strane, organi državne uprave na neki način „primaju Zaključak k znanju“, ali ga prosto ignorišu, uz argumentaciju da se afirmativna politika ne može temeljiti na jednom zaključku Vlade. Ovim zaključkom Vlade utvrđuju se mere radi povećanja učešća pripadnika nacionalnih manjina kao državnih službenika i nameštenika u organima državne uprave, a s ciljem da se unapredi aktivno uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u rad organa državne uprave. Mere predviđene Zaključkom, između ostalog obuhvataju: da će se u Centralnoj kadrovskoj evidenciji prikupljati i ažurirati podaci o nacionalnoj pripadnosti državnih službenika i nameštenika (tačka 3), da će prilikom popunjavanja slobodnih radnih mesta javnim konkursom Služba za upravljanje kadrovima javni konkurs u dnevnom listu objaviti i na jezicima nacionalnih manjina, naročito kada se oglašava popuna slobodnog radnog mesta u područnoj jedinici organa državne uprave koja je obrazovana za teritoriju na kojoj pretežno i tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina (tačka 8), da će se u određenim slučajevima Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji

---

<sup>26</sup> Pet članova imenuju se među stručnjacima iz oblasti značajnih za rad državne uprave, a šest članova imenuju se među državnim službenicima koje na položaj postavlja Vlada (član 165. stav 2. i stav 3. Zakona).



radnih mesta predvideti određeni broj radnih mesta kod kojih je kao uslov za obavljanje poslova radnog mesta za pojedine izvršioce potrebno i znanje bar nekog od jezika i pisama nacionalne manjine koji su u službenoj upotrebi na teritoriji za koji je obrazovana područna jedinica (tačka 9), da će se kandidatima testovi i drugi vidovi pismene provere učiniti dostupnim i na odgovarajućem jeziku nacionalne manjine (tačka 10), da će se prilikom sačinjavanja liste za izbor i izbora kandidata po sprovedenom javnom konkursu među jednakim kandidatima posebno voditi računa o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u ukupnoj strukturi zaposlenih u organu (tačka 11), da će u određenom slučaju testovi ili drugi oblici putem kojih se polaže prijemni ili kvalifikacioni ispit biti dostupni i na jezicima nacionalnih manjina, za kandidate koji su celokupnu nastavu tokom prethodnog školovanja pohađali na jeziku nacionalne manjine (tačka 14). Zaključak sadrži jednu pristojnu paletu mera, čija bi primena zaista mogla makar na simboličkom nivou da približi organe državne uprave kandidatima pripadnicima nacionalnih manjina, ali i da na dugi rok doprinese povećanju zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave. No, i posle gotovo deset godina od usvajanja Zaključka, on je ostao „mrtvo slovo na papiru“ ili „spisak lepih želja“, bez kapaciteta da inicira promenu u pristupu problemu podzastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave. Nemogućnost (i odsustvo volje) da se primeni Zaključak dovoljno govori o raspoloženju dominantne elite prema pluralističkoj državnoj upravi, ali je i signifikantna manifestacija „ketman-politike“ u odnosu prema nacionalnim manjinama, koju karakteriše dubok jaz između formalno garantovanih prava i njihovog faktičkog ostvarivanja (i zaštite) u praksi.

Probleme u vezi sa zastupljenošću pripadnika nacionalnih manjina i odsustvom primene podsticajnih mera prilikom njihovog zapošljavanja u organima državne uprave Zaštitnik građana je identifikovao još 2009. godine i s tim u vezi svim organima državne uprave uputio posebnu Preporuku. Preporuka se zasniva na saznanjima Zaštitnika građana (dobijenih na osnovu istraživanja koje je sproveo po službenoj dužnosti) da „organi državne

uprave ne sprovode obaveze koje proizlaze iz Ustava RS i pozitivnih propisa, kao i obaveze preuzete ratifikacijom međunarodnih ugovora, a koje se odnose na vođenje računa o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave i primene podsticajnih mera prilikom zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina“, zatim da „samo Ministarstvo unutrašnjih poslova i Ministarstvo spoljnih poslova vode evidenciju o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih“ i, konačno, da „u organima državne uprave ne postoji plan zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina“ (drugi pasus Preporuke). Istraživanje Zaštitnika građana o stanju u praksi se metodološki zasnivalo na zahtevu upućenom državnim organima i javnim službama da dostave informacije o broju i nacionalnoj pripadnosti zaposlenih, kao i o merama koje se preduzimaju kako bi se podstaklo povećanje zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina. Najpre je indikativan odgovor Službe za upravljanje kadrovima da nema tražene podatke, kao i da zbog nedostatka finansijskih sredstava ne oglašava radna mesta na jezicima nacionalnih manjina. Odgovori organa državne uprave pokazali su da jedino Ministarstvo spoljnih poslova i Ministarstvo unutrašnjih poslova vode evidenciju o nacionalnoj strukturi zaposlenih, pri čemu MUP primenjuje i podsticajne mere prilikom zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina (Preporuka, sedmi pasus u delu „Razlozi“). Kako se navodi u Preporuci, „odgovori drugih organa državne uprave su Zaštitniku građana jasno ukazali da se prilikom prijema u radni odnos državnih službenika i nameštenika ne vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina“ (ibid.). Interesantno je da organi državne uprave ovakvu praksu po pravilu objašnjavaju poštovanjem propisa koji zabranjuju neposrednu i posrednu diskriminaciju lica koje traže zaposlenje, i po osnovu nacionalne pripadnosti (ibid., osmi pasus u delu „Razlozi“). Pravno utemeljenje za ovakav stav nalazi se u članu 9. Zakona o državnim službenicima koji kandidatima garantuje pristup svim radnim mestima pod jednakim uslovima, pri čemu se ignoriše stav 3. istog člana o korelaciji između strukture zaposlenih i strukture stanovništva (ibid., deveti pasus u delu „Razlozi“). Na

osnovu sprovedenog istraživanja, Zaštitnik građana je utvrdio da organi državne uprave ne sprovode podsticajne mere koje se odnose na odgovarajuću zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u skladu s nacionalnom strukturom stanovništva i da ne postoji jasno utvrđena strategija zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina (ibid., 15. pasus u delu „Razlozi“). Osim toga, navedeno je da organi državne uprave „nepostojanje takvih mera tumače zakonskim propisima koji garantuju jednakost svih prilikom zapošljavanja ili nepostojanjem mogućnosti da se zaposleni izjasne, ukoliko to žele, kao pripadnici nacionalnih manjina“, pri čemu se norme koje pružaju pravni osnov za afirmativnu akciju ignorišu (ibid.).

Preporuka Zaštitnika građana sadrži nekoliko mera koje su usmerene na ostvarenje obaveze organa državne uprave da vode računa da nacionalna struktura zaposlenih odgovara nacionalnoj strukturi stanovništva. Prva mera je opšta i tiče se obaveze organa državne uprave da poštuju i primenjuju odredbe član 77. stav 2. Ustava Srbije i član 76. stav 3. Ustava Srbije. Druga mera tiče se potrebe da se donesu planovi zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina i odgovarajućih normativnih rešenja koja će omogućiti primenu relevantnih ustavnih odredbi. U trećoj meri istaknuta je potreba da organi državne uprave vode evidenciju o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih (uz poštovanje prava svakog da se ne izjashjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti), a u cilju praćenja izvršavanja ustavnih i zakonskih obaveza i planiranja mere za unapređenje zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina. U Preporuci je istaknuta i potreba da se posebna pažnja posveti primeni mera u područnim jedinicama obrazovanim za teritoriju na kojoj pretežno ili u većini žive pripadnici nacionalne manjine.

U Trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, pitanju učešća pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi se posvećuje malo pažnje. Najpre se ukazuje na član 45. stav 1. Zakona o državnim službenicima koji reguliše uslove za zaposlenje lica kao državnog službenika i ističe se da je „pripadnicima nacionalnih manjina (je) jednako dostupno zapošljavanje u državnim organima

Republike Srbije kao i većinskom stanovništvu“ (Treći periodični izveštaj 2013, 309). Zatim se posebno ističe odredba člana 9. stav 3. Zakona o državnim službenicima i „obaveza da se pri zapošljavanju u državnim organima vodi računa da nacionalni sastav odlikava u najvećoj mogućoj meri strukturu stanovništva“ (ibid.). U Izveštaju se dalje ističe da se u Centralnu kadrovsku evidenciju ne upisuje podatak o nacionalnoj pripadnosti državnih službenika, a tema se zaključuje na sledeći način: „S obzirom na to da ne postoji zakonski osnov, podaci o nacionalnom sastavu državnih službenika i nameštenika u organima državne uprave se ne prikupljaju, tako da nije moguće izložiti podatke o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi“ (ibid.). Izveštaj ne nudi nikakvo objašnjenje za ovakvo stanje, niti pak eventualne naznake namere da se stanje popravi, jednostavno se argumentacijom o jednakom pristupu službeničkih mesta u državnoj upravi i odsustva evidencija o nacionalnoj strukturi državnih službenika stavlja tačka na pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave. Doduše, Izveštaj je nešto rečiti u delu koji se odnosi na sprovođenje preporuka Savetodavnog komiteta, ali i tu se fokusira na odsustvo relevantnih podataka o nacionalnoj strukturi zaposlenih u državnoj upravi (ibid., 329–331).

Pristup Republike Srbije u vezi s pitanjem zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave je u Drugom periodičnom izveštaju o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina bio nešto drugačiji. U ovom Izveštaju dostavljenom 2008. godine akcenat se stavlja na usvajanje već pomenutog Zaključka Vlade 2006. godine, posebno se ističe da je „Služba za ljudska i manjinska prava (je), u koordinaciji sa Službom za upravljanje kadrovima, utvrdila plan aktivnosti na implementaciji Zaključka Vlade Republike Srbije o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave i preduzela konkretne mere u cilju njegove realizacije“ (Drugi periodični izveštaj 2008, 354). U delu Izveštaja koji sadrži odgovore na posebna pitanja Savetodavnog komiteta, istaknuto je da je „dogovoreno (je) da se svi javni konkursi za popunjavanje slobodnih radnih mesta upućuju nacionalnim savetima nacionalnih

manjina na prevođenje, kao i da će o trošku budžeta biti objavljeni na manjinskim jezicima u medijima koje odrede nacionalni saveti nacionalnih manjina“ (ibid., 403). U Izveštaju se ističe i da se „u Republici Srbiji (se) preduzimaju posebne mere čiji je cilj povećanje efikasnog učešća pripadnika nacionalnih manjina u pojedinim državnim organima od posebnog značaja za nacionalne manjine“ (ibid., 355), ali se ova tvrdnja dalje ne elaborira. Primetno je da je elan iz Drugog izveštaja bitno utihnuo u Trećem izveštaju, a praksa pokazuje da mere istaknute u Drugom izveštaju nisu sprovedene.

U svom Mišljenju o Drugom izveštaju Srbije, Savetodavni komitet najpre pozdravlja pozitivne pomake (pre svega u kontekstu poboljšanog pravnog okvira i povećanja zastupljenosti pripadnika albanske nacionalne manjine u policiji u južnoj Srbiji) (Advisory Committee 2009, 42–43), ali izražava žaljenje što nisu pružene sveobuhvatne informacije o primeni usvojenih mera i njihovom efektu na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave (ibid., 43). Pored toga, ističe se konstatacija da ne postoje centralizovani podaci o zastupljenosti nacionalnih manjina u javnoj upravi (ibid.). U Mišljenju se posebno skreće pažnja na značajnu podzastupljenost pripadnika albanske i bošnjačke nacionalne manjine i nesrazmeru u odnosu na njihov udeo u strukturi stanovništva (ibid.). U kontekstu navedenog, Savetodavni komitet je preporučio da vlasti u Srbiji preduzmu mere za prikupljanje podataka o zastupljenosti nacionalnih manjina na svim nivoima javne uprave, uz poštovanje međunarodnih standarda o zaštiti podataka o ličnosti, kao i da preduzmu energične mere u vezi s podzastupljenošću nacionalnih manjina u javnoj upravi, naročito za pripadnike albanske i bošnjačke nacionalne manjine (ibid., 44).

U Rezoluciji Saveta ministara Saveta Evrope iz 2011. godine o primeni Okvirne konvencije od strane Srbije, ističe se da su potrebne dodatne informacije o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, kako bi se stekao jasan uvid u stanje stvari, uz poštovanje međunarodnih standarda u oblasti zaštite podataka o ličnosti, u kom smislu se preporučuje da se

„preduzmu koraci da se stekne jasan uvid u zastupljenost nacionalnih manjina u javnoj upravi“ (tačka 2, deseta mera).

U Mišljenju Savetodavnog komiteta o Trećem izveštaju Srbije kao jedno od pitanja za hitnu akciju ističe se i „preduzimanje odlučnih mera u vezi sa podzastupljenošću nacionalnih manjina u javnoj upravi, naročito na državnom nivou, i nastavak napora da se stvori multietnička policija“ (Advisory Committee 2014, 2). U Mišljenju se ukazuje na činjenicu da su nacionalne manjine značajno podzastupljene u organima državne uprave i javnim preduzećima (ibid., 44). Kako se ističe, u javnom sektoru gotovo da nema zaposlenih Roma, a Albanci i Bošnjaci su gotovo isključeni iz organa državne uprave čak i u područjima u kojima čine većinu stanovništva (ibid.). Ova činjenica pojačava njihov osećaj da ih država ignoriše i tretira jedino kao problem (ibid.). U Mišljenju se ističe i da su Hrvati i Rusini takođe ukazali na probleme podzastupljenosti u organima javne vlasti (ibid.). U ovom kontekstu, Savetodavni komitet ponavlja svoju preporuku koja se tiče prikupljanja podataka o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, kao i preporuku u vezi s preduzimanjem odlučnih mera radi povećanja zastupljenosti nacionalnih manjina u javnoj upravi (ibid., 45).

U Rezoluciji Saveta ministara Saveta Evrope iz 2015. godine o primeni Okvirne konvencije od strane Srbije, kao jedan od problema ističe se da su nacionalne manjine i dalje znatno podzastupljene u organima državne uprave i javnim preduzećima. U tom smislu se kao jedno od pitanja koje zahteva hitnu akciju ističe i preduzimanje odlučnih mera koje se tiču podzastupljenosti nacionalnih manjina u javnoj upravi, naročito na državnom nivou. Posebno se ističe i potreba da se nastave napori da se kreira multietnička policija.

## 2.5.2. Zastupljenost u organima pokrajinske uprave

Pokrajinska uprava je deo organizacione strukture autonomne pokrajine čije uređenje je u nadležnosti same autonomne pokrajine. Pravo na autonomiju obuhvata i organizacionu strukturu

i prema članu 179. Ustava Srbije autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi. Samostalnost u uređivanju sopstvenih organa, međutim ne oslobađa autonomnu pokrajinu obaveze da prilikom zapošljavanja vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, koja obaveza proizlazi iz člana 77. stav 2. Ustava Srbije.

Statut Autonomne pokrajine Vojvodine (APV) sadrži više odredaba koje su relevantne za zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima pokrajinske uprave. Statut, najpre, u članu 6. stav 1. proklamuje jednakost građana APV, bez obzira na, između ostalog, rasu, nacionalnu pripadnost, veroispovest, kulturu i jezik. Princip jednakosti osnažen je odredbom člana 6. stav 2. Statuta u kome se proklamuje da APV u okviru svojih prava i dužnosti doprinosi ostvarivanju Ustavom zajamčene potpune ravnopravnosti Mađara, Slovaka, Hrvata, Crnogoraca, Rumuna, Roma, Bunjevaca, Rusina, Makedonaca i pripadnika drugih brojčano manjih nacionalnih manjina koji u njoj žive, s pripadnicima srpskog naroda. Vrednosna dimenzija multietničnosti Vojvodine je istaknuta u članu 7. Statuta, koji daje važan društveni kontekst politici multikulturalnosti u APV. Prema članu 7. stav 1. Statuta, višejezičnost, višekulturalnost i sloboda veroispovesti predstavljaju vrednosti od posebnog značaja za APV, u kom kontekstu ona, u okviru svojih nadležnosti, podstiče i pomaže očuvanje i razvijanje višejezičnosti i kulturne baštine nacionalnih manjina koje u njoj žive i posebnim merama i aktivnostima pomaže međusobno upoznavanje i uvažavanje jezika, kultura i veroispovesti u APV (član 7. stav 2. Statuta). Za zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima pokrajinske uprave je ključan član 22. Statuta. Prema članu 22. stav 1. Statuta, u pokrajinskim organima i službama koje osniva APV, pri zapošljavanju vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina (u skladu sa Ustavom i zakonom). Obaveza preduzimanja posebnih mera i aktivnosti koje se odnose na povećanje zastupljenosti pripadnika u pokrajinskim organima utvrđena je

članom 22. stav 2. Statuta. Titular obaveze je Pokrajinska vlada, a uslov za preduzimanje posebnih mera je postojanje „značajnije nesrazmerne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina“ (član 22. stav 2. Statuta, kurziv moj). Osim toga, propisuje se da mere i aktivnosti moraju biti takve da ne mogu da ugroze rad u pokrajinskim organima i službama, kao ni opšte uslove zapošljavanja u njima (član 22. stav 3. Statuta). Mere traju dok postoji značajnija nesrazmerna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina (član 22. stav 3. Statuta). Kreiranje mera je u principu ostavljeno Pokrajinskoj vladi, s tim da Statut izričito navodi posebne programe stipendiranja i obučavanja pripravnika kao pogodne mere (član 22. stav 2. Statuta).

Pokrajinska uprava regulisana je članom 55. Statuta APV. Statut utvrđuje da je pokrajinska uprava samostalna u svom radu, za koji odgovara Pokrajinskoj vladi i Skupštini (član 55. stav 1. Statuta). Poslove pokrajinske uprave obavljaju pokrajinski sekretarijati, na čijem čelu su pokrajinski sekretari koji su članovi Pokrajinske vlade, i pokrajinske posebne upravne organizacije, na čijem čelu su direktori koje postavlja Pokrajinska vlada (član 55. stav 2. i stav 4. Statuta). Statut utvrđuje i da unutrašnje uređenje pokrajinskih organa uprave i drugih pokrajinskih organizacija i službi propisuje Pokrajinska vlada (član 55. stav 5. Statuta).

Zaposleni u pokrajinskoj upravi nemaju status državnih službenika, jer su oni ostali van domašaja Zakona o državnim službenicima. Ovaj zakon u članu 189. propisuje da se na radne odnose u organima autonomne pokrajine, do donošenja posebnog zakona, primenjuju odredbe Zakona o radnim odnosima u državnim organima. Kako poseban zakon još uvek nije donet, položaj zaposlenih u pokrajinskoj upravi se na zakonskom nivou uređuje Zakonom o radnim odnosima u državnim organima. Ovaj zakon je donet 1991. godine i, iako je u više navrata menjan, anahron je i nekompatibilan sa okolnostima nastalim kroz uvođenje službeničkog sistema na republičkom nivou. Zakon se pokazao kao neadekvatan okvir za regulisanje položaja zaposlenih u organima pokrajinske uprave i postoji potreba da se ova oblast uredi novim zakonom. Tu potrebu prepoznalo je i Ministarstvo državne



uprave i lokalne samouprave koje je izradilo Nacrt Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave. Nacrt sadrži princip jednake dostupnosti radnih mesta koji je istovetno regulisan kao u Zakonu o državnim službenicima (upor. član 19. Nacrta i član 9. Zakona o državnim službenicima). Primenjuje se, dakle, model jednake dostupnosti radnih mesta svim kandidatima (bez obzira na nacionalnu pripadnost), uz stručnost kao osnovno merilo vrednovanja, ali se vodi računa o odgovarajućoj korelaciji strukture stanovništva i strukture zaposlenih. Nacrt sadrži još nekoliko interesantnih odredaba. U delu kojim se regulišu vrste radnih mesta službenika, Nacrt propisuje da Vlada uredbom bliže uređuje kriterijume za razvrstavanje radnih mesta i merila za opis radnih mesta službenika, pri čemu će voditi računa o poznavanju jezika i pisama nacionalnih manjina, kao posebnog uslova za obavljanje poslova na onim radnim mestima koja su od značaja za ostvarivanje prava građana na službenu upotrebu tih jezika i pisama (član 47. stav 2. Nacrta). U obrazloženju uz Nacrt navodi se da bi ova odredba doprinela ostvarivanju prava na službenu upotrebu manjinskih jezika i pisama, ali se dodaje i da bi „jedna od posledica primene navedenog stava mogla da bude i srazmernija zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina među službenicima i nameštenicima“ (Nacrt, 11). Istovetnu odredbu u vezi s nameštenicima Nacrt sadrži u članu 185. stav 1. Nacrt uvodi i obavezu upravljanja ljudskim resursima, u okviru koje propisuje da poslodavac vodi kadrovsku evidenciju, ali nije jasno da li se ova obaveza odnosi samo na organe lokalne samouprave ili i na organe Pokrajine. Naslov za glavu 17. Nacrta Zakona upravljanje ljudskim resursima vezuje za lokalnu samoupravu, dok se u obrazloženju uz Nacrt navodi da svi poslodavci vode kadrovsku evidenciju (dakle i oni na pokrajinskom nivou). U kadrovsku evidenciju se između ostalog upisuje podatak o maternjem jeziku i jeziku na kome je stečeno osnovno i visoko obrazovanje (član 190. stav 2. tačka 2. i tačka 3. Nacrta), ali i podatak o nacionalnoj pripadnosti službenika i nameštenika u skladu s propisom kojim se uređuje registar zaposlenih u javnoj upravi u Republici Srbiji (član 190. stav 4. Nacrta). Na nivou APV se već vodi kadrovska evidencija

koja sadrži podatak o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih, pa Nacrt u tom smislu ne donosi ništa novo.

