

GORAN BAŠIĆ

MARIJANA PAJVANČIĆ

opponents for  
**multiculturalism**  
esp. in using vocab  
implied prejudice  
interculturalism

# OD SEGREGATIVNE KA INTEGRATIVNOJ POLITICI MULTIKULTURNOSTI



Centar za istraživanje etniciteta  
Ethnicity Research Center

imp  
ethnicity

OD SEGREGATIVNE KA  
INTEGRATIVNOJ  
POLITICI MULTIKULTURALNOSTI



Goran Bašić

Marijana Pajvančić

OD SEGREGATIVNE KA  
INTEGRATIVNOJ  
POLITICI MULTIKULTURALNOSTI

Beograd, 2015.

Izdavač  
*Centar za istraživanje etniciteta*

Autori  
*Dr Goran Bašić*  
*Prof. dr Marijana Pajvančić*

Recenzenti  
*Prof. dr Silvo Devetak*  
*Prof. dr Ljubica Đorđević*  
*Mr. Jelena Lončar*

Lektura i korektura  
*Emma Puljarević*

Dizajn korica  
*Žarko Lazarević*

Štampa  
*Fine Graf, Beograd*

**ISBN 978-86-84481-11-7**

Tiraž  
300

# Sadržaj

PREDGOVOR .....	7
I UVOD .....	9
II IZBORI „MANJINSKIH SAMOUPRAVA” .....	17
II.1. NAČIN POSMATRANJA IZBORA .....	21
II.2. NORMATIVNI OSNOV ZA SPROVOĐENJE IZBORA .....	22
II.2.1. <i>Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina</i> .....	23
II.2.2. <i>Posebni propisi i tok izbornog postupka na izborima za nacionalne savete održanim 26. oktobra 2014.</i> .....	31
II.3. NADGLEĐANJE IZBORA .....	38
II.3.1. <i>Predizborni period</i> .....	38
II.3.2. <i>Nadgledanje rada Republičke izborne komisije</i> .....	51
II.3.3. <i>Posmatranje neposrednih izbora na biračkim mestima</i> .....	51
II.3.4. <i>Posmatranje izbora na elektorskim skupštinama</i> .....	54
II.3.5. <i>Intervjui</i> .....	55
III USTAVNO PRAVNI POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA I NJIHOVIH NACIONALNIH SAVETA .....	63
III.1. USTAVNI OSNOV STATUSA I PRAVA NACIONALNIH MANJINA – DOMETI I OGRANIČENJA .....	63
III.1.1. <i>Opšti principi na kojima je utemeljen ustavni poredak i status pojedinca u zajednici</i> .....	64
III.1.2. <i>Prava nacionalnih manjina u kontekstu opštih garancija ljudskih prava</i> .....	65
III.1.3. <i>Posebne ustavne garancije prava nacionalnih manjina</i> .....	67
III.1.4. <i>Ostale Ustavne odredbe relevantne za multikulturalnost</i> .....	70

III.2. ZAKONSKO REGULISANJE OBLASTI ZNAČAJNIH ZA OSTVARIVANJE MULTIKULTURALNOSTI .....	73
III.2.1. <i>Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina</i> .....	74
III.2.1.1. <i>Nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih     manjina</i> .....	74
III.2.1.2. <i>Izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina</i> .....	85
III.2.2. <i>Zakoni koji regulišu oblasti u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu</i> .....	87
III.2.2.1. <i>Obrazovanje - prava nacionalnih manjina     u kontekstu multikulturalnosti</i> .....	88
III.2.2.2. <i>Kultura - prava nacionalnih manjina     u kontekstu multikulturalnosti</i> .....	93
III.2.2.3. <i>Obaveštavanje - prava nacionalnih manjina     u kontekstu multikulturalnosti</i> .....	96
III.2.2.4. <i>Službena upotreba jezika i pisma - prava nacionalnih     manjina u kontekstu multikulturalnosti</i> .....	99
III.2.3. <i>Subsidijarno zakonodavstvo – manjinska samouprava i multikulturalnost</i> .....	106
IV KA POLITICI INTEGRATIVNOG MULTIKULTURALIZMA .....	113
IV.1. ODLUKA USTAVNOG SUDA O NEUSTAVNOSTI POJEDINIH ČLANOVA ZAKONA O NACIONALNIM SAVETIMA.....	115
IV.2. PREDLOZI ZA USPOSTAVLJANJE INTEGRATIVNE POLITIKE MULTIKULTURALNOSTI .....	131
IV.2.1. <i>Neposredno učešće pripadnika nacionalnih manjina u ostvarivanju kolektivnih prava</i> .....	135
IV.2.2. <i>Centralizovano ustrojstvo manjinske samouprave</i> .....	138
IV.2.3. <i>Učešće u političkom životu</i> .....	143
IV.2.4. <i>Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u radu organa javne vlasti i javnim službama</i> .....	146
IZABRANI RADOVI AUTORA POSVEĆENI PITANJIMA ETNICIETA I MULTIKULTURALNOSTI .....	150

# Predgovor

Ova knjiga je napisana na predlog i uz podsticaj koleginja i kolega iz *Mreže za interkulturalnost* u kojoj su okupljene organizacije civilnog društva koje se posvećeno bave problemima etniciteta i multikulturalizma i zagovaraju model društvene integracije koji počiva na uzajamnim i suštinski ravnopravnim odnosima građana. Potreba članica *Mreže*, da predlažu i zagovaraju integrativnu multikulturalnu politiku proistekla je iz činjenice da je pre duže od dve decenije ova ideja iščezla iz naše političke kulture. Vraćanje razgovora o politici multikulturalnosti u raspravu o građanskom društvu, uvereni smo, doprineće kritičkom sagledavanju, kako problema na koji skrećemo pažnju, tako i društva u celini.

Zbog toga autori zahvaljuju članicama *Mreže*, a naročito zahvaljuju kolegincama i kolegama koji su savetima i sugestijama doprineli da završimo pisanje ove knjige: Aleksandru Popovu iz *Centra za regionalizam*, Zibiji Šarenkapić iz Kulturnog centra *DamaD*, mr Snežani Ilić iz *Centra za razvoj civilnog društva*, prof. dr Vesni Petrović i Dušanu Pokuševskom iz *Beogradskog centra za ljudska prava*, narodnoj poslanici Aidi Ćorović, dr Zoranu Lutovcu iz *Centra za demokratiju i ljudska prava*, Osmanu Baliću i prof. dr Đokici Jovanoviću iz *Lige Roma*, mr Slavici Kronji iz *Centra za podršku porodici „Agenda”*, prof. dr Dubravki Valić Nedeljković iz Novosadske novinarske škole, dr Aleksandri Bosnić Đurić iz novosadske nevladine organizacije *CINK*, Seadu Biberoviću iz *URBAN IN-a*.

Podsticaj da istrajemo u pisanju bili su i razgovori na „multikulturalne” teme sa prof. dr Tiborom Varadijem, akademikom Vojislavom Stanovčićem, Zaštitnikom građana Sašom Jankovićem, Poverenicom za zaštitu ravnopravnosti prof. dr Nevenom Petrušić, prof. dr Sinišom Tatalovićem, dr Vesnom Stanković Pejnović, mr Miroslavom Keveždijem, mr Milinom Sklabinski, mr Nenadom Čelarevićem, dr Zoranom Tairovićem, prof. dr Aleksandrom Boškovićem, recenzentima rukopisa prof. dr Silvom Devetakom, prof. dr Ljubicom Đorđević i mr Jelenom Lončar i saradnicama Centra za istraživanje etniciteta Anom Sekulić i Jovanom Mastilović.

Podsticaj tokom istraživanja i pisanja su, povremenim razgovorima o problemima ostvarivanja prava nacionalnih manjina davali i dr Slaven Bačić, predsednik Hrvatskog nacionalnog vijeća, Ana Tomanova Makanova, predsednica slovačke manjinske samouprave, narodni poslanici dr Sulejman Ugljanin i Enis Dizdarević, Esad Džudžo, raniji predsednik Bošnjačkog nacionalnog vijeća, Borče Veličkovski, predsednik Nacionalnog saveta makedonske nacionalne manjine, Ljuan Koko, Petar Nikolić, urednik Romske redakcije RTV Vojvodine, Petar Lastić, direktor Instituta za kulturu srpske manjine u



Mađarskoj, Violeta Ćorić iz stručne službe Zaštitnika građana, Jadranka Jelinčić i Aleksandra Šanjević iz Fondacije za otvoreno društvo, Jasminka Peruničić, savetnica u Ministarstvu prosvete Vlade RS, dr Aleksandra Vujić iz Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu, prof. dr Senadin Lavić sa Fakulteta političkih znanosti u Sarajevu, prof. dr Dragan Todorović i prof. dr Dragoljub Đorđević sa Univerziteta u Nišu i mnogi drugi.

