

KA EVROPSKOM DRUŠTVU
OGRANIČENJA I PERSPEKTIVE

IZDAVAČ

Institut društvenih nauka
Beograd, 2018

ZA IZDAVAČA

Dr Goran Bašić

UREDNICI

Dr Lilijana Čičkarić
Prof. dr Aleksandar Bošković

RECENZENTI

Prof. dr Mirjana Bobić
Prof. dr Slobodan Zečević
Dr Bojan Todosijević

LEKTURA

Anka Jakšić

GRAFIČKO OBLIKOVANJE

Milorad Mitić

ŠTAMPA

RIC grafičkog inženjerstva
Tehnološko-metalurškog fakulteta, Beograd

zbornici

KA EVROPSKOM DRUŠTVU

OGRANIČENJA I PERSPEKTIVE



INSTITUT
DRUŠTVENIH NAUKA
BEOGRAD
INSTITUTE
OF SOCIAL SCIENCES
BELGRADE

KSENIJA MARKOVIĆ

Istraživačica u Centru za politikološka istraživanja i javno mnjenje
Instituta društvenih nauka u Beogradu
ksenija.markovic86@gmail.com;

IVANA JOVANOVIĆ

Fakultet političkih nauka
ikafpn@gmail.com

Uticaj procesa evropskih integracija na status nacionalnih manjina u Republici Srbiji¹

Apstrakt

Cilj rada jeste da razmotri kako pitanja iz domena statusa i prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji utiču na aspekte unutrašnjih politika u procesu evropskih integracija Srbije, ali i na sam proces evropskih integracija i pregovora sa Evropskom unijom. Prava nacionalnih manjina su deo političkih kriterijuma i prate se tokom celog procesa pregovaranja u okviru poglavlja 23. Status nacionalnih manjina nije samo unutrašnje pitanje Republike Srbije, gde se inkorporacija manjinskih prava proteže na sve sfere političkog, socio-kulturnog i ekonomskog života. Ovo pitanje spada u domen onih unutrašnjih politika koje imaju značajan uticaj na spoljnopolitičko delovanje Republike Srbije i odnose sa susedima. Pitanje zaštite manjina i manjinskih prava u Republici Srbiji razmatraće se, u domenu spoljnopolitičkih odnosa na nekoliko ravni: procesa pregovaranja za pristupanje Srbije Evropskoj uniji; bilateralnih odnosa Srbije s državama susedima koje su članice Evropske unije (Mađarska, Rumunija, Hrvatska); odnosa Srbije s državama susedima koje nisu članice Evropske unije, a s kojima postoje nerešena pitanja iz domena statusa manjina (Albanija i Bosna i Hercegovina). Pitanje manjinskih prava u odnosu Republike Srbije i Evropske unije posmatra se u oba smera: kako manjinska pitanja kao sfera unutrašnje politike utiču na poziciju Srbije u procesu pregovaranja, ali i obratno – kako Evropska unija i njen pristup Srbiji imaju učinak na stanje manjinskih prava na nivou regulative i primene politika.

Ključne reči: nacionalne manjine, prava nacionalnih manjina, unutrašnja bezbednost, politika susedstva, evropske integracije.

¹ Rad je nastao kao rezultat istraživanja u okviru projekta *Društvene transformacije u procesu evropskih integracija – multidisciplinarni pristup* (III 47010), koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

■ Zaštita prava manjina je sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije, ustavno garantovana i dalje razrađena setom zakona, strateških i akcionih dokumenata. Prava manjina garantovana su i pristupom međunarodnim multilateralnim sporazumima, ali i bilateralnim sporazumima sa susednim zemljama, o zaštiti srpske manjine u njima i manjina iz susednih matičnih država u Srbiji. Manjinska prava danas predstavljaju obavezan deo agende za zemlje Zapadnog Balkana u procesu evropskih integracija, ali i ostvarivanja dobrosusedskih odnosa, naročito imajući u vidu međuetničke sukobe na Balkanu skraja XX veka. Osim ovog spoljnopolitičkog aspekta prava manjina, za unutrašnju stabilnost Republike Srbije u kojoj živi preko dvadeset etničkih zajednica, međuetnički odnosi su od ključnog značaja za stabilnost javnog i političkog života. U sistemu vladavine prava jedne multinacionalne zajednice kao što je Srbija, ostvarivanje prava manjina u domenu njihove kulturne autonomije, ali i aktivne političke participacije, obezbeđuje se ne samo na lokalnom nivou, već i na centralnom nivou, preko participacije u centralnim organima vlasti i učešća u procesu odlučivanja.

Kada je u pitanju proces evropskih integracija Srbije, u domenu osnovnih prava koja su deo pregovaračkog poglavlja 23, gde spadaju i prava manjina, predviđena zakonska rešenja iz ove oblasti treba da se u potpunosti usklade s pravnim tekovinama Evropske unije, uključujući i Povelju o osnovnim pravima, koja je postala sastavni deo pravnih tekovina od Lisabonskog ugovora.² Evropska unija izgradila je mehanizme za praćenje usaglašavanja propisa i njihovo sprovođenje, a od stepena sprovođenja zavisi brzina pristupanja jedne zemlje Evropskoj uniji. Na primer, u toku procesa pridruživanja Srbije i priprema za otvaranje pregovaračkog poglavlja 23, Srbija je bila u obavezi da donese poseban Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, što je Vlada Srbije i učinila u martu 2016. godine.³

² Povelja o osnovnim pravima Evropske unije. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> 09.07.2018.

³ U cilju izrade Akcionog plana formirana je multiresorna radna grupa sastavljena od relevantnih državnih i pokrajinskih organa, predstavnika Nacionalnih saveta nacionalnih manjina i predstavnika Saveta Evrope i

Uzimajući u obzir pravne akte Republike Srbije, kao i opštu ocenu Evropske unije, pravni okvir za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji jeste uspostavljen. Ipak, osim postojanja i unapređivanja pravnog okvira, zainteresovani akteri moraju kritički pristupiti analizi funkcionalnosti tog okvira – naročito u vezi sa sprovođenjem na nivou praktičnih politika, postojanja proceduralnih prepreka i zakonskih nedoslednosti za puno ostvarivanje garantovanih prava manjina (obrazovanje, mediji, izbor za administrativne funkcije, itd.).

U nastavku se analizira pravni okvir za zaštitu manjina u Republici Srbiji, s posebnim fokusom na najbrojnije etničke zajednice čije su države matice upravo susedne države i članice Evropske unije (Mađarska, Hrvatska, Rumunija), ali i država koje nisu članice Unije kao što su Bosna i Hercegovina i Albanija. Analiziramo glavne odredbe bilateralnih sporazuma, kao i otvorena pitanja u domenu ostvarivanja prava i autonomije manjina. Poseban osvrt dajemo na proces evropskih integracija, i napredak Srbije u oblasti zaštita manjina koje u njoj žive.