Položaj pokrajinske uprave detaljnije je regulisan Pokrajinskom skupštinskom odlukom o pokrajinskoj upravi. Na ovom mestu vredi ukazati na dve odredbe ove Pokrajinske odluke. U članu 9. ovog akta propisuje se da se u pokrajinskim organima uprave prilikom zapošljavanja vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina (u skladu sa Ustavom i zakonom). U članu 18. stav 2. istog akta utvrđuje se obaveza zaposlenih u organima pokrajinske uprave da znaju srpski jezik, a jezik nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi, ako je to utvrđeno aktom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta.

Strategija reforme i razvoja pokrajinske uprave ukazuje na značaj nacionalne strukture službenika i ističe da se ona „redovno prati, analizira i upoređuje s nacionalnom strukturom stanovništva AP Vojvodine sa ciljem obezbeđivanja nacionalne ravnopravnosti“ (Strategija 2006, 6). U Strategiji se navodi da je nacionalna struktura pokrajinskih organa uprave veoma heterogena, iako postoji značajna nesrazmera u zastupljenosti određenih nacionalnih manjina (ibid., 7). U kontekstu nacionalno heterogene pokrajinske uprave u Strategiji se posebno ističe ostvarivanje jezičke ravnopravnosti u radu pokrajinskih organa uprave i skreće pažnja na jezičku i kulturnu različitost koja je prisutna i u organima APV (ibid.). Ipak, podaci o poznavanju jezika nacionalnih manjina među službenicima pokrajinske uprave ne govore u prilog višejezičke uprave, jer, kako se navodi u Strategiji, od ukupnog broja službenika 82,71 odsto ne govori nijedan jezik nacionalne manjine (ibid.). Aktivno znanje jezika nacionalne manjine ima 12,86 odsto, a pasivno 2,36 odsto službenika pokrajinske uprave (ibid., 8). U ovom kontekstu „jezička ravnopravnost“ se obezbeđuje prevashodno preko Službe za prevodilačke poslove (ibid.). Vredi istaći da je jedan od osnovnih principa reforme pokrajinske uprave i „princip ostvarivanja pune i efektivne (...) jezičke i nacionalne ravnopravnosti“ (ibid., 11). Kao jedan od stubova reforme pokrajinske uprave identifikovano je podizanje administrativnog kapaciteta pokrajinske

uprave, pri čemu jačanje kadrovskih potencijala obuhvata i mere za obezbeđivanje jezičke i nacionalne ravnopravnosti u pokrajinskoj upravi (ibid.). Strategija se u tački 4.1.5. bavi ovakvim merama, pri čemu pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pokrajinskoj upravi posmatra kroz prizmu službene upotrebe manjinskih jezika. U tom smislu, u Strategiji se navodi da je „potrebno (je) obezbediti odgovarajući broj službenika koji će biti osposobljeni da pored srpskog jezika, komuniciraju sa strankama i na službenim jezicima nacionalnih manjina“ (ibid., 25). Kao konkretne mere Strategija navodi novu politiku prijema službenika, jezičku dokvalifikaciju i obuku postojećeg službeničkog kadra, kao i uvođenje dodatne finansijske stimulacije zaposlenih koji u svom radu koriste jezik nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi (ibid.). U svrhu obezbeđivanja službene upotrebe jezika nacionalnih manjina Strategija prepoznaje još neke pogodne mere, poput propisivanja znanja jezika kao posebnog uslova za zapošljavanje kod nekih izvršilaca u aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta, posebnih jezičkih kurseva u okviru sistema obučavanja zaposlenih, obrazovanja Uslužnog centra koji je osposobljen za komunikaciju sa strankama na svim službenim jezicima APV, kao i unošenja u etički kodeks određenih pravila ponašanja u slučaju stranaka koje govore jezik nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u APV (ibid.). U Strategiji se posebno ukazuje na različitu brojčanu zastupljenost govornika manjinskih jezika u Vojvodini i potrebu da se obezbedi srazmerna osposobljenost kadrova prema potencijalnom broju stranaka pripadnika određene nacionalne manjine (ibid., 26).

Za procenu ostvarenja ciljeva i mera Strategije veoma je korisno istraživanje koje je 2015. godine sproveo Pokrajinski ombudsman u vezi s poznavanjem jezika i pisama nacionalnih manjina koji su u ravnopravnoj službenoj upotrebi u organima pokrajinske uprave. U istraživanju se polazi od činjenice da se „pritužbe upućene Pokrajinskom ombudsmanu (se) u velikom broju odnose na povredu prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina i na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u organima javne vlasti“ (Pokrajinski ombudsman

2015, 4). Iako je reč o dva posebna prava, Pokrajinski ombudsman ispravno rezonuje da su „ova dva pitanja u značajnoj meri povezana, odnosno da se problemi koji su prisutni u oblasti primene pravila o službenoj upotrebi jezika i pisama mogu otkloniti adekvatnom zastupljenošću pripadnika nacionalnih manjina u organima javne vlasti“ (ibid.). Pored toga, navedeno je i da se „propisivanjem znanja jezika nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi kao jednog od uslova za zasnivanje radnog odnosa u organima uprave može (se) postići adekvatna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tim organima“ (ibid.). Na osnovu podataka o nacionalnoj strukturi zaposlenih u organima pokrajinske uprave i drugim pokrajinskim organizacijama koje je Pokrajinskom ombudsmanu dostavila Služba za upravljanje ljudskim resursima, Pokrajinski ombudsman zaključuje da su „pripadnici mađarske, rumunske, slovačke i hrvatske nacionalne manjine podzastupljeni u pokrajinskim organima uprave u odnosu na procenat njihove zastupljenosti u strukturi stanovništva APV“ (ibid., 9). Kao interesantan se ističe i podatak da je broj zaposlenih u pokrajinskoj upravi koji se ne izjašnjavaju o svojoj nacionalnoj pripadnosti nesrazmerno veliki u odnosu na broj stanovnika koji to ne čine (18,47 odsto prema 4,19 odsto, ibid.). U Izveštaju se prenosi i stav Službe za upravljanje ljudskim resursima da afirmativne mere usmerene na povećanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima uprave ne treba temeljiti na nacionalnoj pripadnosti, već na kombinaciji ovog ličnog svojstva i korektivnog kriterijuma, poznavanja jezika nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi (ibid.). S obzirom na dominaciju subjektivnog kriterijuma prilikom određivanja da li je lice pripadnik ili nije pripadnik nacionalne manjine, postoji bojazan da se izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti zloupotrebi radi ostvarivanja pogodnosti koju pruža afirmativna mera (ibid.). Uvođenje poznavanja manjinskog jezika kao korektivnog kriterijuma bi umanjilo mogućnost ovakve zloupotrebe (ibid.). Afirmativna mera bi u tom slučaju podrazumevala da „prednost kod zasnivanja radnog odnosa, uz ispunjenje svih uslova radnog mesta, treba da uživa kandidat koji pored toga što je pripadnik nacionalne manjine vlada

jezikom nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u tom organu“ (ibid.). Fokus istraživanja bio je usmeren na tri pitanja, da li pravilnici o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta pokrajinskih sekretarijata kao poseban uslov propisuju poznavanje jezika nacionalnih manjina, broj zaposlenih u pokrajinskim sekretarijatima koji vladaju nekim od jezika koji su u službenoj upotrebi u organima APV, kao i dokazi kojima su zaposleni potvrdili znanje jezika nacionalne manjine (ibid., 10). Od 13 organa pokrajinske uprave (11 pokrajinskih sekretarijata, Služba za upravljanje ljudskim resursima, Uprava za zajedničke poslove pokrajinskih organa) pet u svom pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta propisuju kao poseban uslov poznavanje jezika nacionalnih manjina. Najveći procenat sistematizovanih radnih mesta s poznavanjem manjinskog jezika kao posebnim uslovom postoji u Pokrajinskom sekretarijatu za međuregionalnu saradnju i lokalnu samoupravu. Za čak 19 od ukupno 30 radnih mesta (63,33 odsto) postoji ovaj uslov (ibid., 11). Ali udeo zaposlenih koji vladaju manjinskim jezikom je znatno niži (16,67 odsto), što je posledica formulacije iz akta o sistematizaciji koja uz jezik manjine (alternativno) obuhvata i strani jezik (ibid.). Krajnji rezultat je to da mađarskim jezikom vladaju četiri zaposlena, a slovačkim jedan zaposleni (ibid.). Situacija je drugačija u Pokrajinskom sekretarijatu za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine-nacionalne zajednice, u kome je udeo sistematizovanih radnih mesta sa znanjem manjinskog jezika manji (od ukupno 115 radnih mesta, 11 radnih mesta, od kojih sedam sa isključivim znanjem manjinskog jezika, a četiri sa alternativom u znanju stranog jezika), ali je broj govornika manjinskih jezika među zaposlenima veći (30,34 odsto) (ibid., 12). Među njima prednjače govornici mađarskog (18), zatim rumunskog (šest), slovačkog (pet), rusinskog (tri) i hrvatskog jezika (tri) (ibid.). U Pokrajinskom sekretarijatu za kulturu i javno informisanje je za tri radna mesta propisano znanje jezika nacionalne manjine (5,1 odsto), a interesantno je da je za svako od ova tri radna mesta specifikovan po jedan jezik (mađarski, slovački i rumunski) (ibid, 12 i 13). Broj govornika manjinskih jezika (mađarskog, rumunskog, slovačkog, hrvatskog i rusinskog) u

ovom sekretarijatu je, međutim, veći (27,59 odsto zaposlenih) (ibid., 13). U Pokrajinskom sekretarijatu za zdravstvo, socijalnu politiku i demografiju postoji jedno sistematizovano radno mesto (0,86 odsto) za koje se kao poželjan uslov postavlja poznavanje manjinskog jezika (ibid., 14). Među zaposlenima u ovom pokrajinskom sekretarijatu ima 11 govornika manjinskog jezika (osam govornika mađarskog i po jedan govornik rumunskog, hrvatskog i slovačkog jezika) (ibid.). U Službi za upravljanje ljudskim resursima postoji jedno sistematizovano radno mesto za koje je postavljen uslov poznavanje manjinskog jezika (alternativno s poznavanjem stranog jezika), i to mesto direktora (ibid., 15), U Službi dva zaposlena vladaju manjinskim jezikom (jedan mađarskim, a jedan hrvatskim, ibid.). U ostalim pokrajinskim sekretarijatima i u Upravi za zajedničke poslove pokrajinskih organa pravilnici ne prepoznaju poznavanje jezika nacionalne manjine kao uslov za rad na nekom od sistematizovanih radnih mesta. To pak ne znači da u njima nema govornika manjinskih jezika. U Pokrajinskom sekretarijatu za privredu, zapošljavanje i ravnopravnost polova četiri zaposlena vladaju mađarskim jezikom (6,06 odsto zaposlenih); u Pokrajinskom sekretarijatu za sport i omladinu jedan zaposleni vlada mađarskim, a dva zaposlena rumunskim jezikom (11,54 odsto zaposlenih); u Pokrajinskom sekretarijatu za nauku i tehnološki razvoj dva zaposlena vladaju mađarskim jezikom (6,67 odsto zaposlenih); u Pokrajinskom sekretarijatu za energetiku i mineralne sirovine dva zaposlena vladaju mađarskim jezikom (8 odsto zaposlenih); u Pokrajinskom sekretarijatu za finansije, dvoje zaposlenih govori mađarski kao maternji jezik, a jedan slovački kao maternji jezik (3,09 odsto zaposlenih); u Pokrajinskom sekretarijatu za poljoprivredu, vodoprivredu i šumarstvo jedan zaposleni vlada rumunskim jezikom, dva zaposlena hrvatskim, dva mađarskim i jedan zaposleni slovačkim jezikom (8,7 odsto); u Pokrajinskom sekretarijatu za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine 11 zaposlenih lica vlada mađarskim jezikom (16,67 odsto), dok u Upravi za zajedničke poslove pokrajinskih organa 22 zaposlena govore neki od manjinskih jezika (12 mađarski, dva rumunski, šest slovački i dva rusinski, u ukupnom udelu od 7,43 odsto zaposlenih) (ibid., 15–18).

Na osnovu sprovedenog istraživanja, Pokrajinski ombudsman je utvrdio da je samo pet od 13 organa pokrajinske uprave (koji su bili obuhvaćeni istraživanjem) u svom aktu o sistematizaciji radnih mesta propisalo znanje jezika nacionalne manjine kao poseban uslov za rad na određenim radnim mestima. Efekat je dodatno umanjen činjenicom da se uslov o znanju manjinskog jezika postavlja alternativno sa znanjem nekog stranog jezika (ibid., 18). Kao nedostatak je uočeno i to da nije uređen način dokazivanja znanja jezika nacionalne manjine, kao i da se po pravilu ne propisuje potreban nivo znanja jezika za određeno radno mesto (ibid.). Istraživanjem je takođe utvrđeno da se prilikom propisivanja poznavanja jezika nacionalne manjine kao posebnog uslova za obavljanje određenih poslova, nije vodilo računa o prirodi tih poslova i intenzitetu kontakata s građanima, na koji način nije obezbeđeno „da zaposleni koji vode upravne postupke u odgovarajućem broju vladaju jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi“ (ibid.). Na osnovu nalaza istraživanja, Pokrajinski ombudsman preporučuje kao prvi korak da pokrajinski organi uprave izvrše analizu radnih mesta i utvrde na kojima od njih se ostvaruje redovna komunikacija s građanima i vode upravni postupci (ibid., 19). U drugom koraku se preporučuje da se za ovakva radna mesta u pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mesta u odgovarajućem udelu propiše znanje jezika nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi (ibid.). Osim toga, preporučuje se da se jasno uredi koji nivo znanja jezika nacionalne manjine je potreban za konkretno radno mesto, kao i kojim sredstvima se dokazuje znanje jezika, naročito u vezi s poznavanjem stručne pravne terminologije neophodne za vođenje upravnog postupka (ibid.). Konačno, ističe se da je „prilikom zasnivanja radnog odnosa potrebno (je) posvetiti posebnu pažnju osiguranju adekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima uprave i promovisanju zapošljavanja službenika koji su stručni u odgovarajućim jezicima“ (ibid.).

U Trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima

pokrajinske uprave obrađeno je jedino kroz tabelarni prikaz rezultata ankete koju je sproveo tadašnji Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne zajednice (Treći periodični izveštaj 2013, 309–310). I Drugi periodični izveštaj Republike Srbije o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina se ne bavi previše pitanjem zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima pokrajinske uprave. U ovom kontekstu jedino se ističe formiranje posebnog Saveta za integraciju Roma u APV, kao i posebne komisije za realizaciju projekta usmerenog na podsticanje zapošljavanja Roma u APV (Drugi periodični izveštaj 2008, 355), a za procenu ostvarivanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima pokrajinske uprave prilaže se tabela sa podacima prikupljenim u anketi (ibid., 364–366).

Savetodavni komitet za okvirnu konvenciju u svojim mišljenjima o periodičnim izveštajima Srbije ne apostrofira posebno pokrajinsku upravu. Potrebu za povećanjem zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina on uglavnom utvrđuje na opšti način i vezuje je za javnu upravu u celini, dakle za sva tri nivoa vlasti. Ipak, Savetodavni komitet prepoznaje da je situacija u vezi sa zastupljenošću pripadnika nacionalnih manjina bolja na pokrajinskom (i lokalnom) nivou, jer često izdvaja organe državne uprave i skreće posebnu pažnju na problem podzastupljenosti u ovim organima.

### 2.5.3. Zastupljenost u organima lokalne uprave

Pravo na lokalnu samoupravu ostvaruje se preko jedinica lokalne samouprave (opštine, gradovi i Grad Beograd), čiji položaj Ustav Srbije uređuje odredbama člana 188. do člana 193. Na lokalnom nivou se ostvaruje najneposredniji kontakt između građana i javne vlasti, zbog čega je kao evropski standard prihvaćeno da se javni poslovi vrše pre svega od strane lokalnih vlasti (princip supsidijarnosti; vidi član 4. stav 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi). Interesantno je da Ustav Srbije izvrće princip supsidijarnosti i kao princip u vertikalnoj podeli vlasti ne postavlja



pretpostavku nadležnosti nižih nivoa vlasti (lokalne samouprave i pokrajine), već pretpostavku nadležnosti uspostavlja u korist republičkog nivoa vlasti (član 177. stav 1. Ustava). Ovakav pristup u Ustavu odslikava centristički koncept organizacije vlasti u Srbiji, što za praktičnu posledicu ima relativno uzak delokrug poslova i nadležnosti u kojima jedinice lokalne samouprave samostalno vrše vlast. Intenzitet uticaja jedinica lokalne samouprave na vođenje politike (*policy*) je nesrazmerno mali u odnosu na više nivoe vlasti, a naročito na republičku vlast. U ovom kontekstu može se povući paralela s Palermovom konstatacijom da su manjine zastupljenije u onim sferama gde je njihovo učešće manje delotvorno, a da se iz fokusa gube one sfere u kojima bi zastupljenost zaista mogla da se pretoči u odlučivanje, ili učešće u odlučivanju (upor. Palermo, 2010: 439–440). U tom smislu ravnomernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim organima treba staviti i u kontekst količine i kvaliteta vlasti koja se vrši na lokalnom nivou. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina na lokalnom nivou može se pretvoriti u formu bez suštine, ako odluke koje se donose na lokalnom nivou imaju nesrazmerno mali značaj za život u lokalnoj zajednici u odnosu na odluke koje se donose na višim nivoima vlasti (naročito centralnom). Decentralizacija vlasti (kako organizaciona, tako funkcionalna) stoga predstavlja važan povoljan činilac za delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Često istican zahtev za većom decentralizacijom vlasti u Srbiji se zato može obrazložiti i potrebom da se poveća učešće nacionalnih manjina u javnim poslovima. Rešenje za problem podzastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima javne uprave nije samo u povećanju njihovog broja u strukturi zaposlenih, već i u drugačijoj preraspodeli nadležnosti između različitih organa javne uprave. Ako se prihvati načelni stav da je problem podzastupljenosti najizraženiji u organima državne uprave, dok je manji u organima pokrajinske uprave i lokalne uprave, onda se delotvornost učešća pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima može povećati ne samo direktno merama zapošljavanja, već i indirektno, prenosom većeg broja nadležnosti na pokrajinski i lokalni nivo vlasti.