Zahvalnost dugujemo i koleginicama i kolegama sa Instituta društvenih nauka u Beogradu i Fakulteta za pravno političke studije u Novom, koji su imali razumevanja za naš rad.

Autori dele ideja i stanovišta opisana u knjizi, a svoj lični pečat su dali u poglavljima I, II i IV koje je napisao dr Goran Bašić i poglavlju III koje je napisala prof. dr Marijana Pajvančić.

# I UVOD

U 2014. godini desilo se nekoliko događaja koji su potvrdili da u Srbiji nedostaje odgovarajuća politika multikulturalnosti<sup>1</sup> u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom prava nacionalnih manjina. Ustavno jamčenje kolektivnih prava, samouprave nacionalnih manjina u oblasti „kulturne autonomije” pod kojom se podrazumeva ostvarivanje i zaštita posebnih prava pripadnika nacionalnih manjina u javnim politikama obrazovanja, kulture, informisanja i službene upotrebe jezika i normativno uređenje tih prava u dva osnovna i više drugih zakona, pokazalo se, nije dovoljan garant ostvarivanja njihovih priznatih prava. Međusobno nepovezani, često i protivrečni zakoni, čije sprovođenje još češće, sprečava to što nadležni organi nisu doneli odgovarajuća podzakonska akta, odbijanje lokalnih samouprava da primene zakon i obezbede ostvarivanje priznatih prava, najzad, visoka etnička distanca, predrasude, snažna partokratizacija manjinskih samouprava, skromne mogućnosti da pripadnici nacionalnih manjina neposredno i delotvorno učestvuju u javnom životu, selektivno i nepotpuno informisanje javnosti o problemima sa kojima se suočavaju pripadnici nacionalnih manjina i njihove manjinske samouprave jasno su stavili do znanja da u srbijanskom političkom sistemu nedostaje kultura koja se stiče doslednim stvaranjem uslova za vladavinu prava – nezavisno sudstvo, dobra uprava, slobodni mediji, nezavisne institucije, aktivni građani.

Prvi među događajima koji je skrenuo pažnju javnosti na „manjinsko pitanje” bila je Odluka<sup>2</sup> Ustavnog suda Srbije, koji je početkom 2014. godine osporio ustavnost više članova Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina<sup>3</sup>. Najznačajnije stavke ove odluke su se odnosile na osporavanje ustavnosti odredaba članova i dela članova Zakona kojima je bio uređen prenos osnivačkih prava javnih ustanova na nacionalne savete, njihov odnos sa državnim, pokrajinskim i lokalnim organima vlasti, učešće u radu ustanova od posebnog interesa za nacionalnu manjinu i kriterijume na osnovu kojih manjinske samouprave pojedine ustanove proglašavaju od posebnog interesa. Ocene javnosti o ovoj Odluci su podeljene, jedni smatraju da je njome podriven sistem ostvarivanja stečenih prava nacionalnih manjina, drugi misle da ona neće bitno promeniti ustanovljeni model. Odgovor na ovo pitanje bi trebalo da dá Država, ali četrnaest meseci nakon donošenja Odluke Suda, nema nagoveštaja o tome kakve aktivnosti će se preduzeti, kakve se promene u politici, u propisima se očekuju, a po svoj prilici, sporno je i to ko će doneti političku odluku o tome, a još i više ko će sprovesti odgovarajući upravni postupak.

1 U ovom radu se o pojmu multikulturalnost razmatra isključivo u vezi sa njegovim etno-kulturnim aspektima.

2 „Službeni glasnik RS“, br. 20/2014. godine.

3 „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US i 55/2014.

Drugi važan događaj se odnosi na izmene Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina u maju 2014. godine. Podsetimo se da je javna rasprava o izmenama ovog zakona sprovedena u dosta kratkom roku, od 25. novembra do 17. decembra 2013. godine, a onda su izmene Zakona pet meseci čekale na usvajanje. U Obrazloženju uz izmene Zakona o nacionalnim savetima<sup>4</sup> predlagач, Ministarstvo pravde Vlade Republike Srbije, je ukazalo na to da se izmene odnose na odredbe članova Zakona kojima je uređen postupak izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Na te izmene Ministarstvu za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije ukazao je Zaštitnik građana Preporukom nakon što je, zajedno sa drugim nezavisnim organima, utvrdio niz propusta državnih organa čiji rad kontroliše u vezi sa izborima nacionalnih saveta na izborima održanim u junu 2010. godine. Sve ovo, u vezi sa opštom politikom multikulturalnosti, ukazuje na činjenicu da je za promene jednog poglavlja u Zakonu, čiju ustavnost je u međuvremenu osporio Ustavni sud, bilo potrebno četiri godine.

Treći i najznačajniji događaj su bili izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina koji su raspisani 26. avgusta, a održani 26. oktobra 2014. godine. Uspех ovih izbora je u tome što nije bilo propusta poput onih 2010. godine, ali to ne znači da propusta nije bilo. Šta više, time što nije bilo propisano finansiranje izbornih lista nije obezbeđena ravnopravnost učesnika u izbornom procesu. Izborne liste koje su predlagale „nezavisne” grupe građana i nevladine organizacije nisu bile u suštinski ravnopravnom položaju sa listama koje su predlagale političke stranke nacionalnih manjina ili „zavisne” grupe građana čije su kampanje podržavale političke stranke i sazivi postojećih manjinskih samouprava.

Pozivanje na formalnu ravnopravnost učesnika na izborima je licemerno zbog toga što je Zakonom omogućeno političkim strankama da učestvuju u izborima čija svrha je zaštita identiteta nacionalnih manjina kroz priznata kolektivna prava u oblasti obrazovanja, jezika, kulture i službene upotrebe jezika i pisama (kulturna autonomija<sup>5</sup>). Politička i kulturna autonomija su dve vrste autonomije i preklapanje njihovih ingerencija je u svakom ustavnom i političkom sistemu složeno pravno i društveno pitanje. O tome u srbijanskoj javnosti nije bilo rasprave, a činjenica je da je prećutno postala deo svakodnevice. Licemerno je govoriti i departizaciji i depolitizaciji nacionalnih saveta jer godinama, od 2003. godine kada su, na osnovu Pravilnika, a ne Zakona kako je to bilo propisano, izabrane prve manjinske samouprave, u njihovom radu su snažno zastupljene političke stranke manjina i njihovi lideri od kojih pojedini imaju prepoznatljivo mesto, ne samo u političkom životu manjinske

4 Videti: [www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne\\_rasprave/174/zakon\\_o\\_nacionalnima\\_savetima\\_nacionalnih\\_manjina.html?alphabet=lat](http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija/javne_rasprave/174/zakon_o_nacionalnima_savetima_nacionalnih_manjina.html?alphabet=lat)

5 Pod pojmom „kulturna autonomija” u ovom radu se podrazumevaju nadležnosti na osnovu kojih nacionalni saveti nacionalnih manjina odlučuju ili učestvuju u procesu donošenja odluka u oblasti obrazovanja, obaveštavanja, kulture i službene upotrebe jezika i pisama.

zajednice već i srbijanskog društva. Nepravедno bi bilo „demokratiju u Srbiji” uvoditi na primeru nacionalnih saveta, dok u redu za „deparztizaciju” čekaju javna uprava i javna preduzeća.

Međutim, u povikama o departizaciji manjinskih samouprava u kojima su učestvovali i predstavnici državne uprave, promakla je sledeća činjenica: da je bilo propisano to da se kampanje Izbornih lista finansiraju iz državnog budžeta, nadležni državni organ Agencija za borbu protiv korupcije bi na osnovu člana 27. Zakona o finansiranju političkih delatnosti i člana 71. Zakona o nacionalnim savetima nadgledala koje političke stranke i na koji način finansiraju Liste. Pošto finansiranja nije bilo, nije bilo ni osnova za postupanje ovog tela koje inače ima kapacitete i redovno prati druge izbore u zemlji. Nažalost, ta logika je dovela u sumnju legitimnost izbora nacionalnih saveta.