Pravni položaj nacionalnih manjina u Republici Srbiji

Nacionalne manjine u Republici Srbiji razlikuju se po brojnosti, teritorijalnoj rasprostranjenosti (etnički kompaktne ili disperzivne manjine), etničkim osobenostima (religija, jezik, kultura i tradicija), demografskom razvoju, društvenom položaju, stepenu integrisanosti i stepenu političkog organizovanja i stepenu političkog uticaja. Prema rezultatima popisa iz 2011. godine, u Republici Srbiji živi preko dvadeset etničkih zajednica. Srbi su većinska nacionalna zajednica sa udelom u ukupnom stanovništvu od 83,32%, a pored Srba, samo još tri etničke zajednice učestvuju u ukupnom stanovništvu sa više od 1%: Mađari (3,53%), Romi (2,05%) i Bošnjaci (2,02%), dok je albanska nacionalna manjina bojkotovala ovaj Popis. Osim navedenih, registrovano je još 16 etničkih zajednica čiji broj pripadnika prelazi 2.000 stanovnika. To su: Hrvati, Slovaci, Crnogorci, Vlasi, Rumuni, Jugosloveni, Makedonci, Muslimani, Bugari,

organizacija civilnog društva. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/prilog_fajl/akcioni_plan_za_sprovođenje_prava_nacionalnih_manjina_-_sa_semaforum.pdf 09. 07. 2018.

Bunjevci, Rusini, Goranci, Ukrajinci, Nemci, Slovenci, Rusi.⁴ Za potrebe ovog rada detaljnije analiziramo položaj manjina rumunske, mađarske i hrvatske nacionalnosti, čije su matične države članice Evropske unije i graniče se sa Republikom Srbijom, kao i položaj bošnjačke i albanske nacionalne manjine.

Mađarska zajednica pretežno je nastanjena na teritoriji AP Vojvodine, i to u Severnobačskoj i Severnobačkoj oblasti.⁵ Osnovno demografsko obeležje mađarske manjine je depopulacija, što je rezultat negativnog prirodnog priraštaja i iseljavanja i to najčešće prema matičnoj državi (FORUM Policy Paper 1/2017:11). Nepovoljni demografski trendovi takođe odlikuju i hrvatsku i rumunsku manjinu. Broj pripadnika hrvatske manjine smanjio se za 17% u odnosu na prethodni Popis, a broj pripadnika rumunske manjine opao je za 5.000 (FORUM Policy Paper 1/2017:11).⁶ Većina stanovnika rumunske nacionalnosti živi u regionu Vojvodine (25.400), što čini 87% od njihovog ukupnog broja na području Srbije.⁷

Bošnjačka nacionalna manjina nastanjena je u Raškom i Zlatiborskom okrugu (tzv. Sandžak) i čini 7,02% stanovništva ovog dela Srbije. Bošnjačka zajednica beleži demografski rast (9.000), a Novi Pazar je opština s najvećim porastom broja stanovnika.⁸ Albanska nacionalna manjina čini dominantan udeo stanovništva na jugu

⁴ Pored navedenih etničkih zajednica u kategoriju „ostali“ ubrojani su i Česi, Aškalijske, Egipćani, Jevreji, odnosno etničke grupe čiji je broj pripadnika manji od dve hiljade, Popisna knjiga Republičkog zavoda za statistiku, Nacionalna pripadnost- po gradovima i opštinama, str. 15, dostupno na: <http://webbrzs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Aktuelnosti/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf> 6.07. 2018

⁵ U ovim oblastima se nalazi osam etnički većinskih opština (Kaniža, Senta, Ada, Bačka Topola, Mali Iđoš, Čoka, Bečej i Subotica) u kojima živi više od polovine ukupnog broja Mađara sa prostora Vojvodine.

⁶ Najbrojniji su u Subotici i Somboru, pored ovih gradova najveće procentualne udele (od 8 do 10%) od ukupnog lokalnog stanovništva beleže u Apatinu i Baču.

⁷ Najbrojniji su u opštinama Vršac i Alibunar gde je svaki četvrti stanovnik Rumun, kao i na teritoriji grada Pančeva.

⁸ U opštinama Novi Pazar, Sijenica i Tutin Bošnjaci su najbrojniji: u ukupnoj strukturi stanovništva učestvuju sa preko 50 %, dok u opštinama Prijepolje čine preko 30% stanovništva, a u Priboju, nešto manje od 15%, u Novoj Varoši manje od 10%. Prezentacija_Knjiga popisa 1: Nacionalna pripadnost, Dostupno na: http://media.popis2011.stat.rs/2012/Prezentacija_Knjiga1.pdf 07.07.2018.

Srbije, odnosno u oblasti tzv. Preševske doline.⁹ Tačan broj pripadnika albanske nacionalne manjine ne može se saznati iz zvaničnog Popisa 2011. godine, budući da je većina albanskog stanovništva bojkotovala popis. Prema analizama pojedinih autora u vreme Popisa 2011. godine u Srbiji je živelo 73.580 pripadnika albanske nacionalnosti, što čini oko 1% udela u ukupnom stanovništvu iza gotovo 12.000 je više nego u vreme prethodnog Popisa iz 2002. godine.¹⁰

Pravni okvir politike prema manjinama čini Ustav Republike Srbije, potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, zakoni i drugi opšti akti, podzakonski opšti akti i opšti akti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave.¹¹ Sam Ustav utvrđuje i garantuje opsežnu listu individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika: opšte određivanje pravnog statusa i zaštite prava nacionalnih manjina; garantovanje prava na učešće u političkom životu i odlučivanju; prava u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, kulture, obaveštavanja i pravo na samoupravu nacionalnih manjina. Putem kolektivnih prava pripadnici manjina učestvuju u procesu odlučivanja, a za ostvarivanje prava na samoupravu biraju nacionalne savete, u skladu sa zakonom.¹²

⁹ Napomena: Teritorija AP Kosovo i Metohija nije obuhvaćena zvaničnim Popisom 2011. godine, te zato nije uzeta u razmatranje u radu.

¹⁰ Polovina ukupnog stanovništva albanske nacionalnosti živi u opštini Preševo, u opštini Bujanovac imaju udeo nešto manji od 50%, u opštini Medveđa čine skoro trećinu stanovništva..

¹¹ Srbija je ratifikovala Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina, Evropsku povelju o regionalnim manjinskim jezicima, Međunarodnu deklaraciju o građanskim i političkim pravima, Međunarodnu deklaraciju o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Međunarodnu konvenciju o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije..