Potreba za adekvatnom zastupljenošću pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim organima dodatno je osnažena činjenicom da Ustav Srbije u članu 190. stav 3. propisuje da se opština stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava. Reč je o izvornoj nadležnosti opštine, koju utvrđuje i Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 20. tačka 32. Formulacija da se opština „stara“, međutim, ne pruža dovoljno supstance da se odredi na koji način, putem kojih nadležnosti i primenom kojih mera opština to čini. Kako ističe Pajvančić, „nadležnosti koje Ustav definiše kao ‘staranje o ostvarivanju’ u oblastima (...) nisu primenljive na osnovu sâmog Ustava, pa se može očekivati da zakon precizira njihov sadržaj, kvalitet i obim“ (Pajvančić, 2009: 246). Međutim, Zakon o lokalnoj samoupravi ne pruža jasan odgovor na ovo pitanje, već se nadležnosti opštine u oblasti ljudskih i manjinskih prava sklapaju kao mozaik na osnovu različitih zakona.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je kao poseban organ opštine utvrđena i opštinska uprava (član 27. Zakona). Opštinska uprava se obrazuje kao jedinstven organ, a u opštinama sa preko 50.000 stanovnika se mogu obrazovati i opštinske uprave za pojedine oblasti (član 53. Zakona). Opštinskom upravom (kao jedinstvenim organom ili kao jednom od više opštinskih uprava) rukovodi načelnik (član 54. stav 1. i član 55. stav 1. Zakona), koga postavlja opštinsko veće (član 56. stav 1. Zakona). Načelnik uprave se postavlja na osnovu javnog oglasa, na period od pet godina (član 56. stav 1. Zakona). Uslovi koje mora da ispunjava lice da bi moglo biti postavljeno za načelnika opštinske uprave utvrđeni su Zakonom i obuhvataju završeni pravni fakultet (za načelnika jedinstvene opštinske uprave) ili završeni odgovarajući fakultet u odnosu na delokrug uprave (za načelnika jedne od opštinskih uprava), položen ispit za rad u organima državne uprave i najmanje pet godina radnog iskustva u struci (član 54. stav 2. i član 55. stav 2. Zakona). U okviru opštinske uprave mogu se obrazovati unutrašnje organizacione jedinice (član 54. stav 3. i član 55. stav 3), čije rukovodioce raspoređuje načelnik uprave (član 56. stav 4. Zakona). Načelnik uprave donosi i akt o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji opštinske uprave, ali uz saglasnost opštinskog veća (član 59.

stav 2. Zakona). Akt o organizaciji sâme opštinske uprave donosi skupština opštine, na predlog opštinskog veća (član 59. stav 1. Zakona). Zakonom su utvrđene i nadležnosti opštinske uprave, koje obuhvataju pripremu nacрта propisa i drugih akata organa opštine, izvršavanje odluka i drugih akata organa opštine, rešavanje u upravnom postupku u prvom stepenu u upravnim stvarima iz nadležnosti opštine, vršenje upravnog nadzora nad izvršenjem akata skupštine opštine, izvršavanje zakona i drugih propisa koje je povereno opštini, kao i obavljanje stručnih i drugih poslova koje utvrde organi opštine (član 52. Zakona). Interesantno je da Zakon u članu 63. propisuje uslove za obavljanje određenih poslova u opštinskoj upravi, i to onih koji se tiču ostvarivanja prava, obaveza i interesa građana i pravnih lica, koji uslovi se odnose na odgovarajuću (propisanu) školsku spremu, položen stručni ispit i odgovarajuće radno iskustvo.

Zakon o lokalnoj samoupravi kao ni bilo koji drugi važeći zakon ne regulišu oblast kadrovske politike na nivou jedinica lokalne samouprave i one su po ovom pitanju na neki način prepuštene same sebi. Zaposleni u lokalnoj (opštinskoj ili gradskoj) upravi nemaju status državnih službenika, već se i na njih, kao i na zaposlene u pokrajinskoj upravi primenjuje zastareli i neadekvatan Zakon o radnim odnosima u državnim organima. Kako je istaknuto u razgovoru sa predstavnicima Stalne konferencije gradova i opština, primena ovog zakona dovela je do „haosa“, lokalne samouprave „nikako ne upravljaju kadrovima“, a ne postoje ni jasno definisani kriterijumi za vođenje kadrovske politike.<sup>27</sup> U obrazloženju uz Nacrt Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave ističe da je „davanje organizacione autonomije (autonomnoj pokrajini i) lokalnoj samoupravi, u proteklom periodu, često (je) bilo praćeno netransparentnim procesima političkog kadriranja, uključujući prekomerno zapošljavanje i dovođenje lojalnog partijskog kadra sa neadekvatnim kvalifikacijama i kompetencijama za rad u organima i službama

---

<sup>27</sup> Razgovor vođen 8. septembra 2015.

(pokrajine i) lokalne samouprave“ (Nacrt, strana 1 obrazloženja). Nacrt Zakona predstavlja pozitivan korak ka stvaranju okvira za vođenje kadrovske politike na lokalnom nivou, a usvajanje ovakvog zakona bi nesumnjivo doprinelo i sistematičnijem pristupu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u strukturi zaposlenih u lokalnoj upravi. O većini relevantnih rešenja iz Nacrta bilo je već reči u kontekstu pokrajinske uprave, ali ovde vredi ukazati na još dve bitne novine koje se tiču lokalne samouprave. Nacrt u članu koji reguliše sadržinu oglasa za popunjavanje radnog mesta i način njegovog objavljivanja, izričito propisuje da jedinica lokalne samouprave u kojoj je u službenoj upotrebi i jezik nacionalne manjine obavještenje o oglasu objavljuje i u jednim lokalnim ili međuopštinskim novinama koje izlaze na tom jeziku (član 102. stav 3. Nacrta). Najvažniju novinu donosi posebna glava Nacrta koja se posebno odnosi na upravljanje ljudskim resursima u lokalnoj samoupravi (član 188. do član 191), kojom se stvara okvir za vođenje sistematične kadrovske politike na lokalnom nivou, što do sada nije bio slučaj. Nacrt zakona propisuje da jedinica lokalne samouprave organizuje poslove upravljanja ljudskim resursima za sve organizacione jedinice (član 188. stav 1. i stav 2. Nacrta). Poslovima upravljanja ljudskim resursima obuhvaćeni su stručni poslovi u postupku zapošljavanja i izbora kandidata; priprema predloga Kadrovske plana; organizacija stručnog usavršavanja službenika; procena efekata sprovedenih obuka; analiza potreba za obukom i dodatnim obrazovanjem svakog službenika; priprema predloga godišnjeg Programa stručnog usavršavanja službenika i predloga finansijskog plana za izvršavanje tog programa; analiza rezultata i praćenje efekata ocenjivanja službenika, kao i vođenje centralne kadrovske evidencije zaposlenih (član 189. Nacrta). Kadrovska evidencija ima naročit značaj za pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima lokalne uprave, jer Nacrt propisuje da se u nju upisuju podaci o maternjem jeziku, jeziku na kome je stečeno osnovno, srednje i visoko obrazovanje, ali i o nacionalnoj pripadnosti službenika i nameštenika (član 190. stav 2. tačka 2. i tačka 3. i stav 4). Usvajanjem zakona trebalo bi da se otkloni problem nedostatka podataka o nacionalnoj strukturi

zaposlenih u organima lokalne samouprave i da se stvore uslovi za vođenje kadrovske politike na lokalnom nivou koja će obezbediti sistematičan pristup pitanju zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim organima.

Pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina ne postavlja se samo u kontekstu njihovog većeg zapošljavanja, već je aktuelno i u vezi s planiranom racionalizacijom javne uprave i smanjenjem broja zaposlenih u njoj. Ključni zakonski okvir za sprovođenje racionalizacija uprave je Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kojim je utvrđen način određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, kao i obim i rokovi smanjenja broja zaposlenih do dostizanja maksimalnog broja (član 1. stav 1. Zakona). Ovaj Zakon je interesantan jer u članu 7. koji reguliše način određivanja maksimalnog broja zaposlenih utvrđuje da su organi, koji su nadležni da dostave obrazložene predloge o maksimalnom broju zaposlenih dužni da te predloge zasnuju i na obavezi da vode računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju jezika koji se govori na području organa ili javne službe. Interesantna je i odredba član 16. stav 1. tačka 3. Zakona koja propisuje da se broj zaposlenih na neodređeno vreme u jedinici lokalne samouprave između ostalog uvećava za 0,3 zaposlenih na 1.000 stanovnika, za svaki jezik nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave. S obzirom na to da je proces racionalizacije javne uprave u toku, nisu poznati njegovi efekti na zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina.

Budući da se ne vode precizne evidencije o nacionalnoj strukturi zaposlenih na lokalnom nivou vlasti, procene o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina vrše se na osnovu sporadičnih analiza koje se povremeno sprovode. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave na području APV ispitivao je 2010. godine tadašnji Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne zajednice, a rezultati ovog istraživanja navedeni su i u Trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije za primenu Okvirne konvencije. Istraživanjem

je obuhvaćeno 30 od 39 jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji su u službenoj upotrebi jezici i pisma nacionalnih manjina (Treći periodični izveštaj, 310). Istraživanje je pokazalo da su u organima lokalne samouprave kao zaposleni (osim Srba) zastupljeni Mađari, Crnogorci, Slovaci, Rumuni, Hrvati i Rusini. Interesantno je da podaci pokazuju zastupljenost Crnogoraca, Rumuna i Rusina koja je iznad njihovog udela u strukturi stanovništva Vojvodine. Sa druge strane, podaci pokazuju izrazitu podzastupljenost Hrvata (1,25 odsto zaposlenih u odnosu na 2,78 odsto stanovništva Vojvodine). Udeo Mađara i Slovaka je nešto niži od njihovog udela u stanovništvu, ali se ne može sa sigurnošću tvrditi da su podzastupljeni, imajući u vidu da se zastupljenost ne može procenjivati isključivo matematički. Kancelarija za ljudska i manjinska prava je 2013. godine sprovela istraživanje o nacionalnoj strukturi i maternjem jeziku zaposlenih u gradovima i opštinama u centralnoj Srbiji. Istraživanjem je obuhvaćeno 73 gradova i opština u kojima je ili udeo pripadnika jedne nacionalne manjina u lokalnom stanovništvu veći od pet odsto (33) ili je uočeno da je nacionalna struktura zaposlenih heterogena (Kancelarija za ljudska i manjinska prava 2013, 5). Na osnovu prikupljenih podataka (doduše, uz ukupno učešće 41,08 odsto zaposlenih u anketi) utvrđeno je da su u različitom udelu u organima jedinica lokalne samouprave u centralnoj Srbiji zastupljeni Albanci, Bošnjaci, Bugari, Vlasi, Jevreji, Jugosloveni, Mađari, Makedonci, Muslimani, Romi, Rumuni, Slovaci, Slovenci, Hrvati i Crnogorci. Rezultati, međutim, iz nekoliko razloga ne pružaju jasnu sliku. Prvi i najvažniji razlog je mali odaziv zaposlenih za učešće u anketi, a drugi je utvrđivanje polaznog merila u učešću nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu u centralnoj Srbiji, a ne u stanovništvu jedinice lokalne samouprave za koju se ispituje struktura zaposlenih (to doduše može da se sazna na osnovu rezultata popisa stanovništva, ali ipak čini situaciju zamagljenom). Konačno, poseban problem predstavlja ispitivanje zastupljenosti Albanaca, s obzirom na okolnost bojkota Popisa. Istraživanje stoga daje neki uvid u to koje su sve nacionalne manjine zastupljene u organima jedinica lokalne samouprave, ali ne daje jasnu sliku o stepenu te

zastupljenosti, odnosno o udelu nacionalne manjine u ukupnom broju zaposlenih. Jedini jasan zaključak tiče se romske nacionalne manjine, čiji pripadnici su, kako se navodi, „daleko najmanje zastupljeni“ (ibid., 65).

I bez pouzdanih statističkih podataka stiče se utisak da je problem zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima javne uprave najmanje izražen na lokalnom nivou.<sup>28</sup> Štaviše, u pojedinim opštinama s većinskim udelom nacionalne manjine u lokalnom stanovništvu, primetna je i pojava podzastupljenosti pripadnika srpske nacionalnosti u lokalnim organima vlasti. Manje-više adekvatna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u lokalnim organima rezultat je mogućnosti manjinskih političkih partija da utiču na političke procese na lokalnom nivou. Ako manjinske političke partije učestvuju u vršenju lokalne vlasti, to po pravilu pozitivno utiče na zastupljenost pripadnika te manjine u organima lokalne uprave. Ova tendencija, međutim, pokazuje da ni manjinske partije nisu imune od partijskog kadriranja vlasti i da zastupljenost nacionalnih manjina u strukturi zaposlenih nije uvek rezultat osmišljene kadrovske i manjinske politike, već deo paketa međupartijskih (koalicionih) dogovora i raspodele „plena“ (*spoil*).

## 2.6. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu u Srbiji

Prilikom razmatranja pitanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu u Srbiji вреди najpre istaći dve opšte napomene. Prva se odnosi na isticanje nezavisnosti i stručnosti kao temeljnih vrednosti pravosudnog, pre svega sudskog, sistema usled koga je ovaj segment javne vlasti, po pravilu, izvan dometa posebnih mera za podsticanje većeg uključivanja pripadnika nacionalnih manjina. Kao što je na početku ove analize

---

<sup>28</sup> I Savetodavni komitet u svom Mišljenju o Trećem periodičnom izveštaju Srbije navodi da ima relativno malo problema sa učešćem pripadnika nacionalnih manjina u lokalnoj upravi u područjima gde ovi žive kompaktno (Advisory Committee 2013, 44).

ukazano, pravosuđe se na neki način nalazi na dnu imaginarne hijerarhije afirmativnih mera, koje primarno ciljaju na učešće nacionalnih manjina u predstavničkim telima, a zatim, u znatno manjem obimu i na zastupljenost nacionalnih manjina u upravi. Ovenčano oreolom nezavisnosti i neutralnosti, pravosuđe se po pravilu posmatra kao najnepogodnije za „kadrovski inženjering“ koji uzima u obzir i neke druge parametre osim stručnosti i dostojanstva lica da bude sudija (tužilac ili vršilac neke druge pravosudne profesije). Komparativna iskustva pokazuju da su garantovana mesta (kvote) za pripadnike nacionalnih manjina za obavljanje sudijske funkcije veoma retka pojava i da se najčešće uvode u državama koje su prošle kroz međuetnički sukob i u kojima se teži uspostavljanju neke vrste ravnoteže uticaja između različitih nacionalnih zajednica (tzv. *power sharing*) (Nobbs, 2010: 597). U državama koje nemaju takvu pozadinu, oblast pravosuđa je ili izvan posebnog fokusa primene afirmativnih mera ili su one posredno usmerene na pravosuđe (npr. kroz posebne podsticaje za pripadnike manjina da studiraju pravni fakultet ili da polažu ispite koji su potrebni za obavljanje pravosudnih funkcija) (detaljnije u Böcker/de Groot- van Leeuwen, 2007). Pristup pravosudnim funkcijama se za pripadnike nacionalnih manjina stoga najčešće ostvaruje kroz primenu zabrane diskriminacije i prava da pod jednakim (objektiviziranim) uslovima učestvuju u procesu izbora (ili imenovanja). U državama koje priznaju pravo da se postupak pred sudovima vodi na jeziku nacionalne manjine, šanse pripadnika nacionalnih manjina da obavljaju pravosudnu funkciju mogu biti povećane postavljanjem za sve kandidate posebnog uslova koji se tiče poznavanja dotičnog jezika nacionalne manjine. U idealnim okolnostima višejezičnog društva trebalo bi da svi stanovnici lokalne zajednice govore jezike te zajednice. U praksi je, međutim češći slučaj da pripadnici manjine govore svoj i jezik većine, nego da pripadnici većine pored svog jezika, na potrebnom nivou govore i jezik manjine. Zbog toga uvođenje višejezičnosti u rad sudova na određenim područjima može imati efekat afirmativne mere i doprineti većem uključivanju pripadnika nacionalnih manjina u pravosudni sistem.



Druga opšta napomena tiče se Srbije i okolnosti njenog pravosudnog sistema. Prema mnogim procenama, pravosuđe predstavlja jednu od najproblematičnijih oblasti u procesu institucionalne reforme i izgradnje u Srbiji. Reforma pravosuđa koja je započela 2008. godine stvorila je veliku zbrku (izbor sudija, mreža sudova), prouzrokovala je materijalnu i moralnu štetu (Rakić-Vodinić et. al., 2012, 232) i nije uspjela da uspostavi nezavisno, profesionalno i efikasno pravosuđe. U tom smislu vredi ukazati i na nalaze Evropske komisije iznete u izveštaju o napretku Srbije iz 2014. godine da „i dalje ostaju značajni izazovi u vezi sa nezavisnošću, nepristrasnošću, odgovornošću, efikasnošću i pristupačnošću pravde“ i da pažnju treba usmeriti na „usvajanje jasnih pravila za imenovanje predsednika sudova, *sprovođenje zapošljavanja zasnovanog na zaslugama*, rešavanje velikog broja starih predmeta i usvajanje metodologije za procenjivanje predmeta, koja omogućava ravnomernu i pravičnu raspodelu predmeta (Evropska komisija 2014, 16; kurziv moj).

Problemi u funkcionisanju pravosuđa u Srbiji generalno ograničavaju pristup pravdi i umanjuju kvalitet pravne zaštite, ali je приметно i da bitno umanjuju kvalitet zaštite ljudskih i manjinskih prava. Kritike predstavnika nacionalnih manjina u vezi s položajem nacionalnih manjina u Srbiji retko se upućuju na normativni okvir, ali su bez izuzetka usmerene na oblast primene usvojenog prava i na nedostatak adekvatne pravne zaštite. U slučajevima kršenja manjinskih prava ili ne postoje adekvatni instrumenti zaštite ili se zaštita u praksi pokazuje kao nedelotvorna. Za razliku od neformalnih ili manje formalnih instrumenata zaštite (poput ombudsmana ili poverenika) koji pokazuju visok stepen senzibilisanosti za prava manjina, zaštita pred sudovima je spora i gotovo nedostižna. Štaviše, bojazan od uplitanja u duge, skupe i neizvesne sporove, građane u dobroj meri i odvraća da zaštitu svojih prava potraže pred sudovima.

Prilikom razmatranja pitanja zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u pravosuđu najveća pažnja se posvećuje sudstvu i njihovom udelu u strukturi sudija i zaposlenih u sudovima. Ne treba pak izgubiti iz vida i njihovu zastupljenost u drugim

segmentima pravosuđa. S obzirom na ulogu i značaj tužilaštva, u nacionalno mešovitim sredinama je važno i da personalni sastav u tužilaštvu bude mešovit. Ovom analizom obuhvaćena su još dva segmenta pravosuđa koja se uglavnom gube iz vida. Reč je o javnim beležnicima i izvršiteljima. I javni beležnici i izvršitelji dolaze u neposredan kontakt s građanima i vrše javna ovlašćenja, zbog čega je važno da i među njima ima pripadnika nacionalnih manjina.