U vezi sa izborima bilo je sporno i to što nije bilo predviđeno da predstavnici lista, što je uobičajeno prilikom sprovođenja drugih izbora, budu zastupljeni u biračkim odborima. Negodovanja nosilaca lista u vezi sa tim utišavana su objašnjenjem da liste imaju načina da nadgledaju izbore. Razlika između „učestvovanja u radu biračkih odbora” i „nadgledanja rada biračkih odbora” je ogromna i isključivanje predstavnika lista iz rada organa koji sprovode izbore nije u duhu izbora samoupravnih tela u oblasti „kulturne autonomije”. U vezi sa tim je i pitanje, ukoliko je reč o izboru nedržavnih tela koja ostvaruju samoupravu na osnovu prenetih ovlašćenja u oblasti „kulturne autonomije”, zašto onda njihovi predlagači nisu bili zastupljeni u redovnim ili proširenim telima svih organa za sprovođenje izbora, ili zbog čega nije propisano formiranje posebne izborne komisije za sprovođenje izbora za nacionalne savete? Za ovakvo pitanje uporište postoji u našem izbornom sistemu, gde izbore odbornika za Skupštinu AP Vojvodina sprovodi Pokrajinska izborna komisija, a izbore za odbornike u skupštinama lokalnih samouprava gradske i opštinske izborne komisije.

Četvrti događaj koji je za sada značajan samo civilnom društvu je osnivanje „Mreže za interkulturalnost”, koja je nastala iz potrebe da o pitanjima multietničnosti ravnopravno razgovaraju svi koji su za to zainteresovani – i javna uprava, i nacionalni saveti i političke stranke, ali i predstavnici civilnog društva. Poslednjih godina, tačnije od 2006. godine, organizacije civilnog društva su isključene iz razgovora o pitanjima kojima se uređuje multikulturalnost u zemlji. Posledica politike da se takve odluke donose u ekskluzivnom krugu parlamentarnih političkih stranaka i političkih stranaka nacionalnih manjina jeste praksa segregativne multikulturalnosti. Ovaj tip multikulturalnosti nije nelegitiman, niti je nepoznat u političkim sistemima, ali je problem što on zahteva priznavanje i razvijanje višestepenih autonomija, decentralizaciju i uvođenje zaštitnih mehanizama manjina u takozvanoj većinskoj političkoj demokratiji. O tome, takođe nije bilo rasprave u srbijanskoj javnosti. Međutim, ono što je i bez rasprave jasno, je da segregativni multikulturalizam ne odgovara prirodi multietničnosti zemlje.

Nastojeći da se uključe u razgovor o multikulturalnosti i na agendu nametnu i svoje ideje, na inicijativu Centra za istraživanje etniciteta još pet nevladinih organizacija: Centar za regionalizam iz Novog Sada, Kulturni centar DamaD iz Novog Pazara, Centar za razvoj civilnog društva iz Zrenjanina i „Agenda” i Centar za ljudska i manjinska prava i regionalnu saradnju iz Beograda su u aprilu 2014. godine formirali Mrežu za interkulturalnost. Tokom godine Mreži su se priključili „CINK” (Novi Sad), Novosadska novinarska škola, URBAN IN iz Novog Pazara, Beogradski centar za ljudska prava, Liga Roma i druge organizacije civilnog društva.

Nekoliko članica „Mreže” je u vreme njenog osnivanja već radilo na projektima i istraživanjima posvećenim problemima multikulturalnosti i položaja nacionalnih manjina u Srbiji i na osnovu tog rada utvrđeni su glavni problemi koji su prepreka u vezi sa ostvarivanjem „manjinskih” prava i njihove društvene integracije. Organizovani su brojni razgovori, okrugli stolovi, konferencije i obuke u vezi sa tim pitanjima na kojima su stručnjaci Centra, ali i druge kolege izdvojili nekoliko pitanja od značaja za politiku multikulturalnosti: „segregativna *versus* integrativna multikulturalnost”, „neposredno učešće građana u politikama multikulturalnosti”, „kulturalna autonomija”, „položaj manjinskih samouprava”, „političko predstavljanje nacionalnih manjina”, „zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama”.

Na osnovu istraživanja članica „Mreže”, ali i sopstvenih iskustava iz istraživanja koje Centar za istraživanje etniciteta sprovodi od 2003. godine u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina, a naročito istraživanja „Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti”<sup>6</sup> koje je sproveo tokom 2014. godine, napisana je ova analiza položaja nacionalnih manjina i predloženo je na kojim principima i aktivnostima bi trebalo razvijati politiku integrativne multikulturalnosti.

Suština tih predloga je u sledećem:

Prvo, potrebno je da se iskaže jasna politička volja o tome kakvu politiku multikulturalnosti će država sprovoditi. Prema Ustavu, Narodna skupština je najviše predstavničko telo i nosilac ustavotvorne i zakonodavne vlasti u Republici Srbiji, a Vlada utvrđuje i vodi politiku i izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine. Dakle u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina i stanjem međuetničkih odnosa potrebno je da se ova tela, na način primeren vrednostima na kojima je država zasnovana, izjasne o tome kakvu politiku će voditi. Takva odluka bi trebala da bude zasnovana na sagledavanju prirode

6 Istraživanje je podržala „Fondacija za otvoreno društvo” koja je među retkim organizacijama u Srbiji koja permanentno prati promene u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina i u vezi sa tim podržava odgovarajuće projekte i programe. Treba pomenuti i to da je većina međunarodnih organizacija izgubila interes da podržava istraživanja i rad u vezi sa pravima nacionalnih manjina i multikulturalnošću nakon 2010. godine. Izuzetak su bila područja Sandžaka, juga Srbije i pitanja socijalno-ekonomske integracije Roma.

multietničnosti Srbije i na utemeljenim stavovima o organizaciji i ustrojstvu države, jer različiti tipovi multikulturalnosti traže različite načina upravljanja.

Drugo, potrebno je doneti zakon kojim će se urediti položaj nacionalnih manjina u Srbiji. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji se uglavnom pominje kada je reč o pravima građana pripadnika nacionalnih manjina, donet je u državi i u političkim okolnostima koje više ne postoje. Reč je o zakonu donetom u federalnoj jugoslovenskoj državi, čija univerzalnost je u prihvaćenim međunarodnim standardima zaštite nacionalnih manjina, a vrednost u tome što je u pravni sistem i društveni život uveo institute poput „manjinske samouprave”, „kulturne autonomije”, „afirmativnih mera”, „stečnih prava“. Duh toga Zakona je ugrađen u Ustav (članovi 71 -85) i on odavno nema zakonsku težinu. Propušteno je više šansi da se on zameni zakonom koji bi nedvosmisleno uredio položaj nacionalnih manjina i ostvarivanje njihovih individualnih i kolektivnih prava. Umesto toga usvojen je Zakon kojim je uređen položaj tela (nacionalni savet) koji ih predstavlja u vezi sa ostvarivanjem tih prava. Reč je o nonsensu kojeg je najracionalnije eliminisati usvajanjem zakona u kojem bi se objedinile materije Zakona iz 2002. i 2009. godine.

Treći predlog se odnosi na neposredno učešće građana u odlučivanju i decentralizaciji manjinskih samouprava. Svi objektivni pokazatelji ukazuju na to da je za suštinsko ostvarivanje poverenih i drugih poslova (nadležnosti) potrebno drugačije teritorijalno ustrojstvo manjinskih samouprava. Pripadnici nacionalnih manjina koji žive u mestima koja su udaljena od centara manjinske kulture, gde su po pravilu sedišta nacionalnih saveta, ne ostvaruju suštinski prava iz „kulturne autonomije”. Formalno, imaju zakonske mogućnosti za to, ali suštinski pripadnici nacionalnih manjina, koji žive u malim enklavama nekoliko stotina kilometara od sunarodnika, nemaju nikakve šanse da ostvaruju pomenuta prava. Šta više, bolje uslove za puno ostvarivanje prava, koja su formalno dostupna svim pripadnicima nacionalnih manjina, imaju pripadnici nacionalnih manjina koji žive u brojnim, teritorijalno homogenim enklavama.