¹² Prema čl.14 Ustava država štiti prava nacionalnih manjina i jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta. Član 47 navodi da je izražavanje nacionalne pripadnosti slobodno i da niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Član 48 ističe da država različitim merama u obrazovanju, kulturi i javnom informisanju podstiče razumevanje i uvažavanje različitosti koje postoje zbog posebnosti etničkog, jezičkog ili verskog identiteta građana. Član 75 Ustava navodi da pripadnici nacionalnih manjin, osim prava garantovanih svim građanima, imaju i individualna i kolektivna prava, koja ostvaruju individualno ili u zajednici sa drugima. Prema članu 77 pripadnici nacionalnih manjina mogu da zauzimaju javne funkcije, pod istim uslovima kao ostali građani. Prilikom zapošljavanja u lokalnim samoupravama, mora se uzeti u obzir etnička struktura populacije i odgovarajuća zastupljenost nacionalne

Krovni zakoni u oblasti zaštite nacionalnih manjina su Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina¹³, Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina¹⁴, kao i Zakon o zabrani diskriminacije.¹⁵ Pored ovih zakona, oblast manjinskih prava reguliše i niz drugih sektorskih zakona u oblastima obrazovanja, službene upotrebe jezika i pisma, kulture, informisanja i sl. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u velikoj meri prati rešenja Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope, ali ipak za razliku od Okvirne konvencije, zakon izričito priznaje kolektivna prava nacionalnih manjina.¹⁶ Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina definiše status, način izbora i nadležnosti nacionalnih saveta u oblasti kulturne autonomije. Zakon je prilagođen kapacitetima i potrebama bročano i teritorijalno koncentrisanih nacionalnih manjina, koje su dobro organizovane, sa razvijenom stranačkom strukturom i prisutne u vlasti, naročito na lokalnom nivou. Posledica je da nacionalne zajednice koje imaju manji udeo u ukupnom stanovništvu i teritorijalno su disperzovane nemaju dovoljno finansijskih i tehničkih kapaciteta da u punom obimu sprovedu zakonom definisane nadležnosti (Lončar i Pavlović Križanić 2012:10).

Osim zakona, strateška dokumenta koja uređuju položaj nacionalnih manjina jesu i Strategija za prevenciju i zaštitu od

manjine. Član 78 zabranjuje prinudnu asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina. Pravo na očuvanje posebnosti nacionalnih manjina predviđeno je članom 79 Ustava. Ovde se navodi da manjine imaju pravo na: izražavanje, očuvanje, razvoj i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne, religijske posebnosti, da koriste simbole na javnim mestima, koriste svoj jezik i pismo, pravo na vođenje postupka na njihovom jeziku u područjima gde čine većinu populacije, pravo na obrazovanje na svom jeziku, osnivanje privatnih obrazovnih ustanova, da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime, razmenu informacija i informisanje na svom jeziku, uspostavljanje svojih medija, u skladu sa zakonom.

¹³ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. list SRJ*, br. 11/2002, *Sl. list SCC*, br. 1/2003 – Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009 - dr. Zakon i 97/13-US.

¹⁴ Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ*, br. 11/02, *Službeni list SCC*, br. 1/03 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 72/09 – dr. zakon i 97/13 – US.

¹⁵ Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. glasnik RS*, br. 22/2009.

¹⁶ Umesto izraza „kolektivna prava“ često se upotrebljava izraz „u zajednici sa drugim pripadnicima nacionalnih manjina“, Za detalje videti: Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, dostupno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?docu mentId=09000016800c131b> 12.08.2018.

diskriminacije (2013), Strategija za unapređenje položaja Roma i Romkinja (2016), i Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina (2016), koji je za predmet istraživanja ovog rada i najrelevantniji.

Osnovni okvir za izradu Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina predstavljaju: Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope, Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, kao i Izveštaj Ekspertske misije Evropske komisije za nacionalne manjine.¹⁷ Akcioni plan predviđa niz mera i aktivnosti u oblastima koje se dotiču generalno statusa nacionalnih manjina, ali i prava iz oblasti kulturne autonomije i učešća nacionalnih manjina u društvenom i političkom životu, poseban akcenat je stavljen na oblast demokratske participacije i učešće pripadnika nacionalnih manjina u radu javnog sektora i javnih preduzeća.¹⁸ Predviđene mere ne donose nikakva revolucionarna rešenja, koja bi bila od posebnog značaja, već samo usklađuju postojeći pravni i institucionalni okvir. Najveća novina koju predviđa Akcioni plan jeste promena pojedinih zakona i zakonskih rešenja. Sama Vlada je ovaj dokument definisala kao „srednjoročni strateški dokument“ koji je nastao kao odgovor na primedbe i sugestije koje je Savetodavni komitet Okvirne konvencije Saveta Evrope uputio Vladi Republike Srbije, a tiču se sprovođenja prava i sloboda nacionalnih manjina.

Prava manjina i evropske integracije Srbije

Ljudska i manjinska prava predstavljaju važnu temu u procesu evropskih integracija Republike Srbije. Prava manjina značajna su ne samo za unutrašnju stabilnost i vladavinu prava u Srbiji, već i za odnose sa susjednim zemljama koje su članice Evropske unije ili se nalaze u nekoj fazi procesa evropskih integracija. U procesu

¹⁷ Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/21792> 09. 07 2018.

¹⁸ Akcioni plan se sastoji od 11 poglavlja: I: Lični statusni položaj; II: Zabrana diskriminacije; III: Oblast kulture i medija; IV: Sloboda veroispovesti; V: Upotreba jezika i pisma; VI: Obrazovanje; VII: Demokratska participacija; VIII: Odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima; IX: Nacionalni saveti nacionalnih manjina; X: Ekonomski položaj pripadnika manjinskih zajednica; 3 XI: Međunarodna saradnja.

pregovaranja za prijem u članstvo, prava manjina integrisana su u okvire poglavlja 23 „Pravosuđe i osnovna prava“, a proces analitičkog pregleda zakonodavstva, tzv. skrining (*screening*) za ovo poglavlje za Srbiju započet je 25. septembra 2013. godine.¹⁹ Pregovori, o pristupanju Srbije, sa Evropskom unijom formalno su otvoreni Međuvladinom konferencijom 21. januara 2014. godine u Briselu.²⁰

Izveštaj o skriningu za poglavlje 23 za Srbiju (*Screening report Serbia, Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*) navodi stanje u oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava.²¹ Evropska komisija je takođe iznela svoje mišljenje i dala izvesne preporuke u vezi sa zaštitom prava manjina. U delu izveštaja o ljudskim pravima navodi se da postoji ustavna zaštita, opšti pravni i institucionalni okvir, ali da ukupni administrativni kapaciteti za ljudska prava treba da budu ojačani. Nedostaci postoje kod praktične zaštite ljudskih prava, uključujući i pravosuđe i unutrašnje poslove, a administrativni kapaciteti i finansijska sredstva za zaštitu prava su ograničeni. Kada su u pitanju zaštita manjina i kulturna prava, navodi se da postoji ustavni i odgovarajući zakonski okvir; uspostavljeni su Nacionalni saveti nacionalnih manjina (20 izabranih saveta i Savez jevrejskih opština Srbije), ali je neophodno uložiti napore da se obezbedi njihovo nesmetano funkcionisanje. U delu preporuka, navodi se da pravni okvir, uključujući Zakon o nacionalnim savetima, treba da bude unapređen, uzimajući u obzir preporuke nezavisnih tela. Potrebno je obezbediti efikasnu primenu zakonodavstva za ostvarivanje

¹⁹ Kompletan izveštaj o skriningu (*Screening report Serbia, Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*) dostupan je na internet stranici Evropske komisije. Izvor: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf

²⁰ Evropska komisija preporučila je 22. aprila 2013. godine Savetu ministara spoljnih poslova zemalja članica EU otvaranje pregovora sa Republikom Srbijom. Savet ministara spoljnih poslova zemalja članica EU jednoglasno je 25. juna 2013. godine preporučio Evropskom savetu da pregovori sa Srbijom otpočnu najkasnije do januara 2014. godine, te da Evropska komisija izradi pregovarački okvir i počne sa analitičkim pregledom usklađenosti srpskog zakonodavstva za zakonodavstvom EU. Evropski savet je 28. juna 2013. godine dao „zeleno svetlo“ da se otvore pristupni pregovori sa Srbijom, a da prva Međuvladina konferencija bude održana najkasnije u januaru 2014. godine.