### 2.6.1. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u sudovima

Sudsku vlast u Srbiji vrše sudovi opšte i posebne nadležnosti (član 143. stav 1. Ustava). Sudovi opšte nadležnosti su osnovni sudovi, viši sudovi, apelacioni sudovi i Vrhovni kasacioni sud, dok su sudovi posebne nadležnosti privredni sudovi, Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi, Prekršajni apelacioni sud i Upravni sud (član 11. stav 3. i stav 4. Zakona o uređenju sudova). Ustav propisuje da u suđenjima učestvuju sudije i sudije porotnici (član 142. stav 4. Ustava), pri čemu dopušta da zakon utvrdi da u određenim sudovima i određenim stvarima sude samo sudije (član 142. stav 5. Ustava). Načelni ustavni princip je da sud sudi u veću, mada Ustav dopušta da se zakonom uredi da u određenim stvarima sudi sudija pojedinac (član 142. stav 6. Ustava). Ustav reguliše pitanje izbora sudija i utvrđuje da lica koja se prvi put biraju na sudijsku funkciju bira Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva (član 147. stav 1. Ustava). Mandat ovako izabраниh sudija traje tri godine, nakon čega je ovlašćenje za njihov izbor za trajno obavljanje sudijske funkcije u potpunosti dato Visokom savetu sudstva (član 147. stav 2. i stav 3. Ustava). Visoki savet sudstva je nadležan i da odlučuje o izboru sudija koji su na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud (član 147. stav 4. Ustava). Visoki savet sudstva je, dakle, ključni akter u postupku izbora sudija, što se ogleda u njegovom isključivom ovlašćenju da Narodnoj skupštini predlaže izbor sudija prilikom prvog izbora na sudijsku funkciju i ovlašćenje da samostalno bira sudije u stalnu sudijsku funkciju, odnosno

one koji su u stalnoj sudijskoj funkciji. Visoki savet sudstva je pored toga jedini ovlašćen da razrešava sudije (član 154. Ustava). U njegovoj nadležnosti je i da predlaže Narodnoj skupštini izbor predsednika Vrhovnog kasacionog suda i predsednika sudova, a on učestvuje i u postupku za prestanak ovih funkcija (član 154. Ustava). Vrhovni savet sudstva ima 11 članova, od kojih tri člana po položaju i osam izbornih članova (član 153. stav 2. i stav 3. Ustava). Članovi po položaju su predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine (član 153. stav 2. Ustava). Izborni članovi su šest sudija sa stalnom sudijskom funkcijom i dva ugledna i istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci (član 153. stav 3. Ustava). Ustav dodatno propisuje obavezu da od šest sudija koji su izborni članovi jedan mora biti sa teritorije autonomnih pokrajina, a da od dva istaknuta pravnika, jedan mora biti advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta (član 153. stav 3. Ustava). Koncept da sudije bira poseban, stručni organ je u skladu sa evropskim standardima, koji nalažu da postupak izbora sudija treba da obezbedi njihovu nezavisnost, u kom slučaju treba ograničiti uticaj parlamentarne većine na izbor sudija. Rešenja se obično traže u određivanju kvalifikovane parlamentarne većine za izbor sudija (tako da je za izbor sudija potrebna saglasnost i opozicije), vezanost parlamenta prilikom izbora za listu kandidata koju predloži poseban stručni organ ili prepuštanje izbora sudija isključivo stručnom organu. Ustav sadrži jedno kombinovano rešenje koje podrazumeva da sudije inicijalno bira Narodna skupština, koja je vezana predlogom kandidata koji ističe Visoki savet sudstva, a da svaki drugi izbor sudija vrši sâm Visoki savet sudstva. Ovo rešenje samo po sebi nije problematično, ali nevolje nastaju zbog sastava Visokog saveta sudstva koji dovodi u pitanje nezavisnost ovog organa. U svom mišljenju o Ustavu Srbije Venecijanska komisija iznosi kritički stav u odnosu na sastav Visokog saveta sudstva. Kako se navodi, „na prvi pogled se čini da je sastav pluralistički“, ali je ovo „samo privid pluralizma“ (Venecijanska komisija 2007, paragraf 70). Problem je što sve članove Visokog saveta sudstva neposredno ili posredno bira Narodna skupština. Kako se ističe u Mišljenju,

„šest sudija ne biraju njihove kolege, već Narodna skupština; advokata ne bira Advokatska komora, već Narodna skupština, profesora ne bira Pravni fakultet, već Narodna skupština“ (ibid.). Na osnovu toga, Venecijanska komisija zaključuje da je „postupak imenovanja u sudstvu (...) pod dvostrukom kontrolom same Narodne skupštine: predloge daje Visoki savet sudstva koga je izabrala Narodna skupština, a odluke o predlogu opet donosi Narodna skupština“ (ibid.). U ovom mehanizmu Venecijanska komisija vidi „recept za politizaciju sudstva“ i ukazuje da „ovu odredbu treba suštinski izmeniti“ (ibid.).

Uslovi za izbor sudije propisani su Zakonom o sudijama. Prema članu 43. ovog zakona, za sudiju može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i koji je stručan, osposobljen i dostojan sudijske funkcije. Prema Zakonu, stručnost podrazumeva posedovanje teorijskog i praktičnog znanja potrebnog za obavljanje sudijske funkcije; osposobljenost podrazumeva veštine koje omogućavaju efikasnu primenu specifičnih pravničkih znanja u rešavanju sudskih predmeta; dok dostojnost podrazumeva moralne osobine koje sudija treba da poseduje i ponašanje u skladu s tim osobinama (član 45. stav 2. – stav 4. Zakona o sudijama). Zakon utvrđuje i koje moralne osobine treba da poseduje sudija i navodi poštenje, savesnost, pravičnost, dostojanstvenost, istrajnost i uzornost (član 45. stav 5. Zakona). Ponašanje u skladu s tim osobinama podrazumeva čuvanje ugleda sudije i suda u službi i izvan nje, svest o društvenoj odgovornosti, održavanje nezavisnosti i nepristrasnosti, pouzdanosti i dostojanstva u službi i izvan nje i preuzimanje odgovornosti za unutrašnju organizaciju i pozitivnu sliku o sudstvu u javnosti (član 45. stav 5. Zakona). Kriterijume i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti utvrdio je Visoki savet sudstva Odlukom o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova. Ova odluka je interesantna zbog toga što u okviru kriterijuma i merila uopšte ne prepoznaje poznavanje jezika nacionalne manjine, koje je nesumnjivo važan parametar za osposobljenost sudije, naročito

imajući u vidu da u Srbiji postoje sudovi u kojima je i neki od jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi. Postavljanje poznavanja jezika kao jednog od merila nije nepoznat u Odluci, koja propisuje da se prilikom vrednovanja kandidata za izbor za sudiju suda višeg stepena u obzir uzima i poznavanje stranih jezika“ (član 11. stav 3. tačka 6. Odluke). Ali jezike nacionalnih manjina Odluka nikako ne „vidi“. Naravno, jezici nacionalnih manjina bi se mogli podvesti pod strani jezik i mogli bi prateći tu logiku biti vrednovani. Ali znanje jezika nacionalne manjine je mnogo važnije u sudovima koji postupaju kao prvostepeni (osnovni sud, i, eventualno, viši sud), jer se pred njima postupak može voditi na ovom jeziku. Poznavanje jezika nacionalne manjine od strane sudije koji postupuje u drugom stepenu može biti korisno, ali je u suštini nebitno, jer se ovaj postupak vodi na srpskom jeziku. Zbog toga je mnogo bitnije uvesti poznavanje jezika nacionalne manjine kao merilo koje se vrednuje prilikom prvog izbora za sudiju ili izbora za sudiju u prvostepenom sudu u kome je i jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi. U komunikaciji s predstavnikom Visokog saveta sudstva navedeno je da se prilikom izbora sudija u sudovima gde je u upotrebi jezik nacionalne manjine, Komisije Visokog saveta sudstva u razgovoru s kandidatima pribavljaju podatak o poznavanju jezika nacionalne manjine, ali da ne postoji mogućnost niti zakonsko ovlašćenje da se proveri takvo znanje.<sup>29</sup> Osim toga, navedeno je da je znanje jezika nacionalne manjine „svakako velika prednost za izbor novog sudije, ali ne može biti jedini i opredeljujući kriterijum za izbor“, već može biti pozitivno vrednovan samo ako kandidat ispunjava na visokom nivou zakonom propisane uslove.<sup>30</sup>

Ovakvo postupanje Visokog saveta sudstva navodi na razmišljanje o primeni u praksi odredbe član 46. stav 2. Zakona o sudijama, koja propisuje da se pri izboru i predlaganju za izbor sudija vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju

---

<sup>29</sup> Imejl od 8. oktobra 2015.

<sup>30</sup> Ibid.

stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u sudu. Ako se ima na umu da se u lični list sudije ne upisuje nacionalna pripadnost, postavlja se pitanje na osnovu kojih merila se procenjuje „odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina“. Na osnovu sadašnjeg pravnog okvira, očigledno na osnovu subjektivnog osećaja Visokog saveta sudstva (odnosno članova Komisije za izbor). Slično pitanje se nameće i u vezi s poznavanjem stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine. Ako nisu utvrđeni načini na koji kandidat dokazuje poznavanje terminologije na jeziku manjine, niti je jezik manjine prepoznat u Odluci visokog saveta o kriterijumima i merilima i na neki način vrednovan, postavlja se pitanje na koji način se „vodi računa“ o poznavanju stručne pravne terminologije (kako to propisuje član 46. stav 2. Zakona o sudijama). Opet se stiče utisak da je pristup subjektivistički, tj. da zavisi od subjektivne procene članova komisije.

Osim sudija profesionalaca u suđenju učestvuju i sudije porotnici. Zakon o sudijama u članu 81. stav 1. propisuje da za sudiju porotnika može biti imenovan punoletni državljanin Republike Srbije koji je dostojan funkcije sudije porotnika. Interesantno je da u pogledu imenovanja sudija porotnika Zakon ne prepoznaje nacionalnu pripadnost ili poznavanje jezika nacionalne manjine kao svojstva o kojima se vodi računa. Kao jedno od svojstava navodi se „društveni položaj kandidata“, ali tu se prevashodno misli na društveni ugled ili status i diskutabilno je da li bi ovaj široki pojam mogao da obuhvati i nacionalnu pripadnost kandidata. Isto tako, pojmovi „znanje i stručnost“ bi mogli da obuhvate i poznavanje jezika nacionalne manjine, ali to je opet implicitno i prepušteno na odluku tumaču, odnosno ministru pravde koji predlaže i Visokom savetu sudstva koji imenuje sudije porotnike (član 82. stav 1. Zakona o sudijama).

Budući da se u lični list sudije ne upisuje podatak o nacionalnoj pripadnosti, a da se podatak o poznavanju jezika nacionalne manjine upisuje samo ako sudija to sâm unese, ne postoje pouzdani podaci o nacionalnoj strukturi i jezičkim kompetencijama sudija u Srbiji. Pokrajinski ombudsman je 2010. godine sproveo

istraživanje o zastupljenosti sudija pripadnika nacionalnih manjina u sudovima opšte i posebne nadležnosti u APV i došao do nalaza da je u osnovnim sudovima u Pančevu i Somboru, višim sudovima u Zrenjaninu i Pančevu, kao i prekršajnim sudovima u Bačkoj Palanci, Bečeju, Vršcu i Rumi postignuta srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina (Pokrajinski ombudsman 2010, 14). S druge strane, u Apelacionom sudu u Novom Sadu, osnovnim sudovima u Vršcu, Zrenjaninu, Kikindi, Novom Sadu i Subotici, višim sudovima u Zrenjaninu, Novom Sadu, Somboru i Subotici, kao i prekršajnim sudovima u Zrenjaninu, Kikindi, Novom Sadu, Pančevu, Senti i Somboru takva zastupljenost nije postignuta (ibid.). Konačan zaključak Pokrajinskog ombudsmana jeste da u većini sudova na području APV (59,2 odsto) nije postignuta srazmerna zastupljenost sudija pripadnika nacionalnih manjina.

U Trećem periodičnom izveštaju Republike Srbije o primeni Okvirne konvencije navode se podaci o nacionalnoj strukturi sudija i sudija porotnika, mada je nejasno na osnovu kojih izvora. U tom Izveštaju se tako navodi da je „od stupanja na sudijsku funkciju 1. januara 2010. godine, broj pripadnika nacionalnih manjina na sudijskoj funkciji sledeći: Albanaca – 6; Bošnjaka – 34; Bugara – 8; Bunjevac – 5; Vlaha – 3; Goranaca – 2; Mađara – 42; Muslimana – 5; Roma – 1; Rumuna – 10; Rusina – 5; Slovaka – 8; Hrvata – 6 i Crnogoraca – 15“ (Treći periodični izveštaj 2013, 311). U pogledu sudija porotnika imenovanih 2009. godine, Treći periodični izveštaj pruža sledeću sliku: 34 pripadnika bošnjačke nacionalne manjine; 6 bugarske; 2 bunjevačke; 5 vlaške; jedan grčke; 31 mađarske; 5 makedonske; jedan muslimanske; 6 romske; 4 rumunske; 2 rusinske; 9 slovačke; 23 hrvatske i 4 crnogorske nacionalne manjine (ibid.).

U Mišljenju na Treći periodični izveštaj Srbije, Savetodavni komitet ukazuje na rezultat istraživanja Ministarstva pravde prema kome je zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u apelacionim sudovima veća u područjima u kojima ovi žive koncentrisano (Advisory Committee 2013, 44). U Mišljenju se navodi i da Ministarstvo vodi evidenciju o jezicima na kojima sudije mogu da postupaju, na osnovu čega se posredno može steći uvid

u kojoj meri su pripadnici nacionalnih manjina uključeni u pravosudni sistem (ibid., 44–45). Najveći problem Savetodavni komitet vidi u činjenici da je samo nekolicina Albanaca i Bošnjaka zaposlena u sudskom sistemu, što „ne samo da dovodi do problema u pristupu pravdi na jezicima manjina na područjima gde bi ovo trebalo da bude moguće, već doprinosi i nedostatku poverenja kod ovih manjina u pravosudni sistem“ (ibid., 45). U tom smislu Savetodavni komitet preporučuje da se preduzmu odlučne mere usmerene na otklanjanje podzastupljenosti pripadnika manjina u pravosuđu, naročito apostrofirajući albansku i bošnjačku nacionalnu manjinu (ibid.).

### 2.6.2. Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom tužilaštvu

Ustav Srbije definiše javno tužilaštvo kao samostalan državni organ koji goni učinioce krivičnih i drugih kažnjivih dela i preduzima mere za zaštitu ustavnosti i zakonitosti (član 156. stav 1). Ustavom je regulisano samo Republičko javno tužilaštvo, kao najviše javno tužilaštvo u Republici Srbiji, dok je osnivanje, organizacija i nadležnost drugih javnih tužilaštava prepušteno zakonu (član 157. Ustava). Prema Zakonu o javnom tužilaštvu, javno tužilaštvo Republike Srbije, pored Republičkog javnog tužilaštva, čine još i apelaciona javna tužilaštva, viša javna tužilaštva, osnovna javna tužilaštva i javna tužilaštva posebne nadležnosti (Tužilaštvo za organizovani kriminal i Tužilaštvo za ratne zločine, član 13. stav 1. i stav 2. Zakona o javnom tužilaštvu). Javno tužilaštvo čine javni tužilac, zamenici javnog tužioca i osoblje javnog tužioca (član 12. stav 1. Zakona). Funkciju javnog tužilaštva vrši javni tužilac, kome su podređeni svi u javnom tužilaštvu (član 12. stav 2. i stav 3. Zakona). Javnog tužioca na predlog Vlade bira Narodna skupština (član 159. stav 2. Ustava). Zamenika javnog tužioca bira na predlog Državnog veća tužilaca Narodna skupština, ako je reč o licu koje se prvi put bira na ovu funkciju, ili ga bira sâmo Državno veće tužilaca, ako je reč o izboru za trajno obavljanje funkcije ili izboru u



drugo ili više javno tužilaštvo (član 159. stav 5, stav 7. i stav 8. Ustava Srbije). Sastav Državnog veća tužilaca uređen je Ustavom, primenom istog modela kao kod Visokog saveta sudstva. Tri člana po položaju su Republički javni tužilac, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine, dok su izborni članovi (koje bira Narodna skupština) šest javnih tužilaca ili zamenika javnih tužilaca sa stalnom funkcijom, od kojih je jedan s teritorije autonomnih pokrajina, i dva ugledna i istaknuta pravnika s najmanje 15 godina iskustva u struci, od kojih je jedan advokat, a drugi profesor pravnog fakulteta (član 164. stav 3. i stav 4. Ustava). Opasnost od politizacije je kod javnog tužilaštva još izraženija nego kod sudstva jer su u izbor javnog tužioca uključeni samo politički organi (Vlada i Narodna skupština), a izbor zamenika javnog tužioca je pod direktnom ili indirektnom (preko Državnog veća tužilaca) kontrolom Narodne skupštine.

Zakon o javnom tužilaštvu propisuje da za javnog tužioca i zamenika javnog tužioca može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava opšte uslove za rad u državnim organima, koji je završio pravni fakultet, položio pravosudni ispit i dostojan je funkcije javnog tužioca (član 76. Zakona). Osim opštih uslova Zakon propisuje kao poseban uslov za izbor i određeno radno iskustvo u pravnoj struci nakon položenog pravosudnog ispita (član 77. Zakona). Prilikom predlaganja i izbora kandidata za javnotužilačku funkciju Državno veće tužilaca uzima u obzir stručnost, osposobljenost i dostojnost kandidata (član 82. stav 1. Zakona). Pojmovi stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti su u Zakonu o javnom tužilaštvu na istovetan način definisani kao u Zakonu o sudijama (upor. član 82. stav 2. – stav 4. Zakona o javnom tužilaštvu i član 45. stav 2. – stav 5. Zakona o sudijama). Zakon o javnom tužilaštvu, kao i Zakon o sudijama, u članu 82. stav 5. propisuje da se pri izboru i predlaganju za izbor javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju stručne pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine koja je u službenoj upotrebi u sudu. Ostaje, međutim nejasno koji su instrumenti putem kojih se „vodi računa“ o ovim pitanjima. U lični

list javnog tužioca i zamenika javnog tužioca se ne upisuje podatak o nacionalnoj pripadnosti, a podatak o poznavanju jezika nacionalne manjine se jedino eventualno može podvesti pod podatak o znanju stranog jezika i drugim posebnim znanjima (član 38. stav 1. Zakona o javnom tužilaštvu). Pored toga, Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, kao i Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja rada javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ni na koji način ne vrednuju poznavanje jezika nacionalne manjine.

Podaci o nacionalnoj strukturi javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca ne postoje, ili ako postoje, nisu dostupni javnosti. Štaviše, diskusije o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina retko ili gotovo uopšte ne obuhvataju i javno tužilaštvo. Analize o zastupljenosti nacionalnih manjina u javnim poslovima ne obuhvataju javno tužilaštvo, periodični izveštaji o primeni Okvirne konvencije se ne bave ovom temom, a i predstavnici nacionalnih manjina ne ističu potrebu za povećanjem udela svojih pripadnika među javnim tužiocima i njihovim zamenicima. Stiče se utisak da se javno tužilaštvo percipira kao „srž države“ i neka vrsta „posebne zone“, u kom kontekstu je jedino pitanje zastupljenosti nacionalnih manjina u vojsci i bezbedonosnim službama provokativnije od pitanja njihove zastupljenosti u javnom tužilaštvu.

### 2.6.3. Pripadnici nacionalnih manjina kao javni beležnici i izvršitelji

Javni beležnici i izvršitelji su relativno nove pravosudne profesije u pravosudnom sistemu Republike Srbije. Uvedene su 2011. godine, usvajanjem Zakona o javnom beležništvu (javni beležnik), odnosno Zakona o izvršenju i obezbeđenju (izvršitelj). U oba slučaja reč je o licima koja vrše poverena javna ovlašćenja. Javni beležnik prihvata od stranaka izjave volje i daje im potrebnu pismenu formu i o tome izdaje isprave koje imaju karakter javnih isprava, čuva originale tih isprava i druge poverene dokumente,

izdaje prepise isprava, javno potvrđuje činjenice, daje strankama savete o pitanjima koja su predmet njegove delatnosti i preduzima druge radnje i vrši druge poslove određene zakonom (član 2. stav 4. Zakona o javnom beležništvu). Izvršitelj vrši javna ovlašćenja koja su mu poverena Zakonom o izvršenju i obezbeđenju (član 312. stav 1. Zakona o izvršenju i obezbeđenju), a pre svega u statusu službenog lica sprovodi izvršenje u granicama rešenja o izvršenju (član 11. tačka 8. Zakona o izvršenju i obezbeđenju). I javne beležnike i izvršitelje imenuje ministar pravde (član 2. stav 3. Zakona o javnom beležništvu i član 312. stav 3. Zakona o izvršenju i obezbeđenju). Imenovanje se u oba slučaja vrši na osnovu javnog konkursa (član 27. stav 1. Zakona o javnom beležništvu i član 315. stav 4. Zakona o izvršenju i obezbeđenju). Uslovi za imenovanje određeni su zakonom (član 25. Zakona o javnom beležništvu i član 313. Zakona o izvršenju i obezbeđenju). Interesantno je da Zakon o javnom beležništvu kao jedan od uslova za imenovanje navodi i da lice govori, piše i čita srpski jezik, a na područjima one jedinice lokalne samouprave gde je u službenoj upotrebi i jezik manjine da pozna jezik i jezik te manjine ili da priloži sporazum o saradnji sa sudskim prevodiocem za jezik te manjine (član 25. tačka 7. Zakona o javnom beležništvu). Ovaj uslov je logična posledica zakonske odredbe da se na područjima jedinice lokalne samouprave gde je u službenoj upotrebi i jezik i pismo nacionalne manjine, javnobeležničke isprave sastavljaju na srpskom jeziku ćirilичkim pismom ili na jeziku i pismu nacionalne manjine ili na oba jezika i pisma, u skladu sa zahtevom stranke (član 18. stav 1. Zakona o javnom beležništvu). Ipak, uslov o poznavanju jezika nacionalne manjine nije dosledno usmeren na višejezičnost javnih beležnika u nacionalno mešovitim sredinama (onima u kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi) jer je uslov ublažen mogućnošću da se priloži sporazum o saradnji sa sudskim prevodiocem. Ovakva formulacija prevashodno ide u korist licima kojima je srpski jezik maternji, ali, u manjoj meri, i pripadnicima nacionalnih manjina koji ne vladaju stručnom terminologijom na svom maternjem jeziku. Interesantno je da Zakon o izvršenju i obezbeđenju ne reguliše pitanje jezika na kom se vodi postupak.