Problem je i u tome što samo izborom manjinske samouprave pripadnici nacionalnih manjina mogu da ostvaruju pravo na očuvanje i zaštitu etno-kulturnog identiteta. Često pominjani slučaj Cincara, čijem udruženju nije omogućeno formiranje posebnog biračkog spiska zbog „tvrđog” tumačenja propisa, jasno ukazuje na to da im takvom odlukom nije samo onemogućen izbor nacionalnog saveta, već i pravo da se staraju o očuvanju identiteta. Često se nedopustivo prenebregava činjenica da su nosioci kolektivnih prava, odnosno „vlasnici” prava iz „kulturne autonomije”, pripadnici nacionalnih manjina, a ne manjinska samouprava.

Zbog omogućavanja neposrednog učešća nacionalnih manjina u ostvarivanju priznatih kolektivnih prava predložimo decentralizaciju organizacije nacionalnih saveta, odnosno izbor manjinske samouprave i na lokalnom nivou. To ne isključuje izbor nacionalne manjinske samouprave (nacionalnog saveta), naprotiv to bi trebalo da bude uslov za njegovo konstituisanje.

Predlog izbornog modela podrazumeva to da se na osnovu posebnih biračkih spiskova biraju opštinske manjinske samouprave. To znači da će pripadnici svake nacionalne manjine u svakoj opštini u kojoj ih je više od tri stotine, birati opštinsku manjinsku samoupravu. Članovi opštinske manjinske samouprave bi se starali o ostvarivanju priznatih prava u lokalnoj samoupravi i o očuvanju identiteta zajednice. Najveći broj opštinskih manjinskih samouprava izabrali bi, prema ovom modelu, Romi u 82 jedinice lokalne samouprave, a ukupan broj građana romske nacionalnosti izabranih u rad osamdeset dva opštinska saveta romske nacionalne manjine iznosio bi 600. Pripadnici mađarske nacionalne manjine bi birali 470 članova lokalnih manjinskih samouprava u 41 lokalnoj samoupravi. Slovaci bi 170 članova lokalnih manjinskih samouprava izabrali u 16 lokalnih samouprava. Hrvati bi birali 235 članova lokalnih manjinskih samouprava u 30 jedinica lokalne samouprave. Bošnjaci bi lokalne manjinske samouprave birali u 6 lokalnih samouprava, Bunjevci u 2, Crnogorci u 32, Vlasi u 15, Nemci u 2, Rumuni u 14, Rusini u 6, Slovenci u 2, Česi u 1.

Najzad, nacionalni savet nacionalne manjine se, kao centralno telo, bira na predstavničkoj (elektorskoj) skupštini koju bi činili svi izabrani članovi opštinskih manjinskih samouprava. Reč je o mešovitom izbornom modelu koji omogućava neposredno učešće građana jer „spušta” prava ka njihovim nosiocima. Funkcionisanje ovog modela nije skuplje od dosadašnjeg modela finansiranja, ali zahteva određene promene u organizaciji javne uprave. Upravljanje multietničnošću u lokalnoj zajednici zahteva podizanje kvaliteta rada i odgovornosti javne uprave.

Četvrti predlog se odnosi na utvrđivanje jasnih nadležnosti manjinskih samouprava i širenja autonomije u smislu većih mogućnosti da odlučuju u okviru Zakonom priznate samouprave. Prema sadašnjim propisima nacionalni saveti o malo čemu samostalno odlučuju, a često se suočavaju sa problemima u vezi sa primenom odluka koje donesu. Takav položaj manjinskih samouprava nije u duhu sa suštinom načela samouprave i autonomije koji su im priznati. Dosledna primena ovih principa podrazumeva da njihovi subjekti, a to u ovom slučaju jesu nacionalni saveti kao tela koja predstavljaju nacionalne manjine, samostalno donose odluke u vezi sa pitanjima koja su im poverena i koja se odnose na polje „kulturalne autonomije”.

Primeru radi „manjinskim” javnim školama u Mađarskoj, upravljaju zemaljske (nacionalne) manjinske samouprave. One u granicama Zakona sprovode obrazovanje u školama koje su im poverene, donose odluke o kadrovskoj politici, vode računa o kvalitetu nastave, raspoređuju zarade zaposlenih... Nadležni organi kontrolišu da li samoupravna tela koja upravljaju tim školama rade i donose odluke u skladu sa zakonima i propisanim standardima, a konačnu ocenu o njihovom radu daju pripadnici manjinskih zajednica. Oni su ti koji odlučuju o opstanku škola. Ukoliko je nastava kvalitetna učenici će se upisivati u „manjinske” škole i one će opstati, ukoliko nastava ne obezbeđuje prohodnost ka daljem školovanju takve škole će, bez obzira na dotacije, gubiti

učenike. U tom smislu bi trebalo razvijati samoupravu nacionalnih manjina u Srbiji – da nacionalni saveti odgovorno donose odluke i da, takođe odgovorno, upravljaju poverenim resursima. Suština priznate samouprave je u samostalnom donošenju odluka i samostalnom upravljanju, ali i odgovornom odnosu prema građanima, kako onima koji pripadaju nacionalnim manjinama, tako i većini.

Najzad, neprimenjivanje odluka manjinske samouprave je ozbiljan prestup javne uprave, bilo da ona odbija da ih primeni, bilo da ne kontroliše njihovu primenu. Praksa da se odluke primenjuju, tek na osnovu prethodno postignute saglasnosti sa političkim autoritetom, što je najčešće predušlov za primenu odluka manjinske samouprave, ne doprinosi ni manjinskoj autonomiji, a ni vladavini prava.

Peti predlog se odnosi na političko predstavljanje interesa nacionalnih manjina. U našem pravnom sistemu nema mera kojima se omogućava predstavnicima nacionalnih manjina da, pod uslovima koja ne predstavljaju prepreku na izborima, predstavljaju interese nacionalne manjine u radu predstavničkih tela. Mera takozvanog „prirodnog praga” nije klasična afirmativna mera jer predstavlja stvarnu prepreku za ostvarivanje prava na političku reprezentaciju. Ona je pod određenim uslovima dostupna samo političkim strankama brojnih i teritorijalno homogeno nastanjenih nacionalnih manjina. Omogućavanje „afirmativne” mere koja bi obezbedila realno predstavljanje interesa manjina u predstavničkim telima na svim nivoima vlasti uslov je za realnu „departizaciju” manjinskih samouprava. Potrebno je mnogo vremena da se otklone posledice lošeg upravljanja multietničnosti, ali bi za početak tog procesa, naravno ukoliko za to postoji volja, podsticaj trebalo tražiti u jasnom narativnom i normativnom odvajanju reprezentacije političkih interesa i delovanja nacionalnih manjina od poslova koje manjinske samouprave sprovode u oblasti „kulture autonomije”. Reč je o dve nezavisne pozicije – političke koja je šira od „kulture autonomije” i „kulture autonomije” koja se sprovodi u javnim politikama obrazovanja, informisanja, kulture i službene upotrebe jezika i pisma koje su po prirodi stvari „dobre uprave” oslobođene partijskih uticaja.

Postoji više modela političkog predstavljanja manjina koji bi omogućili njihovu zastupljenost u predstavničkim telima, a i rasteretili manjinske samouprave od prekomernog i nefunkcionalnog uticaja političkih stranaka. Nije svejedno koji model bi se primenio u Srbiji. Šta više, čini se da je potrebno osmisliti sopstveni model političkog predstavljanja manjina saglasan sa prirodnom multietničnošću u zemlji.

Šesti predlog za uspostavljanje stabilne i socijalne politike multikulturalnosti se odnosi na rešavanje problema u vezi sa zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama. Iako je Ustav obavezao javnu upravu da „vodi računa o zastupljenosti nacionalnih manjina u javnim službama”, a



Vlada Republike Srbije o tome donela Zaključak<sup>7</sup>, to se ne čini. Razlozi nepostupanja su, prema mišljenjima nadležnih organa, to što, navodno, ne postoji zakonski osnov da se prilikom zapošljavanja u organima javne uprave prikupljaju podaci o nacionalnoj pripadnosti kandidata. Iako je ovo objašnjenje sporno, tim pre što pojedini državni organi takve podatke prikupljaju i nastoje da, koliko-toliko, vode računa o zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina, ostaje pitanje zašto se postojeći Zakon kojim je uređeno zapošljavanje u javnom sektoru ne izmeni i ne uskladi sa Ustavom?

Dosledna primena ove mere direktno doprinosi integraciji manjina, povećava osećanje društvene privrženosti, obogaćuje i unapređuje rad javne uprave, smanjuje troškove i jača poverenje između manjina i većine.