²¹ Prema izveštaju o skriningu za poglavlje 23, Srbija je navela da 14,5% njene populacije čine nacionalne manjine. Zaštita prava manjina je ustavno zagarantovana (član 18).

prava manjina u oblastima obrazovanja, upotrebe jezika, pristupa medijima na manjinskim jezicima, a zastupljenost nacionalnih manjina u javnoj administraciji, posebno na lokalnom nivou mora biti značajno unapređena. U preporukama se dalje navodi da je potrebno usvajanje posebnog Akcionog plana, u skladu sa preporukama iznetim u Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta za Srbiju u kontekstu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina; kao i da Srbija treba da otpočne pripreme za usvajanje nove višegodišnje strategije i Akcionog plana za poboljšanje položaja Roma; i da je potrebno da se popravi položaj izbeglih i interno raseljenih lica.²²

Prema navodima polugodišnjeg Izveštaja Evropske komisije²³ za poglavlja 23 i 24, u skladu sa uspostavljenim pregovaračkim okvirom, u delu o nacionalnim manjinama navodi se da se u Srbiji nastavlja s konsultacijama za izmene pravnog okvira za zaštitu manjina (*Non-paper on the state of play regarding Shapters 23 and 24 for Serbia*). Primenu Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina prati Savet za nacionalne manjine, kao i Kancelarija za ljudska i manjinska prava. Dalje se navodi da je nastavljen napredak na području obrazovanja, odnosno sa pripremom i štampanjem udžbenika za nacionalne manjine, iako postoje problemi u odnosu sa albanском i bošnjačkom nacionalnom manjinom. Izveštaj se posebno osvrće na medijske sadržaje u Srbiji, gde se navodi da je u prvoj polovini 2017. godine učešće manjinskih jezika na drugom programu RT Vojvodina iznosilo 70%, ali da se javno emitovanje na jezicima manjina nije proširilo izvan AP Vojvodine. Navodi se da je potrebno obezbediti dovoljno sredstava za budžetski fond za nacionalne manjine, naročito za održivost medija na jezicima nacionalnih manjina. Dalje, navodi se da Srbija treba da postupa po komparativnoj pravnoj analizi o crkvama i verskim zajednicama u Evropskoj uniji, kroz dijaloga s relevantnim verskim zajednicama, a izvesne napomene odnose se i na zastupljenost i izbor javnih tužilaca, uzimajući u obzir etnički sastav stanovništva.

²² Sadržaj ovih dokumenata već je iznet u prethodnom poglavlju u vezi s pravnim okvirom za zaštitu manjina u Republici Srbiji.

²³ Polugodišnji izveštaj (*Non-paper on the state of play regarding Shapters 23 and 24 for Serbia*) dostupan je na internet stranici Ministarstva za evropske integracije Republike Srbije. Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf, 16.08.2018.

U najnovijem godišnjem izveštaju Evropske komisije za Republiku Srbiju iz aprila 2018. godine (*Serbia 2018 Report*) navedene su ocene Evropske komisije o napretku Srbije u procesu evropskih integracija.²⁴ U sažetku izveštaja navodi se da u Srbiji postoji pravni i institucionalni okvir za poštovanje i zaštitu ljudskih prava, ali da treba osigurati njegovu doslednu primenu na nivou cele zemlje, uključujući i zaštitu manjina, kao i preduzeti dodatne napore da bi se popravio položaj lica koja pripadaju diskriminisanim grupama (*Serbia 2018 Report*). U delu koji se odnosi na ljudska prava, u sledećim oblastima neophodni su dodatni napori i mere: jačanje institucija za ljudska prava i garantovanje njihove nezavisnosti, kroz alokaciju neophodnih finansijskih i ljudskih kapaciteta; dosledna primena Akcionog plana za nacionalne manjine na nivou cele zemlje i izmene pravnog okvira kroz inkluzivnu, transparentnu i efikasnu proceduru (*Serbia 2018 Report*).

Generalna ocena je da primena instrumenata međunarodne zaštite ljudskih prava mora da bude unapređena. Srbija je u procesu dobijanja statusa posmatrača pri Evropskoj agenciji za osnovna prava (*European Union Agency for fundamental rights, FRA*), što je važan korak na putu usaglašavanja zakonodavnog okvira s pravnim tekovinama Evropske unije. I u vezi zabrane diskriminacije, pravni okvir je u velikoj meri usaglašen sa evropskim standardima, iako nedostaju još neka unapređenja.

Kada je u pitanju zaštita manjina i kulturnih prava, ocena Evropske komisije je da međuetnički odnosi ostaju stabilni, ali da regionalne razlike i dalje postoje, te je potrebno poboljšati primenu pravnih mera. Regionima naseljeni predominantno pripadnicima nacionalnih manjina ostaju i dalje najnerazvijeniji. Primena Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina mora da bude ubrzana, a neophodni su bolja inkluzija i saradnja. Republički Savet za nacionalne manjine razvio je relativno dobru saradnju sa Nacionalnim savetima nacionalnih manjina, dok lokalni Saveti za međuetničke odnose nisu uspostavljeni u svim lokalnim samoupravama gde je ta obaveza propisana zakonom, i njihov mandat tek treba da bude razjašnjen. Usaglašavanje Zakona o zaštiti prava i sloboda

²⁴ Kompletan izveštaj Evropske komisije iz 2018. godine (*Serbia 2018 Report*) dostupan je na internet stranici Evropske komisije. Izvor: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>

nacionalnih manjina i Zakona o nacionalnim savetima sa odlukama Ustavnog suda i sektorskim zakonima još uvek nije ostvareno u potpunosti. Iako pravna rešenja nalažu uzimanje u obzir etničkog sastava populacije prilikom imenovanja javnih tužilaca, nacionalne manjine ostaju nedovoljno zastupljene u javnoj administraciji. U oblasti obrazovanja ostvaren je napredak, a Ministarstvo obrazovanja otpočelo je primenu pravilnika o opštim standarima postignuća za srpski jezik kao drugi jezik.²⁵ Potpisani su memorandumu o razumevanju sa osam nacionalnih saveta za manjine, i otpočeti su priprema i štampanje udžbenika na manjinskim jezicima, ali je neophodan konstruktivan dijalog sa nacionalnim savetom albanske manjine. Pripreme za obezbeđivanje udžbenika za drugostepeno obrazovanje (srednje škole) još uvek nije započet. Dalje se navodi da je potrebno omogućiti pristup bogoslužnju na jezicima manjina. U procesu medijske privatizacije, emitovanje programa na manjinskim jezicima i dalje ostaje otežano zbog nedostatka sredstava ili kontrole sadržaja. Izveštaj se dodatno bavi poboljšanjem položaja romske zajednice, kao i položajem interno raseljenih lica.