Ovaj zakon samo propisuje da se na oglasnoj tabli naziv „izvršitelj“, kao i tekst pečata i štambilja ispisuju i na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave na čijem području se nalazi sedište izvršitelja (član 320. stav 1. i stav 5. Zakona o izvršenju i obezbeđenju).

Najvažnija odredba kako Zakona o javnom beležništvu, tako i Zakona o izvršenju i obezbeđenju koja se tiče zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina odnosi se na utvrđivanje obaveze da se pri izboru javnih beležnika, odnosno imenovanju izvršitelja naročito vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i poznavanju pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine, koji je u službenoj upotrebi na području jedinice lokalne samouprave za koju se imenuju javni beležnici, odnosno na kojoj se nalazi sedište izvršitelja (član 29. stav 5. Zakona o javnom beležništvu i član 316. stav 2. Zakona o izvršenju i obezbeđenju). Zakon o javnom beležništvu istu obavezu propisuje i u vezi sa izborom javnobeležničkih pripravnika (član 34. stav 4. Zakona). Formulacija ova dva zakona prati formulu koja postoji i u Zakonu o sudijama i Zakonu o javnom tužilaštvu i suočava se sa istim problemima. Ako ne postoji evidencija o nacionalnoj pripadnosti javnih beležnika, odnosno izvršitelja, na koji način se vrši procena „odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina“. Ako nisu utvrđeni kriterijumi na osnovu kojih se vrednuje poznavanje jezika nacionalne manjine, kako se procenjuje „poznavanje pravne terminologije na jeziku nacionalne manjine“. U okolnostima nedostatka objektivnih pokazatelja, obaveza o „vođenju računa“ se u praksi ostvaruje kroz „subjektivni osećaj“ Javnobeležničke komore (nadležne za izbor javnih beležnika) ili Komisije koja sprovodi konkurs za izbor izvršitelja.

O nacionalnoj strukturi javnih beležnika i izvršitelja ne postoje podaci i ne zna se koliko njih su pripadnici nacionalnih manjina. U diskusijama o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u organima i telima javne vlasti, javni beležnici i izvršitelji po pravilu ostaju izvan fokusa. Čini se da se gubi iz vida njihovo svojstvo da vrše javna ovlašćenja, da potpadaju pod primenu odredaba

o službenoj upotrebi jezika, kao i da prilikom njihovog izbora, odnosno imenovanja važi ustavna i zakonska obaveza da se vodi računa o nacionalnoj strukturi stanovništva.

## 2.7. Da li je pravno omogućena implementacija prava na odgovarajuću zastupljenost nacionalnih manjina u javnom životu Srbije

Analiza zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu u Srbiji navodi, donekle, na ambivalentne zaključke, što je prevashodno posledica znatne diskrepance između normativnih rešenja proklamovanih u Ustavu i zakonima i kvaliteta njihove primene u praksi. Srbija je ratifikovala sve međunarodne akte kojima se pripadnicima nacionalnih manjina jemči pravo na delotvorno učešće u javnom životu. Ustav Srbije i relevantni zakoni propisuju zabranu diskriminacije na osnovu nacionalne pripadnosti u vezi sa učešćem u javnom životu i prilikom pristupa javnim funkcijama i radnim mestima u organima javne vlasti, a osim toga izričito ističu da se pri zapošljavanju u organima javne vlasti vodi računa o odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. U praksi, međutim prisutna podzastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu ukazuje da s primenom ustavnih i zakonskih načela nešto ne funkcioniše. Osnovni razlog je što ustavna norma o obavezi da se vodi računa da nacionalna struktura zaposlenih odgovara nacionalnoj strukturi stanovništva na zakonskom nivou nije konkretizovana i nije dobila jasne obrise i supstancu. Zakonska rešenja ponavljaju, uz male modifikacije, ustavnu normu i ne odmiču mnogo od načelne proklamacije. Drugi važan razlog je što se parametri koje Ustav i zakoni čine pravno relevantnim još uvek ne prate na pouzdan i sistematizovan način. Reč je o tri osnovna parametra: nacionalnoj strukturi stanovništva, nacionalnoj strukturi zaposlenih u organima javne vlasti i poznavanju jezika nacionalne manjine od

strane zaposlenih. Za sada se jedino prikuplja i obrađuje podatak o nacionalnoj pripadnosti stanovništva, preko popisa stanovništva. Podaci o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih u organima javne vlasti nisu prikupljeni i obrađivani na sistematizovan i ujednačen način, što je onemogućavalo kreiranje i praćenje bilo kakve afirmativne politike u ovoj oblasti. Donošenje Zakona o registru zaposlenih koji propisuje da se u Registar unosi i podatak o nacionalnoj pripadnosti predstavlja pozitivan korak u prevazilaženju problema, ali se efekti primene ovog Zakona još uvek ne mogu predvideti (ovo posebno u kontekstu postojanja drugih evidencija koje i dalje ne sadrže podatak o nacionalnoj pripadnosti; npr. Centralna kadrovska evidencija ili lični list za sudije ili zaposlene u javnom tužilaštvu). Konačno, i podatak o poznavanju jezika nacionalnih manjina od strane zaposlenih u organima javne vlasti je nepoznanica i uglavnom se ne prikuplja. Ostaje nada da će Registar zaposlenih i po ovom pitanju doneti neki napredak. U kontekstu ovih bazičnih problema gotovo je nemoguće kreirati bilo kakvu smislenu afirmativnu politiku usmerenu na povećanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu. U vezi sa afirmativnom politikom se opet nameće jedan ambivalentan zaključak, a tiče se senzibilisanosti vlasti u Srbiji za potrebu primene afirmativnih mera za intenzivnije uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u upravu i pravosuđe. S jedne strane, postoje evidentne (mada sporadične) manifestacije kakve-takve volje da se problem podzastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi (rede u pravosuđu) adresira primenom afirmativnih mera. Na to ukazuju Zaključak Vlade iz 2006. godine, trenutna politika Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, određeni akti organa APV, ali i posvećenost Zaštitnika građana i Pokrajinskog ombudsmana ovom problemu. S druge strane, u organima uprave i pravosuđa je snažno ukorenjen stav da je pristup radnim mestima otvoren za sve pod jednakim uslovima i da pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina treba posmatrati isključivo kroz prizmu zabrane diskriminacije. Stiče se utisak da u ovim strukturama ne postoji izgrađena svest o svrsi i dejstvu afirmativnih mera. Sve ovo ima za posledicu postojanje

sporadičnih i pojedinačnih aktivnosti koje identifikuju ili, ređe, adresiraju problem podzastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu, ali nema sistemski osmišljene i primenjene politike afirmativnih mera. Uglavnom je reč o proklamacijama, mada su rešenja koja sadrži Zaključak Vlade, Preporuka Zaštitnika građana ili preporuke Pokrajinskog ombudsmana dovoljno konkretna da bi mogla poslužiti kao osnov i okosnica afirmativne politike i samo njihova primena u praksi bi već doprinela da se stanje poboljša. Ipak, kao da nešto nedostaje, kao da nema sistemskog pristupa koji bi sve ove sporadične pokušaje kanalisao u sveobuhvatnu afirmativnu politiku.

Pitanje zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu ne može se posmatrati izolovano od šireg konteksta i generalne potrebe da se uprava i pravosuđe reformišu i institucionalizuju u skladu s principima demokratske pravne države. Nedovoljna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u upravi i pravosuđu je samo jedan od brojnih problema sa kojima se uprava i pravosuđe suočavaju. Zbog toga je nerealno očekivati da se stanje u vezi sa zastupljenošću nacionalnih manjina popravi u okolnostima politizovane i neprofesionalne uprave i nedovoljno nezavisnog i neefikasnog pravosuđa. Međutim, treba imati na umu da eventualni naponi i pozitivni pomoci ka unapređenju zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina mogu nedvosmisleno poslužiti kao pokazatelj da se uprava i pravosuđe menjaju, na bolje.

### 3. POLITIČKO PREDSTAVLJANJE NACIONALNIH MANJINA U SRBIJI

*Ukoliko parlament na adekvatan način ne predstavlja narod, to će uticati da neke društvene grupe i zajednice da počnu da osećaju kako su u nepovoljnijem položaju u političkom procesu, ili čak da su potpuno isključene iz njega. Sve to može uticati na kvalitet javnog života i stabilnost političkog sistema, a samim tim i društva uopšte.*

Važan deo zaštite prava nacionalnih manjina i značajan korak ka političkoj jednakosti nacionalnih manjina predstavlja ostvarivanje političke reprezentacije. Osnovna funkcija parlamenta kao najvažnije demokratske političke institucije izabrane direktno od strane građana jeste da predstavlja i zastupa sve građane svoje države. „Ukoliko na adekvatan način ne predstavlja narod, to će uticati da neke društvene grupe i zajednice počnu da osećaju kako su u nepovoljnijem položaju u političkom procesu, ili čak da su potpuno isključene iz njega. Sve to može uticati na kvalitet javnog života i stabilnost političkog sistema, a samim tim i društva



uopšte“ (Beetham, 2008: 13). Ukoliko su određeni građani diskriminirani zbog svoje etničke, rodne, verske ili druge pripadnosti i ne osećaju da su njihovi interesi ravnopravno predstavljeni u parlamentu, legitimnost parlamenta se dovodi u pitanje.

Prisustvo nacionalnih manjina u predstavničkim institucijama je važno kako zbog svojih simboličkih efekata tako i zbog adekvatnog zastupanja manjinskih interesa (Kymlicka, 1995; Williams, 1998; Young, 1990). Podsticanje veće političke reprezentacije može doprineti boljem razumevanju i skretanju pažnje javnosti na probleme manjina, većem međusobnom poštovanju i može podstaći dijalog i toleranciju. Stepem uključenosti pripadnika manjina u rad javnih institucija je snažna poruka građanima, pripadnicima nacionalne manjine, o tome ko jeste, a ko nije ravnopravni član društva (Phillips, 2012: 516–517). Osim toga, pripadnici manjinskih grupa u predstavničkim institucijama doprinose pluralizmu i većoj demokratičnosti institucija tako što povećavaju vidljivost drugačijih stavova u društvu i daju javni legitimitet tim stavovima (Young, 1990: 185). Posledica toga su legitimnije političke odluke i javne politike, a predstavljene manjinske grupe stiču poverenje u predstavničke institucije (Williams, 1998: 172). Građani, osim toga, više veruju predstavnicima koje smatraju sličnijim sebi (Phillips, 1995: 43). Predstavnici iz redova manjinskih grupa takođe služe kao uzor drugim članovima grupe. Na taj način se podstiče samopouzdanje članova grupe o sposobnostima za političko delovanje i donošenje političkih odluka (Mansbridge, 1999: 648–650). Konačno, prisustvom manjina u predstavničkim institucijama povećava se nivo društvenog znanja i donosioci odluka postaju svesniji različitih predloga javnih politika, značenja koja različite grupe pridaju javnim institucijama i različitih posledica javnih politika (Young, 1990: 186). Sve ovo može da doprinese pravednijem tretmanu pripadnika manjinskih grupa u društvu. Predstavljanje manjina se svakako ne može svesti samo na simboličko prisustvo manjina u javnim institucijama. Manjinske grupe se sastoje od pojedinaca koji žele da se u parlamentu čuju njihovi interesi. Samò prisustvo manjina u parlamentu može da doprinese i ovoj dimenziji političkog predstavljanja (Williams, 1998: 7).

Imajući u vidu značaj političkog predstavljanja nacionalnih manjina – kako za same pripadnike manjinskih grupa tako i za društvo u celini – cilj ove studije jeste da analizira mehanizme koji omogućavaju nacionalnim manjinama zastupljenost u Narodnoj skupštini Republike Srbije. U daljem tekstu se posebno analiziraju prednosti i nedostaci aktuelnog izbornog sistema, razmatraju mogućnosti za uvođenje drugih mera afirmativne akcije i nude preporuke u cilju boljeg i efektivnijeg predstavljanja nacionalnih manjina u Srbiji.

### 3.1. Predstavljenost nacionalnih manjina u Narodnoj Skupštini Srbije

Na izborima za Narodnu skupštinu 1990. godine primenjen je dvokružni većinski izborni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama. Sledeći izbori, 1992. godine, kao i oni 1993, održani su po proporcionalnom sistemu sa devet izbornih jedinica, petpostotnim izbornim pragom i D'Ontovom formulom za raspodelu mandata (Jovanović, 2008: 23). Na izborima 1997. godine povećan je broj izbornih jedinica na 29. Poslednja izmena, kada je reč o republičkom nivou, uvedena je nakon 5. oktobra 2000. godine kada je Srbija postala jedna izborna jedinica, dok je i dalje zadržan izborni prag od 5% i D'Ontova formula. U skladu sa ovim pravilima održani su parlamentarni izbori u decembru 2000, 2003, 2007. i 2008. godine s tim što je 2004. godine kao mera pozitivne diskriminacije ukinut izborni prag za liste nacionalnih manjina.

Iako proporcionalni izborni sistem više odgovara predstavljenosti manjina, na većinskim izborima 1990. godine u parlament je ušlo nekoliko partija nacionalnih manjina, koje su, zahvaljujući pre svega njihovoj teritorijalnoj grupisanosti i homogenosti, osvojile ukupno 14 poslaničkih mesta. Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara (DZVM) je sa 2,6% osvojenih glasova imala osam poslanika u Skupštini; Stranka demokratske akcije (SDA) sa 1,7% glasova imala je tri poslanika; Demokratski savez Hrvata (DSH) sa 0,5% glasova, jedan mandat; Demokratska reformska stranka

muslimana (DRSM) sa 0,1%, jedan mandat; i Partija za demokratsko delovanje (PDD) sa 0,44% glasova, takođe, jedan mandat.

Prelaskom na proporcionalni izborni sistem 1992. godine, uprkos očekivanjima, smanjio se broj političkih partija u parlamentu kao posledica visokog izbornog praga od 5%. Samo su predstavnici brojnijih i teritorijalno grupisanih manjina uspeli da pređu cenzus. Dve manjinske stranke su ušle u parlament: DZVM sa devet poslanika i DRSM sa jednim poslanikom.

Na narednim izborima, godinu dana kasnije, pod istim uslovima od manjinskih stranaka u parlament su ušle samo DZVM (pet mandata) i Koalicija PDD i Demokratske partije Albanaca (DPA) (dva mandata) koje su nastupile u koaliciji poučene iskustvom s prethodnih izbora kada su nastupile samostalno i ostale bez mandata.

Povećanje broja izbornih jedinica sa devet na 29 neznatno je povećalo predstavljenost manjina, iako je i dalje visok izborni prag predstavljao nepremostivu prepreku većini manjinskih partija: Savez vojvodanskih Mađara (SVM, četiri mandata), Koalicija Lista za Sandžak – dr Sulejman Ugljanin (tri mandata) i Demokratska koalicija Preševo–Bujanovac (jedan mandat).

Kada se pogledaju rezultati izbora, čini se da je većinski izborni sistem sa jednomandatnim izbornim jedinicama najviše pogodovao političkom predstavljanju nacionalnih manjina (v. Tabela 1). S druge strane, visok izborni prag je nepovoljno uticao na predstavljenost manjina od 1992. godine, a teritorijalna grupisanost je omogućila da pod većinskim izbornim sistemom manjinske partije osvoje značajno veći broj glasova. Rezultate izbora tokom 1990-ih ipak treba uzeti s rezervom kada je reč o uticaju izbornog sistema na predstavljenost manjina. Izvesno je da su društveni kontekst, nivo političkih prava i tadašnja politička situacija uticali i na izlaznost manjinskih birača i motivaciju manjinskih partija da učestvuju na izborima i uključe se u rad državnih institucija. Iako su nacionalne manjine imale svoje predstavnike u svim parlamentima od 1990. godine, parlament je bio slab i kontrolisan od strane vladajuće stranke. Visok nivo diskriminacije manjina u društvu je uticao i na njihov rad u Skupštini. Stroga

Tabela 1. Prisustvo manjinskih partija u NSRS 1990–2000.				
	Izborni sistem	Manjine u parlamentu	Broj manjinskih partija/lista koje su osvojile mandate	Ukupan broj mandata manjinskih partija
1990.	Dvokružni većinski izborni sistem s jednomandatnim izbornim jedinicama	Mađari, Bošnjaci, Hrvati, Albanci	5	14
1992.	Proporcionalni izborni sistem, devet izbornih jedinica, 5% izborni prag, D'Ontova formula	Mađari, Bošnjaci	2	10
1993.	Proporcionalni izborni sistem, devet izbornih jedinica, 5% izborni prag, D'Ontova formula	Mađari, Albanci	2	7
1997.	Proporcionalni izborni sistem, 29 izbornih jedinica, 5% izborni prag, D'Ontova formula	Mađari, Bošnjaci, Albanci	3	8

partijska disciplina i kršenje Poslovnika kako bi se marginalizovala opozicija nije bila retkost. Zbog toga je glavno polje delovanja opozicije tokom 1990-ih godina bila ulica, van formalnih institucija koje je kontrolisala vladajuća stranka. Pojedine manjinske partije su nekoliko puta i bojkotovale izbore.

Period nakon 2000. godine obeležen je usvajanjem zakonodavstva povoljnog za manjine koje između ostalog uključuje i mere afirmativne akcije za povećanje prisustva manjina u parlamentu. Mere afirmativne akcije usvojene su 2004. godine nakon izbora 2000. i 2003. na kojima političke partije nacionalnih manjina nisu uspele samostalno da osvoje mandate.

Posle 2000. cela država je postala jedna izborna jedinica, što je nepovoljno uticalo na partije nacionalnih manjina. Izbori održani 2000. godine bili su specifični jer je većina opozicionih partija, uključujući i partije nacionalnih manjina zajednički formirala koaliciju Demokratska opozicija Srbije. Koalicija se zajedno kandidovala na predsedničkim i saveznim parlamentarnim izborima 24. septembra 2000. godine. Njihov kandidat Vojislav Koštunica je pobedio na izborima, ali su izborni rezultati priznati

tek posle masovnih narodnih protesta koji su organizovani nekoliko dana nakon izbora. Ubrzo nakon poraza Miloševića, organizovani su prevremeni parlamentarni izbori u Srbiji na kojima je DOS osvojio 64,8% glasova, to jest 176 mandata. Jedanaest od ovih mandata je pripalo predstavnicima političkih stranaka nacionalnih manjina pošto su tri manjinske partije (mađarske SVM i DZVM i bošnjačka SDP) bile deo DOS-a. SVM je dobio osam mandata, DZVM jedan i SDP dva mandata.

Na izborima 2003. godine veliki broj manjih regionalnih i manjinskih partija oformile su izbornu koaliciju Zajedno za toleranciju i zajednički izašle na izbore. Izbornu listu je podržalo ukupno 15 stranaka među kojima su bile: dve mađarske stranke, tri bošnjačke, dve hrvatske, jedna romska i jedna bugarska manjinska stranka. Ova lista je, međutim osvojila tek 4,2% glasova što je bilo nedovoljno da pređu izborni prag od 5%. Koalicija je zvanično formirana tek 20 dana pre izbora što je potencijalno moglo da utiče na nedovoljnu podršku birača. Drugi značajniji razlog izbornog neuspeha liste Zajedno za toleranciju možemo naći u njenoj heterogenoj strukturi zbog koje se pripadnici nijedne od manjinskih grupa nisu mogli identifikovati s listom.

Kako bi se povećalo prisustvo nacionalnih manjina u parlamentu, spušten je izborni prag za političke stranke nacionalnih manjina. Prema Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika iz 2004. godine „političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata čak i kada osvoje manje od 5% glasova ukupnog broja izašlih birača“ (član 81). Manjinske partije od tada moraju da pređu samo „prirodni izborni prag“, odnosno proporcionalni prag prema kome je jedan skupštinski mandat jednak broju građana koji su glasali na izborima podeljeno sa ukupnim brojem skupštinskih mandata (250).

Usvajanje prirodnog praga za manjine oslanja se i na druge zakone i propise koji imaju za cilj integraciju manjina u društvo nakon 2000. Ustavom iz 2006. godine Srbija garantuje pripadnicima nacionalnih manjina brojna individualna i kolektivna prava (članovi 75–81), jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama

radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta (član 14. stav 2) i opredeljuje se za mere afirmativne akcije kako bi se obezbedila ravnopravnost i politička jednakost manjinskih grupa u društvu. Afirmativnu akciju u korist nacionalnih manjina, Ustav Srbije priznaje članom 76. stav 3. prema kom „ne smatraju se diskriminacijom posebni propisi i privremene mere koje Republika Srbija može uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini, ako su usmerene na uklanjanje izrazito nepovoljnih uslova života koji ih posebno pogađaju“. Srbija je takođe potpisala i ratifikovala najznačajnije međunarodne konvencije i sporazume o zaštiti prava nacionalnih manjina, pre svega Okvirnu konvenciju za zaštitu prava nacionalnih manjina (2001. godine) i Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima (2005. godine).