Uvereni smo da bi mere, iz ovih predloga, povezane u smislenu politiku multikulturalnosti doprinele kako delotvornom ostvarivanju prava nacionalnih manjina i jasnom određenju položaja manjinskih samouprava, tako i vladavini prava i unapređenju međuetničkih odnosa i smanjenju etničke distance. Zbog toga smatramo da ovi predlozi zaslužuju da se o njima razgovara, odnosno da budu povod za odbacivanje dosadašnje prakse donošenja odluka u prilog društvene segregacije.

---

7 Zaključak o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave, („Službeni glasnik RS“, br. 40/2006.)

## II IZBORI „MANJINSKIH SAMOUPRAVA”

Nadgledanje procesa izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina sprovedeno je na osnovu specifične metodologije koja je podrazumevala uvid u aktivnosti učesnika u izborima pre i tokom njihovog održavanja, nadgledanje sprovođenja izbora na biračkim mestima, posmatranje rada elektorskih skupština i Republičke izborne komisije i najzad, razgovore sa nosiocima izbornih lista nakon održanih izbora 26. oktobra 2014. godine.

Bilo je nekoliko razloga zbog kojih smo se opredelili za višeslojan i dubinski pristup nadgledanja izbora. Prvi razlog, koji je upozoravao na moguće nepravilnosti, videli smo u činjenici da je u propisima kojima je uređeno sprovođenje izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina, propušteno da se predvidi način finansijske podrške aktivnostima izbornih lista. S obzirom na to da je Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina<sup>8</sup> propisano da izborne liste mogu predlagati: „grupa birača upisanih u poseban birački spisak, udruženja čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti zaštite prava nacionalne manjine i registrovane političke stranke nacionalne manjine”, a da je propušteno da se uredi način na koji će oni finansirati aktivnosti, bilo je jasno da predlagači nisu raspolagali sa *ravnopravnim* infrastrukturnim uslovima za predstavljanje svojih kandidata, programa i ciljeva. Ti uslovi je trebalo da budu obezbeđeni iz javnih izvora i propisani na sličan način kako je uređeno finansiranje troškova izbornih kampanja prilikom redovnih parlamentarnih, pokrajinskih i lokalnih izbora<sup>9</sup>.

Izborne liste koje su predlagale političke stranke ili koje su imale njihovu prikrivenu podršku ostvarivale su značajnu prednost u odnosu na izborne liste koje su predlagala udruženja ili grupe građana. Mediji, organizovanje kampanje i isticanje obeležja izbornih lista na javnim površinama i mestima koja su za to predviđena nisu bili dostupni „nezavisnim” predlagačima izbornih lista. Zbog ovog propusta izabranim, odnosno konstituisanim manjinskim samoupravama, se može osporavati legitimnost. Ova tvrdnja dobija na značaju ukoliko se uzme u obzir činjenica da je izlaznost na izborima iznosila 37,63% od 456.444 građana upisanih u posebne biračke spiskove.

Sušтина zaštite etničkih i kulturnih identiteta manjina je u tome da im država različitim merama obezbedi uslove za to i da im istovremeno omogući društvenu integraciju. Ostvarivanje tih ciljeva, pored ostalog, zavisi i od toga ko se u manjinskim samoupravama stara o „kulturnoj autonomiji” manjina. Ukoliko se na izborima obezbede jednake šanse svim kandidatima, može se

8 „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US i 55/2014.

9 Zakon o finansiranju političkih aktivnosti, „Službeni glasnik RS“, br. 43/2011. i 23/2014.

računati na to da će pripadnici nacionalnih manjina u nacionalne savete birati sunarodnike koji će njihove interese u vezi sa zaštitom kulturnih prava zastupati na najbolji mogući način. Ako takvi uslovi izostanu, izbor se, po pravilu, sužava na kandidate koje podržava neki spoljni autoritet, čime se umanjuju šanse za izbor nacionalnih saveta koji će imati kapacitete za puno ostvarivanje priznatih prava.

Opređenjem da se ne uredi način finansiranja predizbornih radnji nastavljena je politika favorizovanja kandidata političkih stranaka na izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina započeta 2002. godine donošenjem Pravilnika o načinu rada skupština elektora za izbor saveta nacionalnih manjina<sup>10</sup>. Podsetimo se da su na osnovu ovog Pravilnika izabrani prvi sazivi nacionalnih saveta nacionalnih manjina, ali i to da je njime prikriven propust državnih organa da zakonom propišu izbornu proceduru. Naime, članom 19. stav 13. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina bilo je propisano da će se izborna pravila o izboru nacionalnih saveta regulisati zakonom. Kako je Zakon donet sedam godina kasnije, Pravilnik je bez javne rasprave i učešća stručnjaka u njegovom pisanju, potvrdio stavove 2. i 3. člana 24. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina kojima je propisano da su elektori nacionalnih manjina mogli biti i savezni i republički poslanici, poslanici u skupštinama autonomnih pokrajina i odbornici u skupštinama jedinica lokalne samouprave.

Na osnovu nepotpune i privremene zakonske regulative izabrano je četrnaest nacionalnih saveta, a prvi nacionalni savet izabralo je 587 elektora mađarske nacionalne manjine na skupštini održanoj 21. septembra 2002. godine. Iste godine nacionalne savete su izabrali Rusini, Rumuni i Hrvati, a sledeće Bošnjaci, Bunjevci, Bugari, Romi, Slovaci, Ukrajinci. Grci i Makedonci su svoje manjinske samouprave izabrali 2004. godine, a 2006, isto su učinili i pripadnici vlaške i egipatske nacionalne manjine. Članovi elektorskih skupština brojnih i politički odlično organizovanih nacionalnih manjina Bošnjaka i Mađara bili su pripadnici tih manjina prethodno izabrani za odbornike i poslanike. Njihovi mandati su trajali do izbora 2010. godine, a mandati članova bošnjačkog nacionalnog saveta do 2014. godine. Tokom tog perioda sprega između političkih stranaka i manjinskih samouprava je institucionalizovana<sup>11</sup>, a jačala je i kroz prikrivene dogovore i koalicije parlamentarnih i „manjinskih” političkih stranaka. Najuočljiviji primer „dogovorne” politike multikulturalnosti bile su izmene Zakona o narodnim poslanicima<sup>12</sup> 2004. godine na osnovu kojih je u politički život uvedena afirmativna mera „izbornog praga” na

10 „Službeni list SRJ“, br. 41 od 26. jula 2002.

11 Izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina 2014. godine članom 71., stav 1. omogućeno je političkim strankama nacionalnih manjina da predlažu izborne liste na izborima za nacionalne savete.

12 „Službeno 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 i 36/2011 i 104/2009 - dr. Zakon.

osnovu koje je omogućeno da brojne i politički homogene nacionalne manjine biraju sunarodnike za poslanike u Narodnoj skupštini. Izmene ovog Zakona, iako su se odnosile na karakter i prirodu društvenih odnosa u zemlji i ukupno političko predstavljanje nacionalnih manjina, donete su bez javne rasprave i bez uticaja stručne javnosti. Slični politički maniri su ponovljeni i 2010. godine prilikom donošenja Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i četiri godine kasnije, kada su usvajane njegove izmene i dopune<sup>13</sup>.

Autoritarno odlučivanje o složenim društvenim pitanjima ima negativne posledice na političku kulturu u Srbiji, ostvarivanje principa vladavine prava, zaštitu ljudskih i manjinskih prava i najzad na ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina na kulturnu autonomiju i zaštitu etno-kulturnih identiteta. Ovi problemi, koji se obično podvode pod termine „politizacija” i „partizacija” nacionalnih saveta su obeležja savremenog političkog sistema u Republici Srbiji. Uticaj političkih stranaka na rad javnih službi, servisa, ustanova, sportskih udruženja, obrazovnih, naučnih i drugih ustanova je prekomeran i neprimeren i ozbiljno narušava kako vrednosti na kojima su zasnovana savremena društva, tako i bezbednost građana i ostvarivanje njihovih prava. Kako su i nacionalni saveti deo tog sistema postojali su opravdani razlozi za pojačano posmatranje izbornih radnji.