Opšti utisak koji se stiče, čitajući izveštaje Evropske komisije jeste taj da u Republici Srbiji postoji visok nivo normativne zaštite nacionalnih manjina. Područja u kojima postoje manjkavosti jesu direktna participacija nacionalnih manjina kroz izborne savete u procesu odlučivanja koja se tiču ostvarivanja njihovih prava, kao i njihovog učešća u javnom životu i administrativnom okviru.

Sistem zaštite prava nacionalnih manjina zasnovan na bilateralnim sporazumima

Dvadeseti vek doneo je epohalan napredak u oblasti zaštite ljudskih individualnih i kolektivnih prava – uspostavljeni su sistemi međunarodne i regionalne zaštite osnovnih ljudskih i kolektivnih prava i međunarodna tela i organi kao iznad-nacionalne instance zaštite pojedinaca ili grupa. Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS), Savet Evrope (SE) i Generalna skupština

²⁵ Izveštaj Evropske komisije dostupan je na srpskom jeziku na internet stranici Ministarstva za evropske integracije. Dostupno na: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) 15.08.2018.

Organizacije ujedinjenih nacija (OUN) usvojili su više multilateralnih akata koji su imali regulisati prava pripadnika manjinskih grupa.²⁶

Sistem međunarodne zaštite nacionalnih manjina je u pojedinačnim slučajevima dopunjen i bilateralnim sporazumima. Prednost ovih sporazuma u odnosu na druge međunarodne dokumente jeste što su oni usmereni na rešavanje konkretnih pitanja i problema koja su predmet spora ili interesa nacionalnih manjina i država, odnosno potpisnica. Bilateralni sporazumi koji se bave položajem nacionalnih manjina su pre svega politički sporazumi i nisu novina u međunarodnom pravu. Prvi savremeni dvostrani ugovori u ovoj oblasti javljaju se odmah nakon Drugog svetskog rata. Nova etapa u zaključivanju bilateralnih sporazuma nastupa devedesetih godina XX veka nakon velikih teritorijalnih promena nastalih raspadom SSSR-a, SFRJ i Čehoslovačke i ujedinjenjem Nemačke. Ove promene otvorile su nove probleme u vezi sa rešavanjem položaja nacionalnih manjina, kako novih manjina nastalih raspadom prethodne zajedničke države, tako i manjina u novim državama, koje iznova ulaze u ugovorne odnose sa susedima (Krivokapić 2006).²⁷ Dodatno, preporuka je i Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina da države sklapanju i potpisuju bilateralne i multilateralne sporazume sa drugim državama, naročito ako su u pitanju susedne države, i da na taj način detaljnije uređuju oblast manjinskih prava i unapređuju bilateralnu saradnju.²⁸ Institucija Visokog komesara za nacionalne manjine

²⁶ Završni akt iz Helsinkija 1975. godine; Deklaraciju o ljudskim pravima lica koja nisu državljani država u kojima žive 1985. godine; Završni dokument iz Beča 1989. godine; Evropsku povelju o manjinskim i regionalnim jezicima 1992. godine; Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina 1995. godine; i Deklaraciju OUN o pravima pripadnika nacionalnih, ili etničkih, verskih i jezičkih manjina iz 1992. godine.

²⁷ To su konkretno sledeći sporazumi: austrijsko-italijanski sporazum od 05.09.1946 o položaju nemačke nacionalne manjine u oblasti Južni Tilor, indijsko-pakestanski sporazum o zaštiti manjina iz 1950. godine, Specijalni statut o manjinama uz Memorandum o saglasnosti između Italije, Ujedinjenog Kraljevstva, SAD, s jedne i Jugoslavije, s druge strane potpisan 1954. godine, nemačko-danski sporazum o manjinama iz 1955. godine, kinesko-malajski sporazum iz 1955. godine i dr. (Krivokapić 2006)

²⁸ „Strane ugovornice će nastojati da, tamo gde je to potrebno, zaključe bilateralne i multilateralne sporazume sa drugim državama, posebno susednim državama, kako bi osigurale zaštitu pripadnika odnosnih nacionalnih manjina.“, član 18. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/127> 04.07. 2018.

OEBS-a je takođe prepoznala bilateralne sporazume kao jedan od uspešnih mehanizama uređenja međuetničkih odnosa među državama i za unapređenje prekogranične saradnje, poznato kao Preporuke iz Bolzana (*The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities*).²⁹

Republika Srbija je kao naslednica potpisanih bilateralnih sporazuma Savezne Republike Jugoslavije ima obavezu da se stara o sprovođenju odredbi sporazuma o zaštiti prava nacionalnih manjina koji su potpisani sa četiri njena suseda.³⁰ Ovi bilateralni sporazumi bave se konkretnije položajem rumunske, mađarske, makedonske i hrvatske nacionalne manjine u Republici Srbiji i položajem srpske nacionalne manjine u Rumuniji, Mađarskoj, Makedoniji i Hrvatskoj. Sadržina sporazuma može se podeliti na sledeće tematske oblasti: opšte mere zaštite nacionalnog i kulturnog identiteta, obrazovanje, službena upotreba jezika i pisma, informisanje i ostvarivanje prava na samoupravu. Zavisno od pregovaračke pozicije, potreba i interesa, države potpisnice nastoje da sporazumima obuhvate i neka pojedinačna pitanja od suštinske važnosti za unapređenje položaja nacionalnih manjina čije interese predstavljaju; kao što su učešće u organima zakonodavne i izvršne vlasti ili delotvorno učešće u organima javne uprave, povraćaj konfiskovane

²⁹ Preporuke iz Bolzana Visokog komesara za nacionalne manjine su jedna vrsta vodiča kako da se na najbolji način urede odnosi susednih država, i to država u kojima su nastanjene nacionalne manjine i država matica manjina. Pored prikaza opštih principa zaštite nacionalnih manjina i obaveza koje države imaju prema nacionalnim manjinama, ove preporuke navode i objašnjavaju uslove i ograničenja u okviru kojih države matice mogu podržati manjine koje žive u drugim zemljama. Dostupno na: <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations> 24.08. 2018.

³⁰ Ti sporazumi su: 1) Sporazum između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina, potpisan 04. novembra 2002. godine u Beogradu; 2) Sporazum 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, potpisan 21. oktobra 2003. godine u Budimpešti; 3) Sporazum 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, potpisan 06.jula 2004.godine u Skoplju; 4) Sporazum 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, potpisan 15. novembra 2004. u Beogradu; dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/dokumenta/nacionalne-manjine/bilateralni/sporazum> 12.08. 2018.

imovine, podsticanje ekonomskog razvoja regiona koji nastanjuju pripadnici nacionalnih manjina i sl.