Donošenje svih ovih propisa se pozitivno reflektovalo na prisustvo manjina u Narodnoj skupštini Srbije. Za razliku od parlamentarnih izbora 2003. godine kada nijedna manjinska partija nije ušla u parlament, od izbora 2007. godine bar nekoliko manjinskih partija je prisutno u parlamentu Srbije (v. Tabela 2). Uvođenje mera koje podstiču prisustvo manjinskih partija u parlamentu poslalo je snažnu simboličku poruku međunarodnoj zajednici o ravnopravnom tretmanu svih građana bez obzira na etničko poreklo, ali, što je još važnije, poruku pripadnicima nacionalnih manjina kojima su ove mere bile poziv da priznaju političke institucije kao legitimne i sebe vide kao ravnopravne aktere u procesu donošenja političkih odluka u državi.

Već na prvim izborima nakon spuštanja izbornog praga za manjinske partije, održanim 2007. godine, pet političkih partija nacionalnih manjina je ušlo u parlament: mađarska SVM je osvojila 1,30% glasova, bošnjačka SDA 0,84% glasova, romske partije Unija Roma Srbije (URS) 0,42% i Romska partija 0,36% i albanska PDD 0,42%. Ove partije su zajedno osvojile manje glasova nego manjinska koalicija Zajedno za toleranciju na izborima 2003. godine, ali su zbog prirodnog izbornog praga osvojile ukupno osam

Tabela 2. Rezultati parlamentarnih izbora za izborne liste nacionalnih manjina 2007. godine		
Lista	Osvojeni glasovi (%)	Broj mandata
Savez vojvodanskih Mađara	1,30	3
Lista za Sandžak (SDA)	0,84	2
Koalicija Albanaca Preševske doline	0,42	1
Unija Roma Srbije	0,42	1
Romska partija	0,36	1
Mađarska sloga (DZVM, DSVM)	0,32	0

mandata: mađarska partija je osvojila jedan mandat, bošnjačka dva mandata, romske partije takođe dva mandata i albanska partija jedan mandat (v. Tabela 2).

Na izborima održanim godinu dana kasnije, odnosno 2008. godine, manjinske partije su osvojile ukupno sedam mandata: četiri mandata su pripala koaliciji oko SVM, dva mandata bošnjačkoj SDA i jedan mandat albanskoj partiji PDD (v. Tabela 3).

Broj narodnih poslanika iz manjinskih partija se povećao nakon parlamentarnih izbora 2012. godine kada su manjinske

Tabela 3. Rezultati parlamentarnih izbora za izborne liste nacionalnih manjina 2008. godine		
Lista	Osvojeni glasovi (%)	Broj mandata
Mađarska koalicija	1,81	4
Bošnjačka lista za evropski Sandžak (SDA)	0,92	2
Koalicija Albanaca Preševske doline	0,41	1
Romska partija	0,22	0
Ujedinjeni Vlasi Srbije	0,17	0
Gradanska inicijativa Goranaca	0,13	0
Romi za Roma	0,12	0
Unija Roma Srbije	0,11	0
Crnogorska partija	0,07	0
Savez bačkih Bunjevaca	0,05	0

partije osvojile 10 mesta zahvaljujući prirodnom izbornom pragu. Na ovim izborima SVM je osvojio pet mandata sa 1,75% glasova, SDA Sandžaka 0,71% glasova i dva mandata, koalicija Sve zajedno: BDZ, GSM, DZH, DZVM, Slovačka stranka – Emir Elfić jedan mandat sa 0,64% glasova, i koalicija oko PDD jedan mandat sa 0,34% glasova (v. Tabela 4). Deseti mandat zahvaljujući prirodnom izbornom pragu osvojila je partija Koalicija Albanaca Preševske doline. Nijedan od ponuđenih odgovora koja se registrovala i kandidovala kao politička stranka vlaške nacionalne manjine. Ova stranka je, međutim osnovana kao vlaška partija kako bi zloupotrebila izborna pravila i ne može se smatrati manjinskom strankom iz sledećih razloga: 1) stranku nisu osnovali pripadnici vlaške nacionalne manjine; 2) izborna platforma i program stranke se ne zasnivaju na unapređenju položaja i prava Vlaha u Srbiji; 3) stranka nije osvojila mandat zahvaljujući glasovima pripadnika vlaške nacionalne manjine već pre svega neupućenih birača koji su zbog imena ove stranke mogli da pomisle da se zaokruživanjem broja ispred ove stranke na glasačkom listiću opredeljuju da ne glasaju ni za jednu od ponuđenih opcija.

Trend rasta broja manjinskih poslanika izabranih na manjinskim izbornim listama nastavljen je i nakon izbora 2014. godine kada su manjinske liste osvojile ukupno 11 mandata: SVM 2,10% glasova i šest mandata, SDA tri mandata sa 0,98% glasova i PDD dva mandata sa 0,68% glasova (v. Tabela 5).

Lista	Osvojeni glasovi (%)	Broj mandata
Savez vojvodanskih Madara	1,75	5
Stranka demokratske akcije Sandžaka	0,71	2
Sve zajedno	0,64	1
Nijedan od ponuđenih odgovora	0,59	1
Koalicija Albanaca Preševske doline	0,34	1
Crnogorska partija	0,10	0



Tabela 5. Rezultati parlamentarnih izbora za izborne liste nacionalnih manjina 2014. godine

Lista	Osvojeni glasovi (%)	Broj mandata
Savez vojvođanskih Mađara	2,10	6
Stranka demokratske akcije Sandžaka	0,98	3
Partija za demokratsko delovanje	0,68	2
Ruska stranka – Slobodan Nikolić	0,18	0
Crnogorska partija	0,18	0
Lista nacionalnih zajednica – BDZ, MPSZ, DZH, MRM, MEP	0,11	0
Koalicija građana svih naroda i narodnosti (RDS – SDS)	0,09	0

Možemo da zaključimo da aktuelni izborni sistem omogućava stabilno prisustvo u parlamentu jedino strankama mađarske, bošnjačke i albanske nacionalne manjine. SVM je jedina manjinska stranka koja je od 2007. godine na svakim narednim izborima dobijala sve veći broj skupštinskih mandata. Lista koju predvodi dr Sulejman Ugljanin je i 2007. i 2008. godine osvajala po dva mandata, ali je na izborima 2012. osvojila manji procenat glasova nego ranije da bi 2014. godine uspela da se izbori za još jedan dodatni mandat. PDD je ili samostalno ili u koaliciji albanskih partija osvajala po jedan mandat do 2014. godine kada je osvojila dovoljno glasova za dva poslanička mesta.

Osim samostalnog izlaska na izbore, manjinske partije mogu da uđu u parlament preko izbornih koalicija sa većinskim partijama. Izborne koalicije su posebno privlačne političkim partijama koje predstavljaju malobrojnije nacionalne manjine, pošto im one obezbeđuju garantovan mandat bez obzira na osvojene glasove. Koalicije s manjinskim partijama se isplate i većinskim partijama jer im omogućavaju da biračkom telu poruče da imaju podršku nacionalnih manjina čime teže da privuku glasove ne samo nacionalne manjine s čijom strankom su u koaliciji već i pripadnike drugih manjinskih grupa. To je posebno slučaj s partijama koje teže da privuku glasove u Vojvodini.

Već smo pomenuli da su izbornim koalicijama s većinskim strankama tri manjinske partije osvojile ukupno 11 mandata na izborima 2000. godine. Na izborima 2003. godine dva predstavnika bošnjačke manjinske partije osvojila su skupštinske mandate (Jovanović, 2008: 23–24, Orlović, 2008: 149). Tada je SDA podržao listu Demokratske stranke, što im je obezbedilo dva poslanička mesta prema koalicionom sporazumu. Na izborima 2007. godine dve manjinske partije, hrvatska DSHV i bošnjačka SDP, ušle su u parlament zahvaljujući predizbornim koalicijama. DSHV-u je tada prema koalicionom sporazumu pripao jedan mandat, a SDP-u tri mandata. Iste partije su na isti način obezbedile prisustvo i nakon izbora 2008. godine. Naime, DSHV je dobio jedno mesto, a SDP četiri mesta na listi DS. Izbori 2012. su zahvaljujući izbornim koalicijama u parlament doveli po jednog predstavnika četiri manjinske partije: hrvatske stranke – Demokratski savez Hrvata u Vojvodini (DSHV), romske stranke – Romska partija (RP), bošnjačke stranke – Bošnjačka narodna partija (BNP) i makedonske stranke – Demokratska partija Makedonaca (DPM). Na izborima 2014. godine samo je jedna manjinska partija, Bošnjačka narodna stranka, osvojila mandat zahvaljujući predizbornoj koaliciji s većinskom strankom (v. Tabela 6).

Najzad, na poslednjim sprovedenim izborima za narodne poslanike 2016. godine bilo je pet lista nacionalnih manjina:

Tabela 6. Prisustvo manjinskih partija u NSRS zahvaljujući predizbornim koalicijama s većinskim strankama			
	Manjine u parlamentu	Broj manjinskih partija	Broj mandata
2000.	mađarska (SVM, DZVM), bošnjačka (SDP)	3	11
2003.	bošnjačka (SDA)	1	2
2007.	hrvatska (DSHV), bošnjačka (SDP)	2	4
2008.	hrvatska (DSHV), bošnjačka (SDP)	2	5
2012.	hrvatska (DSHV), romska (RP), bošnjačka (BNP), makedonska (DPM)	4	4
2014.	bošnjačka (BNS)	1	1

Vajdasági Magyar Szövetség-Pásztor István – Savez vojvodanskih Mađara – Istvan Pastor sa 250 kandidata; Muamer Zukorlić – Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka (99 kandidata); SDA Sandžaka – dr. Sulejman Ugljanin (29 kandidata); Ruska stranka Slobodan Nikolić (55 kandidata); Partija za demokratsko delovanje – Ardi SinaniPartia për veprim demokratik – Ardita Sinani (osam kandidata).

Mandate su osvojile sledeće političke stranke nacionalnih manjina: Savez vojvodanskih Mađara je s podrškom od 56.620 građana ili 1,5% od ukupnog broja građana koji su glasali (3.775.821) osvojila četiri mandata; Bošnjačka demokratska stranka Sandžaka je osvojila dva mandata s podrškom 32.526 (0,86%) građana; dva mandata SDA Sandžaka je podržalo 30.092 (0,8%) građana; Partija za demokratsko delovanje je zahvaljujući koaliciji sa Savezom vojvodanskih Mađara osvojila jedan mandat koji je podržalo 16.262 (0,46%) građana.<sup>1</sup>

### 3.2. Razlozi za uvođenje prirodnog izbornog praga u Srbiji

Prirodan izborni prag je uveden kao direktna reakcija na neuspeh manjinskih izbornih lista da na izborima 2003. godine pređu izborni prag od 5%. Razlog za uvođenje prirodnog izbornog praga, međutim, nije bila iskrena namera zakonodavaca za političkim uključivanjem nacionalnih manjina, već je ova mera odgovor na očekivanja i zahteve međunarodne zajednice. Pošto nijedna politička stranka nacionalnih manjina nije 2003. godine ušla u parlament, to se negativno odrazilo na percepcije međunarodne zajednice o Srbiji. Novi Zakon o izmenama i dopunama Zakona o izboru narodnih poslanika, koji je smanjio izborni prag za manjinske izborne liste, usvojen je odmah nakon konstituisanja parlamenta 2004. godine, tek dva meseca nakon izbora. Ova mera je, kako su

---

<sup>1</sup> Rezultati izbora za Narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije od 24. aprila i 4. maja 2016. godine ([http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni\\_rezultati.pdf](http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni_rezultati.pdf))

objasnili predlagači zakona, izabrana među svim ostalima pre svega zbog svoje jednostavnosti. Izmene zakona je predložila grupa od 53 poslanika iz tada vladajuće Demokratske stranke Srbije (DSS). Branislav Ristivojević, narodni poslanik DSS i predstavnik predlagača zakona je na sledeći način obrazložio ovaj predlog u Skupštini:

„Drugi veliki problem koji smo uvideli je to da na prošlim parlamentarnim izborima praktično stranke nacionalnih manjina nisu uspele da uđu u parlament. Postoji više načina da se reši ovaj problem. Mi smo predložili onaj za koji mislimo da je najbezbolniji, najlakši i najbrži i da se urgentno najpre može sprovesti. To je vrlo jednostavno i prosto, da se za stranke nacionalnih manjina jednostavno ukine izborni cenzus od 5%. Ovu stvar nije problem ni matematički sprovesti. Vrlo je jednostavno uraditi. Jedine izmene koje bi pratile ovako predloženu mogućnost za stranke nacionalnih manjina, to je uvođenje kategorije stranaka nacionalnih manjina. RIK bi, kako smo mi predvideli, mogla u svom radu da izvrši određenu selekciju. To pravo bi imale samo one stranke koje se isključivo i na prvom mestu u svojim programima zalažu za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina... Ponašavam, nije ovo jedina mogućnost da se reši taj problem, ali sada, urgentno, u kraćem periodu u kojem moramo da intervenišemo na određene probleme u ovom zakonu, smatramo da je ovo najbolje rešenje koje se može ostvariti u kratkom vremenu“ (Stenografske beleške, 23.02.2004).

Iako je bilo mnogo primedbi na predlog zakona i sugestija da bi rezervisana mesta bila efektivniji mehanizam za predstavljanje manjina, svi narodni poslanici sem poslanika SRS su glasali za predlog zakona. Narodni poslanik iz Demokratske stranke (DS), tada druge najveće opozicione stranke, Bojan Pajtić je ovako obrazložio svoju odluku da glasa za predlog zakona:

„Mislim da bi bilo najbolje da se taj zakon povuče, pa da se doradi. Glasaćemo i ovako zbog prava nacionalnih manjina

da uđu u parlament bez cenzusa. Mislim da poruka ne bi bila shvaćena dobronamerno ukoliko bismo glasali protiv zakona, pa ćemo glasati za njega, ali mislim da je prostor za manipulaciju ogroman, nezavisno od toga ko je na vlasti“ (Stenografske beleške, 23.02.2004).

Izmene zakona, međutim nisu uključile smanjivanje broja potpisa neophodnih za kandidovanje manjinske izborne liste. Jednako kao i većinske izborne liste, za manjinske liste je i dalje potrebna podrška od 10.000 potpisa što manjinskim partijama znatno otežava mogućnosti kandidovanja na izborima.

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

### 3.3. Prednosti i nedostaci zakonskog okvira za predstavljanje nacionalnih manjina

Prema aktuelnim propisima, političke stranke nacionalnih manjina mogu da osvoje poslanički mandat sa 0,4% glasova. Prednost prirodnog izbornog praga za partije nacionalnih manjina je u tome što omogućava makar brojnijim nacionalnim manjinama osvajanje mandata u skupštini. U prethodnom delu studije smo pokazali da pre usvajanja ove mere nijedna manjinska stranka nije uspela da uđe u parlament. Druga prednost prirodnog izbornog praga je u tome što podstiče odgovornost manjinskih predstavnika prema pripadnicima nacionalnih manjina jer će se u parlamentu naći samo one stranke koje imaju podršku manjinskih birača.

Narodni poslanici manjinskih stranaka, baš kao i poslanici većinskih stranaka će nakon završenog mandata ponovo morati da izađu pred birače i bore se za njihovo poverenje. Treće, prirodan izborni prag podstiče saradnju između manjinskih stranaka jer predstavnicima malobrojnijih manjina nije lako da pređu čak ni znatno snižen izborni prag. Četvrto, za razliku od nekih drugih rešenja, poput manjih izbornih jedinica, aktuelni izborni sistem s jednom izbornom jedinicom omogućava manjinskim partijama da se obrate pripadnicima manjine u svim delovima Srbije. Peto, aktuelni izborni sistem podstiče većinske stranke da se bave manjinskim pitanjima kako bi dobile podršku manjinskih birača. Ovo, na primer, nije slučaj s rezervisanim mestima jer manjinske stranke nisu konkurencija većinskim kada je reč o glasovima manjinskih birača.

Uprkos ovim prednostima aktuelni izborni sistem ima određene nedostatke kada je reč o predstavljenosti nacionalnih manjina. Prvo, omogućeno je prisustvo u parlamentu samo predstavnicima brojnijih nacionalnih manjina. Prirodan izborni prag zahteva za jedan mandat 0,4%, odnosno oko 16.000 dobijenih glasova s obzirom na očekivanu izlaznost od 60% upisanih birača, što je prag koji većina nacionalnih zajednica teško može da pređe. Imajući u vidu brojnost, jedino Mađari i Bošnjaci mogu da, s relativnom sigurnošću, očekuju predstavnike u parlamentu. Kada je reč o ostalim manjinama, ovakvo rešenje omogućava predstavljenost tek stvaranjem međuetničkih koalicija ili homogenizacijom grupe. U Srbiji su, međutim partije koje predstavljaju nacionalne manjine izuzetno podeljene i po nekoliko partija pretenduje da predstavlja jednu nacionalnu zajednicu. „Ako tome dodamo da i pored nacionalne homogenizacije jedan broj birača iz ove kategorije glasa i za druge stranke ili apstinira, sasvim je izvesno da može doći do rasipanja glasova i nepredstavljanja manjina u Narodnoj skupštini“ (Jovanović, 2005: 191). Drugo, čak i za brojnije manjine, izuzetno je teško da mandate osvoje više od jedne stranke koja predstavlja istu nacionalnu manjinu. Na taj način se smanjuje konkurencija među manjinskim strankama koja je izuzetno značajna kako tokom izborne kampanje tako i za vreme mandata. Prisustvo

predstavnik iz različitih stranaka koji predstavljaju istu nacionalnu manjinu bi omogućilo da se u parlamentu čuju različiti stavovi i interpretacije manjinskih interesa. Međusobna konkurencija u parlamentu bi podstakla veću odgovornost manjinskih predstavnika. Treće, izmene izbornog zakona 2004. godine nisu smanjile broj potrebnih potpisa za kandidovanje manjinske izborne liste. Političke stranke i koalicije nacionalnih manjina moraju da prikupe 10.000 potpisa kako bi registrovale izbornu listu, što je izuzetno teško ili čak nemoguće za najveći broj manjinskih stranaka.

### 3.4. Kako kreirati izborni sistem – prekranje izbornih jedinica, kvote i rezervisana mesta

Kako bi se obezbedila politička reprezentacija nacionalnih manjina moguće je kreirati izborni sistem tako da olakša osvajanje mandata predstavnicima manjina. U tom cilju, moguće je, pored smanjivanja izbornog cenzusa, primeniti i druge mere: uvođenje prirodnog izbornog praga za manjine, prekranje izbornih jedinica, formiranje posebnih izbornih jedinica za manjine, davanje povoljnijih uslova za registraciju, finansiranje ili upis manjinskih političkih partija, uvođenje etnički uravnoteženih kandidatskih lista, rezervisanje određenog broja mandata za predstavnike manjina, itd.

Izmene izbornog sistema mogu da uključuju promene broja i veličine izbornih jedinica. Ukoliko su manjine grupisane na određenoj teritoriji, omeđavanje izbornih jedinica tako da manjine čine većinu tamo gde je to moguće, predstavlja meru pozitivne diskriminacije. Ukoliko manjine nisu grupisane, za njih su bolje veće izborne jedinice koje se mogu kombinovati sa smanjivanjem izbornog praga kako bi i malobrojne manjine imale svoje predstavnike u parlamentu. Izborne jedinice ne moraju da budu samo geografski određene. Česta mera u cilju povećanja predstavljenosti manjina jeste formiranje posebnih manjinskih izbornih jedinica kako bi se prevazišao problem veličine i teritorijalne rasprostranjenosti nacionalnih manjina.