Drugi razlog za posvećeno praćenje izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina su bile grube zloupotrebe izbornog prava i izbornih procedura na izborima održanim u junu 2010. godine. Nepravilnosti su tada utvrdili: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, a Zaštitnik građana je nadležnom državnom organu uputio Preporuku<sup>14</sup> u kojoj je naložio njihovo otklanjanje. Međutim, po Preporuci je postupljeno tek nakon četiri godine, odnosno nekoliko meseci pred raspisivanje redovnih izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina. Izmjenama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina<sup>15</sup> otklonjeni su normativni propusti uočeni 2010. godine, ali s obzirom na to da su oni bili takvi da su osporili legitimnost izbora nekoliko manjinskih samouprava, kao i to da su ove izmene usvajane bez odgovarajuće rasprave, te da je istovremeno i Ustavni sud Republike Srbije osporio ustavnost više članova Zakona, postojala je potreba da se posveti pažnja njegovoj primeni prilikom sprovođenja izbora.

Najzad, odbijanje Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu da omogući formiranje posebnog biračkog spiska za izbor cincarske manjinske samouprave bio je treći razlog zbog kojeg je „monitoring” izbora bio pažljivo planiran. Ministarstvo je odbilo zahtev Cincarsko srpskog udruženja „Lunjina” za pokretanjem postupka za izbor manjinske samouprave uz obra-

13 Izmjenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina 2014. godine članom 71. stav 1. omogućeno je političkim strankama nacionalnih manjina da predlažu izborne liste na izborima za nacionalne savete.

14 Preporuka br 16-1725/10 od 6. decembra 2010.

15 Narodna skupština je izmene Zakona o nacionalnim savetima usvojila 23. maja 2014. godine.

zloženje da je reč o etničkoj grupi koja ne ispunjava uslove za priznavanje statusa nacionalne manjine propisane članom 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, odnosno da broj pripadnika ove manjinske zajednice nije dovoljno reprezentativan. Ministarstvo je cenilo činjenice da se na Popisu 2011. godine 243 građana izjasnilo o cincarskom poreklu, što u ukupnom broju stanovništva Srbije predstavlja 0,003%. Međutim, trebalo bi imati u vidu i to da minimalan broj građana koji pokreću inicijativu za pokretanje postupka za formiranjem posebnog biračkog spiska nije propisan na osnovu jasnih i razumljivih kriterijuma kao i to da je svrha zaštite kolektivnih prava etno-kulturnih manjina očuvanje identiteta grupe. S obzirom na to da su Cincari autohtona manjinska grupa u Srbiji, te da su im priznata prava na zaštitu jezika, kulture i identiteta u državama u regionu i posebno, i iako istina mali broj pripadnika žive na teritoriji centralnih beogradskih opština oni čvrsto izražavaju želju i nameru da se staraju o svom identitetu, postoji opravdana sumnja da je Ministarstvo „tvrdo” ceneći propise nanelo možda i nenadoknadivu štetu cincarskoj zajednici. Na to su u svojim postupcima naknadno ukazali Zaštitnik građana<sup>16</sup> i Upravni sud<sup>17</sup> koji je poništio pomenuto rešenje Ministarstva.

Postupanje Ministarstva je ukazalo na činjenice da upravni sistem ne shvata suštinu zaštite kolektivnih prava nacionalnih manjina i da u propisima nisu predviđeni uslovi i mere na osnovu kojih se štite prava i garantuju uslovi za očuvanje identiteta malobrojnih manjinskih grupa. Opređenjem da se efikasno štite prava i garantuje delotvorna zaštita identiteta samo brojnim nacionalnim manjinama, te da se Ustavom priznata i zakonom uređena kulturna autonomija kontinuirano jača vezama sa formalnim i neformalnim centrima političke moći postiglo se to da se „od drveta ne vidi šuma”, odnosno da se iz vida ispusti činjenica da je svrha zaštite grupnih identiteta etno-kulturnih manjina očuvanje njihovih identiteta.

Ove posledice su proizašle iz autoritarnog političkog sistema zemlje i partokratskog ustrojstva javne uprave i društvene organizacije. Naime, uprkos tome što je Srbija parlamentarna Republika sa jasno izbalansiranom podeli vlasti<sup>18</sup> u stvarnosti je reč o državi u kojoj su suštinske poluge vlasti skoncentrisane „u rukama” predsednika najuticajnije parlamentarne političke stranke. Po pravilu, nakon izbora težište vlasti i upravljanja se pomera ka kabinetu „vođe” političke stranke koja je dobila najveću podršku birača. Iz tog političkog centra, ma gde on bio, u Predsedništvu ili Vladi, donose se sve značajne odluke i vodi državna politika. Takva logika vlasti, koja uporište ima u političkoj stranci i autoritetu njenog lidera, preneti je i na organizaciju i rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina, iako to ne bi trebalo da bude tako jer je reč o posebnim nedržavnim telima<sup>19</sup> koja ostvaruju samoupravu u oblasti „kulturene autonomije”.

16 Mišljenje Zaštitnika građana 16-4370/13 od 21. maja 2014.

17 Presuda Upravnog suda 7 Uip. 1/14 od 17. Decembra 2014.

18 Ustav Srbije, Osnovna načela, „Službeni glasnik RS“, br. 98/2006.

19 Videti: Odluka Ustavnog suda Srbije od 16. januara 2014. („Službeni glasnik RS”, broj 72/09).

## II.1. NAČIN POSMATRANJA IZBORA

Kao što je pomenuto Izbori su praćeni dubinski, slojevito, na osnovu unapred pripremljenih instrumenata i uz pomoć posebno obučениh saradnika. Osnova metodologije praćenja izbornih aktivnosti bio je „posmatrački tim” izabran na osnovu javnog poziva. Kriterijumi na osnovu kojih je izabrano tri-naest članova/članica tima bili su stručnost kandidata, da govore jezike nacionalnih manjina, dobra upućenost u specifičnosti manjinskih kultura i njihovih problema. Prilikom izbora prednost su imali saradnici sa područja na kojima su nacionalne manjine tradicionalno nastanjene. Ovi kumulativni kriterijumi doprineli su strogoj selekciji i odricanju saradnje sa kandidatima i kandidatkinjama čija stručnost i znanje, takođe, nisu bili zanemarljivi.

Stručni tim su činili: Anamarija Ranković novinarka iz Novog Sada koja je nadgledala izborne radnje u vezi sa izborima rusinskog i ukrajinskog nacionalnog saveta; Aleksandar Glišić, sociolog iz Pančeva, zadužen za posmatranje izbora za makedonski i bugarski nacionalni savet; Aleksandra Jovanović, novinarka iz Preševa zadužena za praćenje aktivnosti u lokalnim samoupravama na jugu Srbije u vezi sa izborom albanske, makedonske i romske manjinske samouprave; Andrej Kubiček, sociolog iz Beograda, zadužen za aškalijšku, egipatsku, romsku i češku nacionalnu manjinu. Enver Mehmeti, pravnik iz Preševa, je nadgledao aktivnosti u vezi sa izborom albanske i bugarske manjinske samouprave; Marija Perković, novinarka iz Sremskih Karlovaca, je posmatrala okolnosti i postupanja u vezi sa izborima bunjevačkog, hrvatskog i nemačkog nacionalnog saveta; Milina Sklabinski kulturološkinja iz Bačke Palanke je bila zadužena za posmatranje izbora slovačke manjinske samouprave, a Senaid Šarenkapić, filolog iz Novog Pazara i Ivana Đoković, filološkinja iz Vrbasa za nadgledanje izbora bošnjačkog, odnosno mađarskog nacionalnog saveta. Najzad, aktivnosti u vezi sa izborima grčke i slovenačke manjinske samouprave pratio je Stefan Aleksić, novinar iz Obrenovca, a za nadgledanje izbora vlaškog i romskog nacionalnog saveta u severoistočnoj Srbiji bila je zadužena Valentina Paunović iz Bora. Izbore bugarske nacionalne manjine u opštinama Dimitrovgrad i Bosilegrad posmatrao je Saša Kostov, a izbore za rumunsku manjinsku samoupravu nadgledala Kristina Jovanović filološkinja iz Novog Sada.

Za članove stručnog tima za posmatranje izbora organizovana je obuka na kojoj su dobili uputstva i instrumente za praćenje izbornih aktivnosti. Uputstva su se odnosila na specifičnosti izbora za manjinske samouprave, načini tehnike posmatranja, propise i procedure u vezi sa sprovođenjem izbora, korišćenje ovlašćenja na terenu i na biračkim mestima, način međusobne komunikacije i komunikacije sa stručnim timom Centra i drugo. Kod istraživača i istraživačica je podstaknuta pažnja za praćenje izjava kandidata za članove manjinskih samouprava u vezi sa nadležnostima koje na osnovu Zakona ova tela ostvaruju, kao i izjave koje se odnose na širi društveni i politički kontekst.