Sporazum sa Rumunijom očekivano najviše pažnje posvećuje oblastima koje spadaju u domen kulturne autonomije, ali i participaciji i manjinskoj samoupravi. Interesantno je da iz odredbi izuzeto pitanje koje u velikoj meri opterećuje odnose ove dve države – odnos Srpske pravoslavne crkve i Rumunske pravoslavne crkve oko procesa „rumunizacije“ vlaške nacionalne manjine u Istočnoj Srbiji. Ova tema aktuelizirana je tokom procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji, i prema izvesnim tvrdnjama, predstavnici Rumunije koriste ovo pitanje u kontekstu uslovljavanja Srbije u procesu evropskih integracija.³¹

Sporazum sa Mađarskom je najdetaljniji razradio prava manjina u oblasti kulturne autonomije. U ovom sporazumu se eksplicitno navodi pravo države matice da, u okvirima međunarodnog prava, podrži i brani interese nacionalne manjine, što nije slučaj sa drugim sporazumima.³² Za razliku od drugih sporazuma, u ovom sporazumu se pored standardnih odredbi o pravu nacionalnih manjina da učestvuju u političkom odlučivanju, pojavljuje i formulacija „učešće u javnom životu“, uz poseban naglasak na odgovarajuću zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama, naročito u redovima policije.³³ Ovu odredbu možemo tumačiti kao težnju da se participacija nacionalnih manjina proširi sa političkog procesa na celokupan sistem upravljanja državom. Član 9 sporazuma propisuje prava i obaveze država u oblasti manjinske samouprave, a posebno se naglašavaju kulturna i personalna autonomija kao mogući modeli samouprave. Razlog što su ugovorne strane izabrale ovu formulaciju verovatno je nastojanje Republike Srbije da „izbaci

³¹ Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2372831/zbog-cega-su-u-sporu-srpska-i-rumunska-pravoslavna-crkva.html> 05.07. 2018.

³² Sporazum 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, „naglašavajući da zaštita nacionalnih manjina i prava njihovih pripadnika čini bitnu komponentu kako međunarodne zaštite ljudskih prava, tako i međunarodne saradnje, i da je opravdano nastojanje matične države da u granicama međunarodnog prava podrži nacionalnu manjinu“, dostupno na: http://ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/tekst_sporazuma_madj.pdf 05.07. 2018.

³³ *Ibid*, član 2, stav 2

iz igre“ model teritorijalne autonomije, koji bi mađarskoj nacionalnoj manjini kao najbrojnijoj i teritorijalno koncentrisanoj na severu Vojvodine u velikoj meri odgovarao. Dok su pitanje odnosa državnih organa i Rumunske pravoslavne crkve preskočeni kao teme u sporazumu sa Rumunijom, u sporazumu sa Mađarskom u članu 12 propisuje se obaveza države da crkvenim zajednicama nacionalnih manjina vrati imovinu koja je konfiskovana ili drugim merama oduzeta.

Sporazum sa Hrvatskom najviše pažnje posvećuje odredbama koje regulišu oblast obrazovanja (član 3 i član 4).³⁴ Vrlo detaljno je razrađeno pravo na službenu upotrebu jezika i pisma, a u članu 6 se taksativno navodi u kojim situacijama pripadnici manjina imaju prava da ostvare ovo pravo, dok se u drugim sporazumima samo koriste formulacije „ispred organa uprave ili pred sudovima“.³⁵ Pretpostavlja se da su obrazovanje i službena upotreba jezika detaljno razrađeni usled bojazni nacionalnih manjina da će biti asimilovane. Postoje dva uzroka za ovo shvatanje: ratni sukobi i velika sličnost srpskog i hrvatskog jezika. Uvodni deo sporazuma odnosi se i na povratak izbeglica u obe države. Ovo je još uvek nerešeni problem između Srbije i Hrvatske koji je posledica ratnih sukoba devedesetih godina XX veka.

U momentu potpisivanja sporazuma, nijedna država potpisnica nije bila članica Evropske unije; danas su to tri potpisnice:

³⁴ Pored odredbi koje garantuju pravo na obrazovanje na maternjem jeziku u članu 4 se garantuje i učešće pripadnika nacionalnih manjina u upravljanju školskim ustanovama i zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina na svim nivoima u oblasti obrazovanja.

³⁵ „Strane ugovornice se obavezuju da će osigurati na područjima gde žive pripadnici nacionalne manjine, a u skladu sa unutrašnjim zakonodavstvom i usvojenim međunarodno-pravnim standardima, službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine, i to: u postupcima pred telima državne uprave i lokalne samouprave; pravosudnim telima i pravnim licima koja imaju javna ovlašćenja; u radu predstavničkih i izvršnih tela jedinica lokalne samouprave; u postupku sprovođenja državnih i lokalnih izbora i referenduma; kod izdavanja javnih isprava, potvrda i uverenja; pri sastavljanju privatnih isprava koje se koriste u pravnom prometu; u korišćenju dvojezičnih obrazaca, natpisnih ploča, pečata i žigova državnih tela, tela jedinica lokalne samouprave i pravnih lica koja imaju javna ovlašćenja; pri obeležavanju naziva naseljenih mesta, ulica i trgova, javnih oznaka u prometu i toponima“ član 6, Sporazum 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. Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/2._sporazum_sa_hrvatskom.pdf 05.07. 2018.

Rumunija, Mađarska i Hrvatska. Na osnovu dosadašnjih dešavanja možemo zaključiti da će sve tri zemlje tokom procesa evropskih integracija Srbije koristiti pravo da se pozivaju na ove sporazume u nameri da Republiku Srbiju podsete na obaveze koje je preuzela prema manjinama koje su predmet sporazuma. Skoro je izvesno da će se bilateralni sporazumi koristiti kao sredstvo ucene tokom procesa pristupanja Srbije Evropskoj uniji. S druge strane, može se postaviti pitanje u kojoj meri sporazumi predstavljaju sredstvo ucene ili uslovljavanja, ukoliko su obe zemlje potpisale i ratifikovale sporazum i samim tim preuzele obavezu da ugovoreno i ispunje.

Od pomenute tri države suseda i članice Evropske unije, najbolji su bilateralni odnosi s Mađarskom, koje prate i posete i sastanci na najvišem državnom nivou,³⁶ kao i unapređenje privredne saradnje.³⁷ Položaj mađarske nacionalne manjine dugo se nije pominjao kao tačka sporenja između Mađarske i Srbije. Takođe i predstavnici najveće stranke mađarske nacionalne manjine Savez voJVodanskih Mađara, koji participira u vlasti na sva tri nivoa sa Srpskom naprednom strankom kao vladajućom strankom, konstantno ističu da su odnosi između zajednica dobri i da nemaju zamerke na saradnju s Vladom Republike Srbije.

Saradnja s Rumunijom takođe je na zadovoljavajućem nivou. Najveća tačka sporenja jeste odnos Rumunije i Rumunske pravoslavne crkve prema vlaškoj nacionalnoj manjini na istoku Srbije.

Odnosi Republike Srbije sa Hrvatskom puni su uspona i padova. Posebno su bili u stagnaciji tokom 2015. i 2016. godine a tema sporenja između ostalog bila je i položaj hrvatske nacionalne manjine, ali i položaj srpske nacionalne manjine u Hrvatskoj, naročito onih koji su se vratili nakon rata devedesetih godina.

Srbija nema potpisan bilateralni sporazum o nacionalnim manjinama sa Bosnom i Hercegovinom, ali je sa ovom državom povezana kao jedna od potpisnica Dejtonskog sporazuma. Međuetnički odnosi između Srba i Bošnjaka su kroz istoriju bili vrlo dinamični, od

³⁶ Zajednički sastanak Vlada Republike Srbije i Mađarske, održan u Nišu 21. novembra 2016. godine.