Dok je prednost izdvojenih manjinskih jedinica ili izbornih jedinica u kojima pripadnici manjina čine većinu u tome što se povećava broj pripadnika manjinskih grupa u predstavničkim institucijama, potencijalni negativni efekat može da bude jačanje stranaka i kandidata koji nisu naklonjeni manjinama u okolnim izbornim jedinicama. Ovaj argument se posebno često sreće u literaturi o predstavljanju rasnih manjina u SAD. Kreiranje izbornih jedinica u kojima afro-američko stanovništvo čini većinu dovelo je do jačanja republikanskih kandidata sa snažnom rasističkom retorikom u okolnim jedinicama (Lublin, 1997; Swain, 1993). Zaključak je da je s jedne strane prekrajanjem izbornih jedinica došlo do većeg prisustva manjina u kongresu, ali da je, s druge strane smanjena mogućnost uticaja ovih predstavnika na donošenje odluka, jer se povećao broj predstavnika iz drugih izbornih jedinica koji nisu naklonjeni manjinama.

Pored prekrajanja izbornih jedinica, druga mogućnost je ili usvajanje etničkih kvota ili rezervisanih mesta za nacionalne manjine. Uvođenje etnički uravnoteženih kandidatskih lista odnosno kvota za kandidate je mehanizam kojim se unapred određuje koliki procenat određene manjinske grupe mora da se nađe na svakoj izornoj listi (Lijphart, 2003). S druge strane, rezervisana mesta podrazumevaju da u parlamentu postoji određeni broj mesta koja obavezno moraju da popune predstavnici manjina.

Pojedini autori, međutim ističu da partijske kvote nisu dobar mehanizam za nacionalne manjine, iako su se pokazale kao korisne za povećanje političkog prisustva žena u parlamentima. Ovi autori polaze od toga da se linije društvenih rasepa podudaraju sa etničkim identitetima i da nije moguće prevazići distancu između etničkih grupa (Htun, 2004). Smatra se takođe da predstavnici koji su izabrani preko partijskih kvota neće biti toliko zainteresovani za manjinska pitanja jer za njih nisu glasali isključivo pripadnici njihove nacionalne manjine. Oni će zbog toga značajan deo vremena posvetiti „mainstream“ temama pre nego manjinskim. Bez obzira na kvote, ovo se odnosi na sve manjinske predstavnike koji su u parlament izabrani kao članovi većinskih partija ili kroz koalicije manjinskih partija s većinskim partijama.



Kvote ili uopšte predstavljenost manjina kroz većinske partije promovišu integraciju i kompromis, dok s druge strane rezervisana mesta pojačavaju međugrupne razlike (Htun, 2004: 452). Poslanici izabrani zahvaljujući rezervisanim mestima više su fokusirani na manjinska pitanja nego oni poslanici koji nisu izabrani direktno od strane manjinskih birača (Bird, 2003: 29).

Dok rezervisana mesta podstiču fokusiranje poslanika iz redova manjinskih grupa na manjinska pitanja i interese, rezervisana mesta imaju takođe i dosta nedostataka. Opravdano se može sumnjati da se zbog toga što su im mesta rezervisana, manjinski poslanici neće dovoljno posvetiti i truditi za vreme mandata (Phillips, 1995: 102). Osim toga, moguće je i da se smanji zainteresovanost manjinskih birača za izlazak na izbore jer znaju da je prisustvo manjinskih predstavnika garantovano bez obzira na izlaznost birača. Nije teško zamisliti da se sa smanjivanjem političke participacije manjinskih birača smanji i odgovornost predstavnika manjina članovima svoje grupe. Zbog svega toga, izvršna vlast ili vladajuća koalicija može relativno lako da kooptira manjinske predstavnike tako što će im obezbediti minimalne ustupke, i što je još važnije – privilegovane pozicije za mali broj etničkih lidera po cenu njihove bezuslovne podrške vladi (Bird, 2014: 19). U situaciji kada veza između manjinskih predstavnika i manjinskih birača nije jaka i poslanička mesta za manjine su garantovana, zainteresovani pripadnici nacionalnih manjina nemaju načine da pozovu svoje predstavnike na odgovornost. Konačno, garantovanje mandata manjinama zahtevalo bi uvođenje posebnih manjinskih biračkih spiskova što bi moglo da bude neprihvatljivo za mnoge pripadnike nacionalnih manjina. Jedno moguće rešenje je to da se biračima na izborima daju dve izborne liste kandidata tako da birači sami mogu da odluče da li će glasati za listu na kojoj su manjinski kandidati ili za opštu, a da pritom ne moraju da se registruju.

Kao što smo videli, svaka od do sada pomenutih mera ima svoje prednosti i nedostatke, a izbor odgovarajuće formule zavisi od konteksta u kom se primenjuje, to jest od konkretnih uslova poput broja i veličine nacionalnih manjina, ili njihove teritorijalne rasprostranjenosti. U pokušaju da se odredi koji mehanizam

bi najviše odgovarao nacionalnim manjinama u Srbiji, potrebno je da imamo u vidu specifičnosti Srbije. Uprkos tome što u Srbiji živi mnogo nacionalnih manjina, one su izuzetno malobrojne. Samo Bošnjaci, Mađari i Romi čine više od 1% građana Srbije. Ostale 24 nacionalne manjine čine ukupno tek nešto više od 5% građana, dok pojedinačno neke od njih imaju samo nekoliko stotina pripadnika. S obzirom na to, postavlja se pitanje kako obezbediti adekvatnu političku reprezentaciju i ravnopravan tretman svim nacionalnim zajednicama bez stavljanja bilo koje u posebno povoljan ili nepovoljan položaj.

Treba imati u vidu i da se ravnopravnost i politička jednakost nacionalnih manjina ne podstiče isključivo direktnom političkom predstavljenosti. Nacionalne manjine u Srbiji imaju pravo da izaberu svoje nacionalne savete koji će ih predstavljati u oblasti obrazovanja, kulture, obaveštavanja na jeziku nacionalne manjine i službene upotrebe jezika i pisma (Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, član 2). Postavlja se pitanje da li je ovaj mehanizam dovoljan za malobrojnije manjine. Da li bi eventualno prazna stolica za nacionalne savete nacionalnih manjina u resornom skupštinskom odboru bila adekvatna zamena za direktno prisustvo u predstavničkim institucijama? Osim toga, pitanje je i kako pomiriti, s jedne strane, zahtev za odgovornošću manjinskih predstavnika s težnjom za većim prisustvom pripadnika manjinskih grupa u parlamentu, s druge strane.

U ovom radu smo istakli značaj kako prisustva manjina u parlamentu, tako i efektivnog i odgovornog zastupanja manjinskih interesa. Kako bi pripadnici nacionalnih manjina imali ravnopravne mogućnosti da njihovi problemi, interesi i preference budu politički predstavljene, potrebno je da institucionalna pravila pruže podsticaj i većoj zastupljenosti manjina u predstavničkim institucijama i većoj odgovornosti manjinskih predstavnika svojim biračima. U tom cilju smo na osnovu dosadašnje analize formulisali sledeće preporuke:

Prvo, potrebno je smanjiti broj potpisa za kandidovanje manjinskih lista. Kao što smo ranije istakli, u Srbiji je još uvek potrebno 10.000 potpisa za kandidovanje izborne liste bez obzira

na to da li je lista manjinska ili ne. To zapravo može da znači da je manjinskoj političkoj partiji potrebno manje glasova da osvoji poslanički mandat nego da se kandiduje na izborima. Prikupljanje tolikog broja potpisa je posebno teško političkim strankama malobrojnijih nacionalnih manjina. Dakle, kako bi nacionalne manjine uopšte imale kandidate na izborima, neophodno je smanjiti broj potpisa za kandidovanje manjinskih izbornih lista. To se može učiniti izmenama člana 43. Zakona o izboru narodnih poslanika koji bi utvrdio da je za registrovanje izborne liste nacionalne manjine potrebno 3.000 potpisa.

Drugo, na osnovu analize, zaključujemo da prirodan izborni prag ima više prednosti u odnosu na prekranje izbornih jedinica, partijske kvote ili rezervisana mesta. Iako je izborni prag za manjinske liste znatno niži nego za većinske partije, manjinske partije imaju ograničeno i znatno manje biračko telo, što znači da moraju da ulože značajan napor kako bi privukle birače i ubedile ih da glasaju za njihovu listu. Zbog toga što njihova pozicija znatno zavisi od manjinskih birača, prirodan izborni prag možemo smatrati merom koja omogućava manjinskim biračima da svoje predstavnike pozovu na odgovornost. Međutim, ova mera ima i određene nedostatke: malobrojne manjine nemaju svoje predstavnike u parlamentu i aktuelni sistem ne podstiče konkurenciju među manjinskim strankama. Stoga je potrebno uvesti dodatne mere uz zadržavanje prirodnog izbornog praga koje bi uticale na povećanje prisustva malobrojnijih manjina i podstakle konkurenciju različitih stranaka koje predstavljaju istu nacionalnu manjinu. To se može postići na dva načina.

Prvo rešenje koje bi omogućilo i da nacionalne manjine budu posebno politički predstavljene i da se obezbedi kompetitivnost među partijama nacionalnih manjina jeste da se mandati ne dodeljuju pojedinačno listama partija nacionalnih manjina već na osnovu zbira glasova koje osvoje sve partije jedne manjine. Manjini bi pripalo onoliko mandata koliko se puta u zbiru njihovih glasova sadrži broj glasova potrebnih za prelazak prirodnog izbornog praga. Nakon toga, mandati bi se raspoređivali prema većinskom principu, odnosno onim kandidatima koji su dobili

najviše glasova. Na izborima 2007. godine tri romske partije su osvojile ukupno 18.950 glasova. Kako je za prelazak izbornog praga potrebno 0,4% osvojenih glasova što je oko 15.000 glasova, romska nacionalna manjina bi dobila jedan mandat u parlamentu koji bi pripao partiji koja je osvojila najviše glasova, u ovom slučaju Romskoj partiji – S. Šajn.

Drugo rešenje bi bilo povećanje broja izbornih jedinica uz zadržavanje prirodnog izbornog praga za liste nacionalnih manjina. Budući da su nacionalne manjine u Srbiji uglavnom teritorijalno grupisane, manje jedinice bi pogodovala njihovoj većoj reprezentativnosti. Povećanje broja izbornih jedinica bi doprinelo direktnijem kontaktu birača s kandidatima, većoj legitimnosti i reprezentativnosti parlamenta, jačanju veze poslanika i birača, boljoj predstavljenosti različitih područja države čime bi i pripadnici nacionalnih manjina suštinski bili bolje predstavljeni. Ovo rešenje, međutim ne bi odgovaralo Romima koji su disperzovani širom zemlje i koji bi, u tom slučaju, teško dolazili do mandata u skupštini.

Veći broj višemandatnih izbornih jedinica bi, posebno u onim delovima zemlje u kojima nacionalne manjine čine značajan procenat stanovništva, podstakao veću konkurenciju među manjinskim partijama jer bi omogućio da se u parlamentu nađe više od jedne partije iste nacionalne manjine. Aktuelni izborni sistem demotivise veliki broj političkih partija nacionalnih manjina da učestvuju na izborima. Ranija istraživanja pokazuju da manje partije odlučuju da uđu u izbornu trku samo onda kada unapred znaju da imaju dovoljnu podršku birača da pređu izborni prag (Bernauer and Bochsler, 2011: 750). Rezultati izbora predstavljeni u ovom radu nam upravo pokazuju da na parlamentarnim izborima učestvuje tek nekoliko manjinskih partija, iako je u Srbiji registrovana čak 51 politička partija nacionalnih manjina. Kada bi, međutim više od jedne mađarske ili bošnjačke političke partije imale mogućnost da pređu izborni prag, one bi se uključile u izbornu trku. Veća konkurencija i borba za glasove istog biračkog tela bi doprinela većoj odgovornosti manjinskih lidera i kvalitetu njihovog rada u parlamentu. Aktuelna izborna pravila pak podstiču homogenizaciju manjinskih partija, jer bi unutaretnička

konkurencija lako mogla da dovede do disperzije glasova i nepredstavljenosti što je u nekoliko izbornih ciklusa bio slučaj s romskim partijama. Povećanje broja izbornih jedinica bi bar delimično rešilo ovaj problem.

Povećanje broja izbornih jedinica bi donelo još jednu korist pripadnicima nacionalnih manjina. Naime, manje izborne jedinice bi ojačale političko predstavljanje regiona i osnažilo veze između predstavnika i regiona iz kojih dolaze. U situaciji kada najveći broj predstavnika iz većinske zajednice dolazi iz Beograda, a regionalni interesi su slabo zastupljeni i kada se političke stranke nacionalnih manjina fokusiraju pre svega na interese opština i regiona u kojima živi najveći broj pripadnika njihove grupe, postavlja se pitanje ko predstavlja interese manjina u drugim delovima Srbije. Na primer, ako se politički predstavnici albanske nacionalne manjine fokusiraju na Preševsku dolinu i interese Albanaca u Preševu, Bujanovcu i Medvedi, postavlja se pitanje ko predstavlja Albance koji žive u Beogradu ili Vojvodini. Ukoliko se bošnjačke partije fokusiraju na Sandžak, a mađarske na Vojvodinu, ko zastupa 1,10% Bošnjaka u Beogradu ili malobrojne Mađare koji žive u Južnoj i Istočnoj Srbiji? Podjednako je važno i pitanje ko zastupa interese manjina koje nemaju svoje predstavnike u parlamentu. Veći broj izbornih jedinica bi podstakao narodne poslanike da obraćaju više pažnje na interese birača iz njihove izborne jedinice bez obzira na etničku pripadnost, što bi bar delom ublažilo problem nedovoljne regionalne predstavljenosti. U manjim izbornim jedinicama bi i većinske političke partije imale podsticaj da zastupaju interese manjinskih birača u svojoj izbornoj jedinici jer bi računali na njihovu izbornu podršku.

Treće, videli smo da veliki broj manjinskih partija formira predizborne koalicije s većinskim partijama i zahvaljujući koalicijom sporazumu pre nego podršci birača dobija mesta u skupštini. Ovi poslanici su više vezani za većinske partije kojima duguju mandat nego za pripadnike nacionalnih manjina. Pošto je broj njihovih parlamentarnih mandata određen koalicijom sporazumom pre samih izbora, nisu im neophodni značajna podrška manjinskih birača, atraktivan izborni program ili konkretna izborna obećanja. Pošto su izbori zapravo jedini trenutak kada

politički predstavnici polažu računa biračima za ono što su uradili u prethodnom mandatu i birači imaju priliku da odluče o njihovom reizboru, pripadnici nacionalnih manjina nemaju načina da pozovu na odgovornost indirektno izabrane manjinske predstavnike. Postavlja se pitanje da li institucionalna pravila mogu da podstaknu veću odgovornost manjinskih partija koje u parlament ulaze zahvaljujući izbornim koalicijama s većinskim strankama. Jedno potencijalno rešenje je podizanje izbornog praga za koalicije. S povećanjem izbornog praga, povećali bi se i troškovi formiranja koalicije. Političke stranke bi pažljivije birale koalicione partnere. Male partije koje nemaju jasnu izbornu bazu ne bi više bile poželjan koalicioni partner. Manjinske partije bi tada ili formirale manjinske koalicije kako bi izbegle izborni prag ili bi pokušale da se nametnu kao poželjan koalicioni partner većinskim partijama. U oba slučaja, manjinske partije bi morale da ojačaju svoju vezu sa manjinskim biračima što bi dugoročno doprinelo većem kvalitetu zastupanja manjinskih interesa.

Četvrto, više puta smo istakli da samô prisustvo pripadnika nacionalnih manjina u parlamentu nije dovoljno da obezbedi efektivno zastupanje manjinskih interesa. Kako bi se unapredilo suštinsko predstavljanje manjinskih interesa, potrebno je da pripadnici nacionalnih manjina imaju mogućnost da pozovu svoje predstavnike na odgovornost. Zbog toga je izuzetno važno da manjinski poslanici unaprede komunikaciju sa svojim biračima otvaranjem kancelarija u mestima u kojima žive pripadnici nacionalne manjine ili redovnim sastancima i tribinama sa svojim biračima. S obzirom na to da veliki broj pripadnika nacionalnih manjina ne govori srpski jezik kojim se u parlamentu služe i manjinski predstavnici, građani bi lakše nadzirali rad svojih predstavnika ukoliko bi manjinski poslanici imali mogućnost da u parlamentu govore svojim maternjim jezikom. Potrebno je raditi i na razvijanju manjinskih organizacija civilnog društva koje mogu da prate i nadziru rad manjinskih predstavnika. Uloga medija je izuzetno značajna. Potrebno je da manjinski mediji budu dovoljno razvijeni i nezavisni od manjinskih partija kako bi građani bili adekvatno informisani o radu političkih lidera.



## Literatura

- Bašić, G. (2018): *Multikulturalizam i etnicitet*. Beograd: Institut društvenih nauka.
- Bašić, G. (2018/a): "Policy of Multiculturalism in Serbia: Between Legal Confusion and Social Segregation". In: Bašić, G., Žagar, M. & Tatalović, S. *Multiculturalism in Public Policies*. Belgrade: Academic Network for Cooperation in SEE & Institute of Social Science.
- Bašić, G. & Marković, K. (2018/b): "Social status of the Roma in Serbia – demographic aspects in public multiculturalism policies". Stanovništvo, 2018 OnLine-First (00):1-1.
- Bašić, G. (2006): *Iskušenja demokratije u multietničkom društvu*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
- Bašić, G., & Crnjanski, K. (2006/a): *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
- Beetham, D. (2008): *Parlament i demokratija u dvadeset prvom veku: vodič za dobru praksu*, Beograd: UNDP, Interparlamentarna unija.
- Bernauer, J. and D. Bochslers (2011): "Electoral entry and success of ethnic minority parties in central and eastern Europe: A hierarchical selection model". *Electoral Studies* 30(4) 738–755.
- Bird, K. (2003): "The Political Representation of Women and Ethnic Minorities in Established Democracies: A Framework for Comparative Research". *Academy of Migration Studies*. Denmark: Aalborg University.
- Bird, K. (2014): "Ethnic quotas and ethnic representation worldwide". *International Political Science Review* 35(1) 12–26.
- Böckenförde, E-W. (1987): „Demokratie als Verfassungsprinzip“. In: Isensee, J., Kirchhof, P. (Hrsg.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Band I: Grundlagen von Staat und Verfassung*, Heidelberg: C. F. Müller Juristischer Verlag, S. 887–950.
- Böcker, A., de Groot-van Leeuwen, L. (2007): „Ethnic minority representation in the judiciary: diversity among judges in old and new countries of immigration“, *The Judiciary Quarterly*, [online] dostupno na: <http://www.law.qmul.ac.uk/eji/docs/80974.pdf> (pristupljeno 20.10.2015).
- Classen, C. D. (1994): „Europäische Integration und demokratische Legitimation“, in: *Archiv des öffentlichen Rechts (ÄöR)*, 119: S. 238–260.



- Dobos, B., (2016): *The Minority Self-Governments in Hungary*. Budapest: Autonomy Agreement in the World.
- Guy, M. E., Schumacher K. (2009): „Gender and Diversity in Public Administration“, *The Foundations of Public Administration*, [online] dostupno na: <http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-DIV-Article.pdf> (pristupljeno 20.10.2015).
- Htun, M. (2004): “Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups”. *Perspectives on Politics* 2(3) 439–458.
- Jovanović, M. N. (2008): *Političke institucije u političkom sistemu Srbije*. Beograd: Institut za političke studije.
- Jovanović, M. (2005): „Izborni prag i stranački sistem“, u: Lutovac, Zoran (ur.), *Političke stranke u Srbiji: struktura i funkcionisanje*. Beograd: FES i Institut društvenih nauka, str. 187–207.
- Jovanović, S. (1990): *O državi. Osnovi jedne pravne teorije*. Beograd: BIGZ.
- Kellough, J. E. (2006) *Understanding affirmative action : politics, discrimination, and the search for justice*. Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Kymlicka, W. (1995): *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Koja, F. (1993): *Allgemeine Staatslehre*. Wien: Manz.
- Lijphart, A. (2003): “Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany and Zimbabwe”, in: Grofman, Bernard i Lijphart, Arend (ed.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press, str. 113–124.
- Lijphart, A. (2002): *Patterns of Democracy*. Yale University Press.
- Lopandić, D. (2017): *Evropska unija i Srbija – novo vreme i novo okruženje*. Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
- Lublin, D. I. (1997): *Paradox of Representation: Gerrymandering and Minority Interests in Congress*. Princeton: Princeton University Press.
- Mansbridge, J. (1999): “Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent ‘yes’”. *Journal of Politics* 61(3) 628–657.
- McGarry, J. (2010): „Ethnic Domination in Democracies“. In: Weller, M., Nobbs, K. (eds.) *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford: Oxford University Press, pp. 35–71.
- Nicholson-Croty, J., Grissom, J. A., Nicholson-Croty, S. (2011): „Bureaucratic Representation, Distributional Equity, and Democratic Values in the Administration of Public Programs“. *The Journal of Politics*, Vol. 73, No. 2: pp. 582–596.