Instrumenti korišćeni za prikupljanje podataka su bile polustandardizovane osnove za razgovor koje su pored opštih pitanja, ostavljale dovoljno slobode saradnicima da pitanja i tok razgovora prilagode okolnostima i ličnosti sa kojima su razgovarali.

Posmatranje izbora je podeljeno u tri faze. Prva je obuhvatala period od raspisivanja izbora do 26. oktobra kada su oni održani, druga faza se odnosila na izborni dan, a treća na postizborni period i okončavala se danom konstituisanja manjinske samouprave.

Tokom prve faze praćenja pažnja saradnika je bila usmerena na javna istupanja i izjave nosioca lista, predstavnika tadašnjih nacionalnih saveta, političkih stranaka koji su istakli izborne liste, predstavnika organa zaduženih za sprovođenje izbora – Republičke izborne komisije i Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, ali i drugih državnih organa i tela koji su neposredno bili povezani sa izborima. U ovoj fazi saradnici su pratili i postupanja lokalnih samouprava u vezi sa upisom pripadnika nacionalnih manjina u poseban birački spisak, a Republička izborna komisija je zaključkom odobrila saradnicima centra da nadgledaju njen rad.

Druga faza je podrazumevala praćenje izbora na biračkim mestima i rad elektorskih skupština 26. oktobra 2014. godine. Na osnovu plana praćenja izbora i komunikacije saradnika praćeni su izbori na četrnaest biračkih mesta u: Alibunaru, Beloj Crkvi, Boru, Bujanovcu, Dimitrovgradu, Novom Sadu, Novom Pazaru, Preševu, Ruskom Krsturu, Staroj Pazovi, Subotici, Zrenjaninu i na dva biračka mesta u beogradskim gradskim opštinama Zemun i Zvezdara. Izbori na biračkim mestima su praćeni na osnovu akreditacije posmatrača od strane Republičke izborne komisije i uputstava koje je ovaj organ propisao. Izbore na elektorskim skupštinama za izbor crnogorske, hrvatske i makedonske manjinske samouprave pratili su članovi stručnog tima Centra Jelena Lončar, Ana Sekulić i Goran Bašić.

Nakon izbornog dana saradnici su nastavili sa praćenjem aktivnosti koje su prethodile konstituisanju nacionalnih saveta. U ovom periodu obavljena je većina razgovora sa nosiocima izbornih lista i pripremljeni su izveštaji saradnika o praćenju izbora.

## II.2. **NORMATIVNI OSNOV ZA SPROVOĐENJE IZBORA**

Kao što je pomenuto, na propisivanje postupka izbora za nacionalne save- te nacionalnih manjina se čekalo sedam godina. U trenutku kada su zakonom propisani već je bio ustanovljen model rada manjinskih samouprava i razvili su se mehanizmi na osnovu kojih su oni ostvarivali komunikaciju sa državnim organima i uticaj. Uticaj na Zakon i izborna pravila su imale manjinske samouprave u čijoj zaleđini su bile „manjinske” političke stranke sa snažnom

pregovaračkom pozicijom, a to je značilo da ih podržava brojno i etnički i politički homogeno biračko telo. S druge strane, nacionalne manjine u kojima nije postojala profilisana politička partija ili su se politički fragmentirane su bile lak politički ulov „građanskih” političkih stranaka.

Sprega političkih stranaka i manjinskih samouprava uslovila je između ostalog da je deo izbornog sistema, pod kojim se podrazumevaju i izbori za manjinske samouprave, ali i izbori za poslanike u Narodnoj skupštini i Skupštini AP Vojvodina i u skupštinama lokalnih samouprava, prilagođen interesima političkih stranaka brojnih i politički homogenih nacionalnih manjina.

### II.2.1. *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*

Izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina su propisani Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina<sup>20</sup>. Glavom šestom, odnosno članovima 29. do 109. a propisano je i na koji način, pod kojim uslovima, na osnovu kojih principa, tehnika i postupaka pripadnici nacionalnih manjina biraju nacionalne savete koji ih predstavljaju u vezi sa ostvarivanjem kolektivnih prava na obrazovanje, kulturu, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisama.

Zakonom je ostavljena sloboda da građani neposredno odluče o tome da li će se izbori za manjinske samouprave sprovesti neposredno ili elektorski. Volju o tome građani pripadnici nacionalnih manjina iskazuju, neposredno, slobodnim, svojevotnim upisom u posebni birački spisak nacionalne manjine. Neposredni izbori se organizuju ukoliko se 24 časa pre raspisivanja izbora u poseban birački spisak upisalo više od 40% pripadnika nacionalne manjine u odnosu na broj iskazan poslednjim Popisom stanovništva. Izbor za članove nacionalnog saveta se organizuju i elektorski (posredno, zastupnički) ukoliko nije ispunjen uslov u vezi sa upisanih 40% pripadnika nacionalne manjine u poseban birački spisak.

Izbori za nacionalni savet zasnivaju se na principima slobode izbora, jednakosti izbornog prava, periodičnosti izbora i principu tajnog glasanja, a posebna načela izbora su dobrovoljnost, proporcionalnost i demokratskost.

Izorno pravo pripadnika nacionalnih manjina za izbor nacionalnih saveta podrazumeva to da imaju aktivno i pasivno biračko pravo, odnosno to da: biraju i da budu birani za članove nacionalnog saveta, predlažu kandidate za članove nacionalnog saveta, budu informisani o izborima i kandidatima za članove za nacionalne savete i o njihovim programima, su upisani u poseban birački spisak nacionalne manjine, glasaju za izbor nacionalnog saveta i zaštiti prava koja se odnose na izbor nacionalnog saveta. Međutim, u vezi sa sticanjem aktivnog biračkog prava na ovim izborima uslovi su upis u poseban birački spisak nacionalne manjine ili status elektora. Pasivno biračko pravo je dostupno svima, osim pripadnicima nacionalnih manjina koji obavljaju funkcije sudije, tužioca ili sudije Ustavnog suda.

---

20 Ranije je ukazano na činjenice koje su prethodile izmenama i dopunama Zakona 2014. godine u delu koji se odnosi na izborni postupak.



Članom 35. Zakona o nacionalnim savetima uređeno je da izbore za članove nacionalnog saveta raspisuje ministar odlukom koju donosi najranije 120, a najkasnije 90 dana pre isteka mandata nacionalnog saveta koji je poslednji konstituisan<sup>21</sup>. Propisani sadržaj odluke se odnosi na način izbora, broj članova nacionalnog saveta, rokova za izborne radnje i dan održavanja izbora. Sledećim članom je propisano da se redovni izbori za članove svih nacionalnih saveta održavaju istovremeno, a najkasnije 15 dana pre isteka mandata nacionalnog saveta koji je poslednji konstituisan. Sredstva za sprovođenje izbora nacionalnog saveta obezbeđuju se iz budžeta Republike Srbije, prema specifikaciji ukupnih planiranih troškova koju sporazumno utvrđuju Ministarstvo i Republička izborna komisija. Poslove organizovanja i sprovođenja izbora za nacionalne savete obavlja nadležno Ministarstvo i organi za sprovođenje izbora.

Član 37a Zakona – „Obustavljanje postupka izbora nacionalnog saveta” je propisan izmenama i dopunama Zakona 2014. godine na osnovu kojeg se postupak izbora nacionalnog saveta obustavlja rešenjem Ministarstva, ako se utvrdi da nije utvrđen Zakonom propisan minimalan broj elektora. Takođe, organi za sprovođenje izbora rešenjem obustavljaju postupak izbora nacionalnog saveta ako: a) elektorskoj skupštini ne prisustvuje Zakonom propisan najmanji broj elektora; b) se za izbor članova nacionalnog saveta ne prijavi nijedna izborna lista; c) nijedna prijavljena izborna lista ne bude proglašena i d) ne bude utvrđena zbirna izborna lista.