³⁷ Robna razmena s Mađarskom od 2013. godine konstantno raste uz napomenu da je bila najveća tokom 2017. godine (942,8 miliona evra uvoza u Srbiju i 546.4 miliona evra izvoza iz Srbije). Dostupno na <http://pks.rs/Documents/Centar%20za%20bilateralnu%20saradnju%20i%20koordinaciju%20rada%20predstavni%C5%A1tava/MA%C4%90ARSKA.pdf> 09.07. 2018.

srdačnih i prijateljskih do iskazivanja mržnje i netrpeljivosti i otvorenih sukoba. Najava srpsko-bošnjačkog dijaloga je bila i jedna od ključnih tačaka predsjedničke kampanje aktuelnog predsjednika Aleksandra Vučića. Jedna od osnovnih odlika bošnjačke nacionalne manjine je to što ona, za razliku od mađarske, rumunske i hrvatske zajednice nema svoju matičnu državu. Uprkos tome, prilikom analize položaja bošnjačke nacionalne manjine uvek se moraju imati u vidu i odnosi na relaciji Beograd–Sarajevo, odnosno Srbije i Bosne i Hercegovine. U određenim prilikama se i mišljenje Turske mora uzeti u obzir, koja ima ozbiljne namere da ojača svoj uticaj na području Zapadnog Balkana (Mapiranje Sandžaka, str.41).³⁸

Srbija nema potpisan bilateralni sporazum o nacionalnim manjinama sa Albanijom. Postoje bar dva razloga za izostanak ovakvog sporazuma. Prvi razlog je taj što je Albanija dugo odbijala da u svoj pravni i politički poredak uvede pojam nacionalne manjine. Tek je ove godine konačno usvojen Zakon o zaštiti nacionalnih manjina u Republici Albaniji i tim zakonom status nacionalnih manjina dobili su: Bošnjaci, Srbi, Crnogorci, Makedonci, Grci, Vlasi, Romi, Egipćani i Bugari.³⁹ Da li će u budućnosti biti pokrenuta inicijativa da se potpiše bilateralni sprazum o položaju albanske nacionalne manjine u Srbiji i položaju srpske nacionalne manjine u Albaniji, vreme će dati odgovor. Drugi razlog je taj što se odnosi sa Albanijom često posmatraju kroz prizmu Kosova i Metohije, pa je dijalog Beograda i Tirane često pod uticajem dešavanja i odnosa s Prištinom. I sama albanska nacionalna manjina nije sigurna, nakon jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova i Metohije, da li je njena matica samoproglašena država Kosovo ili država Albanija. Pojedini politički lideri Albanaca s juga Srbije zagovaraju ideju da se mora uspostaviti reciprocitet između prava koje ostavaruju Srbi na Kosovu i Albanci

³⁸ Jačanje uticaja je naročito prisutno nakon formiranja trilaterale Srbija–Turska–Bosna i Hercegovina i usvajanja Istambulske deklaracije 2010. godine na balkanskom samitu na kojem su učestvovali u ime Republike Srbije predsjednik Boris Tadić, u ime Turske predsjednik Abdulah Gul u ime Bosne i Hercegovine predsedavajući Predsedništva BiH Haris Silajdžić. Važnost Istambulske deklaracije se ne ogleda toliko u efektima koje je postigla koliko u tome što je Turskoj zvanično priznala ulogu posrednika u međuetničkim i međudržavnim odnosima Srba i Bošnjaka. Ovu politiku je nastavila i aktuelna vlast na čelu sa Srpskom naprednom strankom i predsednikom Srbije Aleksandrom Vučićem.

³⁹ Dostupno na: <http://www.vakat.me/bosnjaci-dobili-status-nacionalne-manjine-u-albaniji/> 10.07. 2018.

na jugu Srbije, a tu se pre svega misli na zagarantovana mesta u parlamentu i na formiranje Zajednice srpskih opština, a radikalnije struje idu i korak dalje i kandiduju ideju da se teritorija Preševske doline pripoji samoproглашеноj državi Kosovo. Obe ideje su kandidovane i kao tema tokom izborne kampanje 2016. godine kod albanskih političkih stranaka.

Zaključak

Zakonodavstvo i pravno-institucionalni okvir Republike Srbije uglavnom su u saglasnosti s ratifikovanim međunarodnim sporazumima i principima zaštite nacionalnih manjina u međunarodnom pravu. Može se reći da propisani pravni okvir dostiže visok nivo zaštite kako prava manjina, tako i ljudskih prava uopšte, što ima posebnu težinu u kontekstu strateških ciljeva Srbije na putu evropskih integracija, ali i cilja uspostavljanja jednog opšteg sistema zaštite i ravnopravnosti svih građana Republike Srbije koji u njoj žive. Međutim, u praksi je uočen raskorak između normativnog i stvarnog stanja, koji se najčešće ogleda u selektivnom sprovođenju zakona i zaobilazanju i izobličenju procedura, što u konačnom predstavlja odraz nedostatka političke volje i rešenosti da se ova oblast konačno uredi.

Može se zaključiti da su dobrosusedski odnosi u vrhu prioriteta spoljnopoličke strategije Srbije od kojih zavisi obim i sadržaj regionalne saradnje, kao i tempo napredovanja u procesu evropskih integracija. Položaj nacionalnih manjina i poštovanje njihovih prava ima dvostruku važnost za proces napredovanja Srbije u pregovorima o članstvu u Evropskoj uniji. Prvo, jer na ovaj način Srbija zemljama Evropske unije s kojima pregovara, uz napomenu da su pojedine i matične države nacionalnih manjina, dokazuje predanost vladavini prava i sposobnost da garantovana prava i sprovede. Drugo, jer regulisanje položaja nacionalnih manjina i poštovanje i zaštita njihovih prava doprinosi boljim međudržavnim odnosima i stabilnosti regiona u celini.

Izrada Akcionog plana je bila prilika da se konačno oblast manjinske politike strateški uredi i uskladi s potrebama nacionalnih manjina s jedne strane i s načelima integracije s druge strane. Umesto toga ovaj dokument je rezultat reakcije na pritisak institucija Evropske unije i država matica koje su članice EU. Ovakav pristup

nije produktivan i pretili da prouzrokuje sledeće probleme: kada se ispune zahtevi država članica EU čiji sunarodnici čine nacionalne manjine u Srbiji, ta rešenja će stvoriti neujednačenost u odnosu na druge manjine, koje su takođe autohtone ili čije države matice nisu članice EU, kao što su bošnjačka, albanska ili crnogorska nacionalna manjina (FORUM Policy Paper 2/2017:14). Ovo će prouzrokovati nezadovoljstvo kod pripadnika pomenutih manjina koje može imati dva ishoda. Prvi, manje dramatičan ishod je da svoje nezadovoljstvo nepravednim tretmanom iskažu državama maticama i međunarodnoj javnosti i da na taj način pokušaju da izvrše pritisak na predstavnike vlasti. Drugi scenario je organizovani bojkot institucija vlasti i antisistemske delovanje, što nas uvodi u nove bezbednosne rizike. Izneta teza dodatno dobija na značaju ako uzmemo u obzir da upravo bošnjačka i albanska nacionalna manjina nisu sudelovale u procesu izrade Akcionog plana.⁴⁰

Pregovori o članstvu sa Evropskom unijom jasno su pokazali da je položaj nacionalnih manjina i dalje aktuelna tema u regionu i da još uvek ima sporenja po brojnim pitanjima i problema koji nisu na adekvatan način rešeni. Takođe, primetno je da je pregovaračka pozicija država matica nacionalnih manjina koje su članice Evropske unije daleko povoljnija od onih koje nemaju status članica, jer je ucenjivački potencijal članica veći i ozbiljniji, budući da raspolažu konkretnom pretnjom, a to je davanje negativnog odgovora na prijem u članstvo Srbije u Evropskoj uniji.