- Nobbs, K. (2010): „International Benchmarks. A review of minority participation in the judiciary“. In: Weller, M., Nobbs, K. (eds.) *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford: Oxford University Press, pp. 588–609.
- Orlović, S. (2008): *Politički život Srbije: između partokratije i demokratije*, Beograd: Službeni glasnik.
- Pajvančić, M. (2009): *Komentar Ustava Republike Srbije*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer.
- Palermo, F. (2010): „At the Heart of Participation and of its Dilemas. Minorities in the executive structures“. In: Weller, M., Nobbs, K. (eds.) *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford: Oxford University Press, pp. 434–452.
- Petrušić, N., Beker, K. (2012): *Praktikum za zaštitu od diskriminacije*. Beograd: Partneri za demokratske promene Srbija, Centar za alternativno rešavanje sukoba.
- Phillips, A. (1995): *The politics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
- Phillips, A. (2012): „Representation and Inclusion“. *Politics & Gender* 8(04) 512–518.
- Pirc Musar, N. (2009): *Vodič kroz Zakon o zaštiti podataka o ličnosti*. Beograd: Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti.
- Protsyk, O., Sachariev K. (2008): „Ethnic Data Collection: The Case of the Civil Service in Eastern Europe“, *ECMI Issue Brief # 17*, [online] dostupno na <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/2003/> (pristupljeno 20.10.2015).
- Rakić-Vodinelić, V., Knežević Bojović, A., Reljanović, M. (2012): *Reforma pravosuđa u Srbiji 2008–2012*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union i Službeni glasnik.
- Rupnik, J. (2010): „In Search of a New Model“, *Journal of Democracy*, Vol. 21, No.1, pp. 105–112.
- Schmitter, P. C. (2012): „A Way Forward“, *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4, pp. 39–46.
- Simon, P. (2007): „Ethnic“ statistics and data protection in the Council of Europe countries. Study Report, Strasbourg: Council of Europe, European Commission against Racism and Intolerance. [online] dostupno na [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic\\_statistics\\_and\\_data\\_protection.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf) (pristupljeno 20.10.2015).

- Swain, C. M. (1993): *Black Faces, Black Interests: The Representation of African Americans in Congress*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Thompson, F. J. (1976): „Minority Groups in Public Bureaucracies. Are Passive and Active Representation Linked?“. *Administration & Society*, Vol. 8, No. 2, pp. 201–226.
- Verstichel, A. (2010): „Understanding Minority Participation and Representation and the Issue of Citizenship“. In: Weller, M., Nobbs, K. (eds.) *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford: Oxford University Press, pp. 72–94.
- Waechter, K. (1994): *Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Williams, M. S. (1998): *Voice, Trust, and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton, N.J.; Chichester: Princeton University Press.
- Wimmer, A., Cedermann, L.-E., Min, B. (2010): „Ethnic Diversity, Political Exclusion, and Armed Conflict: A quantitative analysis of a global dataset“. In: Weller, M., Nobbs, K. (eds.) *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice*, Oxford: Oxford University Press, pp. 3–34.
- Young, I. M. (1990): *Justice and the politics of difference*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

## Pravni akti i dokumenti

- Akcioni plan Vlade Republike Srbije za poglavlje 23 ([http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni\\_plan\\_23.pdf](http://www.bezbednost.org/upload/document/akcioni_plan_23.pdf))
- Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina Vlade RS, ([www.ljudskoprava.gov.rs/sites/default/files/prilog\\_fajl/akcioni\\_plan\\_za\\_sprovodjenje\\_prava\\_nacionalnih\\_manjina\\_-\\_sa\\_semaforom.pdf](http://www.ljudskoprava.gov.rs/sites/default/files/prilog_fajl/akcioni_plan_za_sprovodjenje_prava_nacionalnih_manjina_-_sa_semaforom.pdf))
- Act 77 of 1993 on the Rights of National and Ethnic Minorities, Hungary <http://www.kisebbsegombudsman.hu/data/files/128317683.pdf>
- Deklaracija Generalne skupštine UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina, Rezolucija Generalne skupštine UN

- 47/135 od 18.12.1992, <http://www.un.org/documents/ga/res/47/a47r135.htm> (pristupljeno 20.10.2015).
- Dokument iz Kopenhagena o ljudskoj dimenziji KEBS-a (Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE), 29.06.1990. [online] dostupno na <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (pristupljeno 14.10.2015).
- Guidelines to assist national minority participation in the electoral proces, 2001. <https://www.osce.org/hcnm/42055?download=true>
- Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava, novembar 2012. [online] dostupno na <http://www.osce.org/sr/hcnm/110500?download=true> (pristupljeno 14.10.2015).
- Nacrt Zakona o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, <http://www.mduls.gov.rs/doc/rasprave/Zakon%20o%20zaposlenima%20u%20autonomnim%20pokrajinama%20i%20jedinicama%20lokalne%20samouprave.pdf> (Pristupljeno 26.10.2015).
- Odluka o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, „Sl. glasnik RS“, br. 49/2009.
- Opšta deklaracija UN o pravima čoveka, 10. Decembar 1948, [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/src5.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/src5.pdf) (pristupljeno 20.10.2015).
- Pokrajinska skupštinska odluka o pokrajinskoj upravi, „Službeni list APV“, broj: 37/2014, 54/2014–drugi propis.
- Pravilnik o vođenju imenika javnih beležnika, [http://beleznik.org/images/pdf/pravilnik\\_o\\_vodjenju\\_imenika\\_javnih\\_beleznika](http://beleznik.org/images/pdf/pravilnik_o_vodjenju_imenika_javnih_beleznika), [http://beleznik.org/images/pdf/pravilnik\\_o\\_vodjenju\\_imenika\\_javnih\\_beleznika.pdf](http://beleznik.org/images/pdf/pravilnik_o_vodjenju_imenika_javnih_beleznika.pdf) (pristupljeno 20.10.2015).
- Pravilnik o kriterijumima i merilima za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti kandidata u postupku predlaganja i izbora nosilaca javnotužilačke funkcije, „Sl. glasnik RS“, br. 43/2015.
- Pravilnik o kriterijumima i merilima vrednovanja radajavnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca, „Sl. glasnik RS“, br. 58/2014.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja imenika izvršitelja i zamenika i imenika ortackih društava izvršitelja, „Sl. glasnik RS“, br. 18/2012.
- Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu, septembar 1999. [online] dostupno na <http://www.osce.org/sr/hcnm/30338?download=true> (pristupljeno 14.10.2015).

Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia, CM/ResCMN(2011)7, usvojena 30. marta 2011. [online] dostupno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1769009> (pristupljeno 25.10.2015).

Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia, CM/ResCMN(2015)8, usvojena 1. Jula 2015. [online] dostupno na <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResCMN%282015%298&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864> (pristupljeno 25.10.2015).

Statut Autonomne pokrajine Vojvodine, „Službeni list APV“, broj 20/2014.

Strategija reforme i razvoja pokrajinske uprave, „Sl. list APV“, br. 14/2006, 5/2008, 15/2008.

Strategija reforme državne uprave u Republici Srbiji, [online] dostupno na <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2009-Akcionni-plan-zasprovo%C4%91enje-reforme-dr%C5%BEavne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2009.-do-2012.-godine.pdf> (pristupljeno 23.10.2015).

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji, „Sl. glasnik RS“, br 9/14, 42/14-ispravka.

Strategija socijalnog uključivanja Roma i Romkinja za period 2016–2025 godine, Vlada Republike Srbije (<https://www.minrzs.gov.rs/lat/strategija-za-socijalno-ukljuc.html>)

The Graz Recommendations on Access to Justice and National Minorities, 2017. <https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations?download=true>

The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities, 1996. <https://www.osce.org/hcnm/32180?download=true>

The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, 1999. <https://www.osce.org/hcnm/32240?download=true>

The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, 2012. <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines?download=true>

The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities, 1998. <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations?download=true>

Uredba o kriterijumima za razvrstavanje radnih mesta i merilima za opis radnih mesta službenika u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS“, br. 88/16, 113/17 – dr. zakon.

- Uputstvo o bližem uređivanju načina vođenja centralne kadrovske evidencije, „Sl. list AP Vojvodine“, br. 15/2007.
- Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.
- Zaključak o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave, „Sl. glasnik RS“, br. 40/2006.
- Zakon o državnim službenicima, „Sl. glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005 – ispr., 83/2005 – ispr., 64/2007, 67/2007 – ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014.
- Zakon o državnoj upravi, „Sl. glasnik RS“, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014“.
- Zakon o javnom beležništvu, „Sl. glasnik RS“, br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 – dr. zakon, 93/2014 – dr. zakon, 121/2014 i 6/2015.
- Zakon o javnom tužilaštvu, „Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011, 38/2012 – odluka US, 121/2012, 101/2013, 111/2014 – odluka US i 117/2014.
- Zakon o narodnim poslanicima („Službeni glasnik RS“, br. 35/2000, 57/2003 – odluka USRS, 72/2003 – dr. zakon, 75/2003 – ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 – dr. zakon, 85/2005 – dr. zakon, 28/2011 – odluka US, 36/2011 i 104/2009 – dr. zakon
- Zakon o policiji, „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 6/16.
- Zakon o političkim strankama, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009 i 61/2015 – odluka US.
- Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. godine, „Sl. glasnik RS“, br. 104/2009 i 24/2011.
- Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS- Međunarodni ugovori“, br. 70/2007.
- Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, „Sl. list SRJ-Međunarodni ugovori“, br. 6/98.
- Zakon o ratifikaciji Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, „Sl. list SCG-Međunarodni ugovori“, br. 18/2005.
- Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, „Sl. list SFRJ“, br. 31/67.
- Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, „Sl. list SFRJ“, br. 7/71.
- Zakon o ratifikaciji 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, „Sl. list SCG-Međunarodni ugovori“, br. 6/2005.
- Zakon o ratifikaciji sporazuma između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina, „Sl. list SCG-Međunarodni ugovori“, br. 14/2004.
- Zakon o ratifikaciji 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, „Sl. list SCG-Međunarodni ugovori“, br. 14/2004.
- Zakon o ratifikaciji 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, „Sl. list SCG-Međunarodni ugovori“, br. 3/2005.
- Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS“, br. 21/16, 113/17, 113/17 – dr. Zakon.
- Zakon 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 i 97/2013 – odluka US.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Sl. glasnik RS“, br. 97/2008, 104/2009 – dr. zakon, 68/2012 – odluka US i 107/2012“.
- Zakon o uređenju sudova, „Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 104/2009, 101/2010, 31/2011 – dr. zakon, 78/2011 – dr. zakon, 101/2011 i 101/2013.
- Zakon o registru zaposlenih, izabраниh, imenovanih, postavljenih i angažovanih lica kod korisnika javnih sredstava, „Sl. glasnik RS“, br. 68/2015.
- Zakon o radnim odnosima u državnim organima, „Sl. glasnik RS“, br. 48/91, 66/91, 44/98 – dr. zakon, 49/99 – dr. zakon, 34/2001 – dr. zakon, 39/2002, 49/2005 – odluka USRS, 79/2005 – dr. zakon, 81/2005 – ispr. dr. zakona, 83/2005 – ispr. dr. zakona i 23/2013 – odluka US“.
- Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS“, br. 129/2007 i 83/2014 – dr. zakon.
- Zakon o načinu određivanja maksimalnog broja zaposlenih u javnom sektoru, „Sl. glasnik RS“, br. 68/2015.
- Zakon o sudijama, „Sl. glasnik RS“, br. 116/2008, 58/2009 – odluka US, 104/2009, 101/2010, 8/2012 – odluka US, 121/2012, 124/2012 – odluka US, 101/2013, 111/2014 – odluka US, 117/2014, 40/2015 i 63/2015 – odluka US.
- Zakon o izvršenju i obezbeđenju, „Sl. glasnik RS“, br. 31/2011, 99/2011 – dr. zakon, 109/2013 – odluka US, 55/2014 i 139/2014.

Zakon o zaposlenima u javnim službama, „Službeni glasnik RS“, br. 113/17.  
 Zaštitnik građana Republike Srbije, Preporuka organima državne uprave, od  
 25.06.2009, br. 45-194/09. [online] dostupno na [http://www.pravama-njina.rs/attachments/420\\_PREPORUKA%20ORGANIMA%20DRZAVNE%20UPRAVE.pdf](http://www.pravama-njina.rs/attachments/420_PREPORUKA%20ORGANIMA%20DRZAVNE%20UPRAVE.pdf) (pristupljeno 26.10.2015).

## Izveštaji i mišljenja

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2013) „*Third Opinion on Serbia*“. Adopted on 28 November 2013, ACFC/OP/III(2013)006. [online] dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_3rd\\_OP\\_Serbia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Serbia_en.pdf) (pristupljeno 25.10.2015).

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (2009) „*Second Opinion on Serbia*“. Adopted on 19 March 2009, ACFC/OP/II(2009)001. [online] dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_2nd\\_OP\\_Serbia\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Serbia_en.pdf) (pristupljeno 25.10.2015).

Council of Europe (2004). Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Opinion on Serbia and Montenegro*. ACFC/INF/OP/I (2004) 002.

Council of Europe (1981) „*Explanatory Report to the Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data*“ [online] dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800ca434> (pristupljeno 20.10.2015).

Evropska komisija (2014) „*Republika Srbija. 2014 Izveštaj o napretku*“, od 8.10.2014, SVD (2014) 302 [online] dostupno na [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Izvestaj\\_o\\_napretku\\_dec14.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Izvestaj_o_napretku_dec14.pdf) (pristupljeno 29.10.2015)

Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije (2013) „*Nacionalna pripadnost i maternji jezik zaposlenih u upravama jedinica lokalne samouprave u centralnoj Srbiji*“. [online] dostupno na [http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne\\_manjine/nacionalna\\_pripadnost\\_i\\_maternji\\_jezik\\_zaposlenih\\_u\\_upravama\\_jedinica\\_lokalne\\_samouprave\\_u\\_centralnoj\\_srbiji.pdf](http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne_manjine/nacionalna_pripadnost_i_maternji_jezik_zaposlenih_u_upravama_jedinica_lokalne_samouprave_u_centralnoj_srbiji.pdf) (pristupljeno 20.10.2015).



Mišljenje organizacija civilnog društva na Nacrtr zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (<http://www.ercbgd.org.rs/sr/component/content/article/22/227-saopštenje-organizacija-civilnog-drustva-u-vezi-sa-nacinom-na-koji-tece-proces-izmene-propisa-kojima-je-uredjen-polo-zaj-nacionalnih-manjina.html>)

OSCE/ODIHR (2004). Republic of Serbia. Serbia and Montenegro. Parliamentary Election 28 December 2003. *OSCE/ODIHR Election Observation Mission Report*. ODIHR.GAL/13/04.

Pokrajinski zaštitnik građana APV (2015) „Istraživanje Pokrajinskog zaštitnika građana ombudsmana. Poznavanje jezika i pisama nacionalnih manjina koji su u ravnopravnoj službenoj upotrebi u organima pokrajinske uprave“ [online] dostupno na [http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1589/Istrazivanje\\_sluz\\_upotreba\\_jezika\\_2015.pdf](http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/1589/Istrazivanje_sluz_upotreba_jezika_2015.pdf) (pristupljeno 27.10.2015).

Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine (2010) „Zastupljenosti sudija pripadnika nacionalnih manjina u sudovima opšte i posebne nadležnosti u AP Vojvodini“ [online] dostupno na [http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/117/2010\\_zastupljenost\\_sudija.pdf](http://www.ombudsmanapv.org/riv/attachments/article/117/2010_zastupljenost_sudija.pdf) (pristupljeno 30.10.2015).

Republika Srbija (2013) „Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Treći periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25. Okvirne konvencije“, ACFC/SR/III(2013)001. [online] dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_3rd\\_SR\\_Serbia\\_sr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Serbia_sr.pdf) (pristupljeno 25.10.2015).

Republika Srbija (2008) „Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Drugi periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25. Okvirne konvencije“, ACFC/SR/II(2008)001. [online] dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_2nd\\_SR\\_Serbia\\_sr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Serbia_sr.pdf) (pristupljeno 25.10.2015)

Rezultati izbora za Narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije od 24. aprila i 4. maja 2016. godine ([http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni\\_rezultati.pdf](http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni_rezultati.pdf))

Republika Srbija (2013) „Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Treći periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25. Okvirne konvencije“, ACFC/SR/III(2013)001. [online] dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_3rd\\_SR\\_Serbia\\_sr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_SR_Serbia_sr.pdf) (pristupljeno 25.10.2015).

- Republika Srbija (2008) „Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Drugi periodični izveštaj dostavljen Generalnom sekretaru Saveta Evrope u skladu sa članom 25. Okvirne konvencije“, ACFC/SR/II(2008)001. [online] dostupno na [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_2nd\\_SR\\_Serbia\\_sr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_SR_Serbia_sr.pdf) (pristupljeno 25.10.2015)
- Rezultati izbora za Narodne poslanike Narodne skupštine Republike Srbije od 24. aprila i 4. maja 2016. godine, dostupno na [http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni\\_rezultati.pdf](http://www.rik.parlament.gov.rs/doc/izbori-2016/rezultati/1.%20Zbirni_rezultati.pdf)
- Savetodavni komitet za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina (2008) „*Komentar br. 2. Delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima*“, ACFC/31DOC(2008)001.
- Shared vision, Common Action, A stronger Europe – A Global Strategy for the European Union s Foreign and Security Policy, Brussels, June 2016. (<http://europa.eu/globalstrategy/en>)
- Strategy for Western Balkan, ([https://ec.europa.eu/commission/news/strategy-western-balkans-2018-feb-06\\_en](https://ec.europa.eu/commission/news/strategy-western-balkans-2018-feb-06_en))
- UN Human Rights Committee (1996) „General Comment No. 25“, U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (1996).
- Venecijanska komisija (2007) „Mišljenje o Ustavu Srbije“. Mišljenje br. 405/2006, usvojeno 17–18. Marta 2007, CDL-AD(2007)004. [online] dostupno na <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29004-srb> (pristupljeno 30.10.2015).



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO • OPEN SOCIETY FOUNDATION

podržala je projekat

**Delotvorna zastupljenost nacionalnih manjina  
u radu organa javne vlasti i javnih službi**

Sva prava su zadržana. Sadržaj ove publikacije se može slobodno koristiti ili kopirati u nekomercijalne svrhe uz obavezno navođenje izvora.

Istraživanje i pisanje ove publikacije podržala je Fondacija za otvoreno društvo, Srbija ali saopšteni stavovi nisu nužno i stavovi Fondacije.

Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost Centra za istraživanje etniciteta i ni u kom slučaju ne odražava stavove Fondacije.



CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека  
Србије, Београд

323.1(497.11)''2001/...''

316.7(497.11)''2001/...''

**UČEŠĆE nacionalnih manjina u društvenom i političkom  
životu Srbije /** Ljubica Đorđević ... [et al.]. - Beograd :

Centar za istraživanje etniciteta, 2018 (Beograd :

FineGraf). - 175 str. ; 22 cm

Tiraž 100. - Str. 5-6: Predgovor / Goran Bašić. - Napomene i  
bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 164-175.

ISBN 978-86-84481-14-8

- a) Мултикултуралност - Правни аспект - Србија - 2001-...
- b) Мултикултуралност - Политички аспект - Србија - 2001-...
- c) Националне мањине - Интеграција - Србија - 2001-...

COBISS.SR-ID 265312780

Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu doprinosi stabilnosti i legitimitetu države, ostvarivanju demokratskog principa, i jačanju kapaciteta države da odgovori potrebama svojih građana.

Ukoliko parlament na adekvatan način ne predstavlja narod, to će uticati da neke društvene grupe i zajednice počnu da osećaju kako su u nepovoljnijem položaju u političkom procesu, ili čak da su potpuno isključene iz njega. Sve to može uticati na kvalitet javnog života i stabilnost političkog sistema, a samim tim i društva uopšte.

Nauka političara sastoji se u utvrđivanju prave sreće i slobode. Zahvalnost vekova zaslužiće ljudi koji pronađu oblik vladavine u kojem se ostvaruju najviše sreće pojedinaca uz najmanju štetu po naciju. (Tomas Pejn, "Zdrav razum")