⁴⁰ Ministarstvo pravde osnovalo je radnu grupu za izradu nacrtu posebnog Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina koja ima više članova, među kojima je 11 predstavnika nacionalnih saveta zajedno sa predstavnicima državnih institucija i civilnog društva. Radna grupa je izradila Akcioni plan u martu 2016. Međutim, konsultacije unutar radne grupe nisu se odvijale bez problema. Između ostalog: predstavnici albanske manjine nisu bili od početka uključeni u proces; predstavnici Bošnjačkog nacionalnog vijeća istupili su iz akcione radne grupe u novembru 2015; radna grupa je imala tehničke i logističke probleme; članovi radne grupe su dovodili u pitanje stručnost ključnog eksperta; kratki rokovi za konsultacije unutar radne grupe. Kao posledica toga, izrađeni Akcioni plan nije rezultat konsenzusa između nacionalnih manjina i predstavnika državnih organa. Zbog toga su nacionalne manjine i stručna javnost nezadovoljni predlogom Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina (FORUM Policy Paper 2/2017:13).

LITERATURA

- Krivokapić Boris. 2006. *Manjine u međunarodnom pravu*. Beograd: Prometej.
- Lončar Jelena i Tatijana Pavlović Križanić. 2012. *Evaluacija rada pet nacionalnih saveta*. Novi Sad: Centar za regionalizam.
- 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 97/13-US
- Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ*, br. 11/02, *Službeni list SCG*, br. 1/03 – Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 72/09 – dr. zakon i 97/13 – US
- Internet izvori:*
- Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, Dostupno na: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/prilog_fajl/akcioni_plan_za_sprovedjenje_prava_nacionalnih_manjina_-_sa_semaforom.pdf 09.07.2018.
- Bilateralni sporazumi o zaštiti prava manjina Republike Srbije. Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/dokumenta/nacionalne-manjine/bilateralni/sporazum> 12.08.2018.
- Bošnjaci dobili status nacionalne manjine u Albaniji, Bošnjaci kroz vakat, Dostupno na: <http://www.vakat.me/bosnjaci-dobili-status-nacionalne-manjine-u-albaniji/> 10.07.2018.
- FORUM Policy Paper 2/2017. Manjinska politika- podsticanje integracije u Srbiji. Dostupno na: <file:///C:/Users/Ksenija/Downloads/Forum-2-2017-SRP-07072017-web-2.pdf> 10.07.2018. <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/21792> 09.07.2018.
- Izveštaj Evropske komisije iz 2018. godine (*COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Serbia 2018 Report Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2018 Communication on EU Enlargement Policy* {COM(2018) 450 final}). Dostupno na: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf> dostupno na srpskom jeziku: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf) 15.08.2018.
- Izveštaj o skriningu za poglavlje 23 (*Screening report Serbia, Chapter 23 – Judiciary and fundamental rights*). Dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_document-s/2014/140729-screening-report-chapter-23-serbia.pdf 10.07.2018.

Mapiranje Sandžaka- Sandžak u regionalnom kontekstu: mapiranje uticaja i predlaganje rešenja za poboljšanje društveno – političkog razvoja u Sandžaku.

2017. Forum za etničke odnose, dostupno na: <http://fer.org.rs/wp-content/uploads/2018/01/MAPIRANJE-SAND%C5%BDAKA-1.pdf> 10.07.2018.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Dostupno na: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c131b> 12.08.2018.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/127> 04.07.2018.

Polugodišnji izveštaj (*Non-paper on the state of play regarding Chapters 23 and 24 for Serbia*). Dostupno na: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/non_paper_23_24/non_paper_23_24_novembar_srp.pdf 16.08.2018.

Popisna knjiga Republičkog zavoda za statistiku, Nacionalna pripadnost po gradovima i opštinama. Dostupno na: <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Aktuelnosti/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf> 06.07.2018.

Povelja o osnovnim pravima Evropske unije. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN> 09.07.2018.

Preporuke iz Bolzana Visokog komesara za nacionalne manjine. Dostupno na: <https://www.osce.org/hcnm/bolzano-bozen-recommendations> 24.08.2018.

Prezentacija_Knjiga popisa 1: Nacionalna pripadnost, Dostupno na: http://media.popis2011.stat.rs/2012/Prezentacija_Knjiga1.pdf 07.07.2018.

Spoljnotrgovinska razmena Republike Srbije i Mađarske, Privredna Komora Srbije, Dostupno na: <http://pks.rs/Documents/Centar%20za%20bilateralnu%20saradnju%20i%20koordinaciju%20rada%20predstavni%C5%A1tava/MA%C4%90ARSKA.pdf> 09.07.2018.

Zbog čega su u sporu srpska i rumunska pravoslavna crkva?, RTS internet portal, Dostupno na: <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/drustvo/2372831/zbog-cega-su-u-sporu-srpska-i-rumunska-pravoslavna-crkva.html> 05.07.2018.

Ksenija Marković

Ivana Jovanović

**IMPACT OF THE EUROPEAN INTEGRATION
PROCESS ON STATUS OF NATIONAL
MINORITIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA**

Abstract

The purpose of this paper is to analyse how the issues in the domain of status and rights of national minorities in the Republic of Serbia affect internal policies in the process of European integration, as well as the process of European integration itself and negotiations with the European Union. The rights of national minorities are integral part of the political criteria and have been followed throughout the negotiation process under Chapter 23. Status of national minorities is not an internal issue for the Republic of Serbia, as an implementation of minority rights extends to all areas – including political, socio-cultural and economic life. This issue also refers to those internal policies that have a significant impact on the external political actions of

the Republic of Serbia and relations with neighbouring countries. Minorities protection and minority rights in the Republic of Serbia in the area of external political relations will be analysed through several levels: first, negotiation process for the accession of Serbia to the European Union; second, bilateral relations between Serbia and neighbouring countries that are member states of the European Union (Hungary, Romania, Croatia); third, relations between Serbia and neighbours that are not member states of the European Union, but there are unresolved issues related to status and minority protection (Albania and Bosnia and Herzegovina). Minority rights will be considered in both directions: how national minority issues as an internal policy affect position of Serbia in the negotiation process, and vice versa – how the approach of the European Union affects status and minority rights, regarding legal framework and policy implementation.

Key words: national minorities, minority rights, internal security, neighborhood policy, European integration.