Zakonodavac je predvideo i razloge za raspuštanje nacionalnog saveta i propisao je način uspostavljanja i rada privremenog organa upravljanja manjinskom samoupravom (član 40). Ministarstvo rešenjem raspušta nacionalni savet: a) ako nov saziv nacionalnog saveta ne bude konstituisan u roku od 30 dana od utvrđivanja konačnih rezultata izbora; b) ako postupak izbora nacionalnog saveta bude obustavljen; c) ako nacionalni savet ne zaseda duže od šest meseci; d) ako nacionalni savet ne izabere predsednika nacionalnog saveta u roku od 30 dana od konstituisanja nacionalnog saveta ili od prestanka funkcije ranijem predsedniku; e) ako se broj članova nacionalnog saveta smanji ispod polovine.

---

21 Istim članom je propisan i postupak vanrednih izbora nacionalnog saveta, odnosno da se u slučaju „kad je nacionalni savet raspušten, novi izbori za njegove članove raspisuju se u roku od 60 dana od raspuštanja i to tako da budu održani u narednih 45 dana. Izuzetno, ako je od raspuštanja nacionalnog saveta do isteka mandata nacionalnog saveta ostalo manje od godinu dana, ministar raspisuje nove izbore za članove nacionalnog saveta istovremeno kada raspisuje i izbore za članove svih nacionalnih saveta i to tako da se oni održe istog dana“. Sledećim stavom ovog člana Zakona propisano je i to da se vanredni izbori ne raspisuju ako su razlozi za raspuštanje nacionalnog saveta ti što je obustavljen postupak izbora članova nacionalnog saveta ili zbog toga što je broj njegovih članova smanjen ispod polovine.

Ministarstvo, takođe rešenjem, obrazuje privremeni organ upravljanja nacionalnog saveta tako što, vodeći računa o zastupljenosti izbornih lista sa kojih su izabrani članovi nacionalnog saveta, bira među članovima nacionalnog saveta pet članova privremenog organa upravljanja manjinskom samoupravom. Zakonom su propisani razlozi zbog kojih članu nacionalnog saveta prestaje mandat pre isteka mandata manjinske samouprave u koju je izabran i postupak zamene prvim kandidatom sa izborne liste na kojoj se nalazio.

Uslove za neposredne izbore članova nacionalnih saveta stvara nadležno Ministarstvo<sup>22</sup> koje obrazuje poseban birački spisak nacionalne manjine. Zahtev za formiranje posebnog biračkog spiska podnosi najmanje 5% punoletnih pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva, s tim da njihov broj ne može da bude manji od 300 (član 44). O ovom zahtevu Ministarstvo odlučuje rešenjem, ali je propisano i to da Ministarstvo „odbija zahtev za obrazovanje posebnog biračkog spiska ako se podnosilac zahteva ne smatra nacionalnom manjinom u skladu sa zakonom ili ako zahtev nije podržao potreban broj pripadnika nacionalne manjine”.

Poseban birački spisak je službena evidencija u koju se upisuju pripadnici nacionalne manjine koji imaju biračko pravo, stalan je i redovno se ažurira, a o njemu se stara nadležno ministarstvo. Upis u poseban birački spisak moguć je samo na lični zahtev pripadnika nacionalne manjine (član 47), a promene su moguće isključivo na zahtev građana ili po službenoj dužnosti (član 48). Posebni birački spiskovi vode se i ažuriraju kao jedinstvena elektronska baza podataka. Podaci iz posebnog biračkog spiska uživaju posebnu zaštitu i zbog toga je zabranjeno i kažnjivo svako korišćenje podataka iz posebnog biračkog spiska, izuzev u svrhu izbora i u svrhu ostvarivanja drugih prava nacionalnih manjina, ako je to propisano zakonom (član 51). Podaci koji se upisuju u poseban birački spisak odnose se na lično ime, matični broj, pol, nacionalnu pripadnost, godinu rođenja, mesto prebivališta (ulica i broj kuće, selo, zaselak, naselje) građana pripadnika nacionalne manjine.

Zakonom, članom 48, su propisani poslovi koje ministarstvo nadležno za vođenje posebnog biračkog spiska nacionalne manjine mora da obavlja: analiza podataka iz posebnog biračkog spiska; preduzimanje mera radi međusobne usklađenosti i tačnosti podataka; upis i promene u posebnom biračkom spisku (brisanje, izmene, dopune ili ispravke) od zaključenja posebnog biračkog spiska. Najzad istim članom Zakona je propisano da: „U delu posebnog biračkog spiska za područje jedinice lokalne samouprave upis i promene u posebnom biračkom spisku (brisanje, izmene, dopune ili ispravke) vrši opštinska, odnosno gradska uprava, kao poveren posao, do zaključenja posebnog biračkog spiska. U jedinici lokalne samouprave u kojoj je u službenoj upotrebi i jezik i pismo nacionalne manjine za koju se vodi poseban birački spisak, upis

22 Podsetimo još jednom, shodno Zakonu o ministarstvima („Službeni glasnik RS“, br. 44/2014 i 14/2015) za sprovođenje Izbornog zakona 2014. godine i vođenje posebnog biračkog spiska bilo je zaduženo Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave.

i promene u posebnom biračkom spisku vrše se i na njenom jeziku i pismu, u skladu sa zakonom”.

Promene u posebnom biračkom spisku (upis, brisanje, izmene, dopune i ispravke) po zaključenju posebnog biračkog spiska vrši i ministarstvo na osnovu rešenja koje donosi najkasnije 72 časa pre dana održavanja izbora (član 57).

Upis u poseban birački spisak se ostvaruje na lični zahtev građana pripadnika nacionalne manjine i u skladu sa opredeljenjem građana moguć je upis samo u jedan poseban birački spisak. Svojeručno potpisan zahtev za upis u poseban birački spisak građanin pripadnik nacionalne manjine podnosi organu uprave jedinice lokalne samouprave prema mestu prebivališta, u pisanoj formi, na posebno propisanom obrascu.

Ukoliko organ uprave jedinice lokalne samouprave koji vodi birački spisak odbije da izvrši upis pripadnika nacionalne manjine (birača) u poseban birački spisak, on/ona ima pravo da podnese žalbu ministarstvu, koje dužno da se o žalbi izjasni rešenjem u roku ne dužem od petnaest dana (član 56). Isti postupak je propisan i u vezi sa odbijanjem zahteva birača za brisanjem iz posebnog biračkog spiska. Treba napomenuti i to da je brisanje iz posebnog biračkog spiska nacionalne manjine moguće na lični zahtev, ali i po službenoj dužnosti, a da su razlozi zbog kojih se postupak brisanja vodi po službenoj dužnosti smrt i gubitak biračkog prava (član 53). Najzad, prema članu 59. Zakona o primeni propisa kojima se uređuje vođenje posebnih biračkih spiskova u jedinicama lokalne samouprave kontrolu vrši upravna inspekcija.

U Zakonu nisu direktno određeni organi koji sprovode izbore već je članom 60. određeno da izbore sprovode organi koji sprovode izbore za narodne poslanike. Prema Zakonu o izboru narodnih poslanika<sup>23</sup> ovi organi su Republička izborna komisija i birački odbori. Zakonom o nacionalnim savetima propisano je da predstavnici predlagača proglašanih izbornih lista mogu nadgledati rad organa za sprovođenje izbora, ali ne i da mogu učestvovati u radu organa koji sprovode izbore.

Nadležnosti Republičke izborne komisije, prema članu 62. Zakona su da: se stara o zakonitom sprovođenju izbora; organizuje tehničku pripremu za izbore; prati primenu i daje objašnjenja u vezi sa primenom Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina u vezi sa izborima; propisuje obrasce i pravila za sprovođenje izbornih radnji propisanih Zakonom o nacionalnim savetima; određuje biračka mesta i objavljuje ih u „Službenom glasniku Republike Srbije”, najkasnije 20 dana pre održavanja izbora; obrazuje biračke odbore i imenuje predsednika i članove biračkih odbora i njihove zamenike;

---

23 „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 i 36/2011 i 104/2009 - dr. Zakon.

priprema i overava glasačke listiće; utvrđuje da li je izborna lista sastavljena i podneta u skladu sa Zakonom o nacionalnim savetima i proglašava izbornu listu; utvrđuje zbirnu izbornu listu; donosi rešenje o obustavljanju izbora članova nacionalnog saveta ako se za izbor članova nacionalnog saveta ne prijavi nijedna izborna lista ili ako nijedna prijavljena izborna lista ne bude proglašena ili ako iz Zakona o nacionalnim savetima propisanih razloga ne bude utvrđena zbirna izborna lista; određuje način čuvanja i rukovanja izbornim materijalom; utvrđuje i objavljuje ukupne i konačne rezultate izbora; utvrđuje broj mandata koji pripadaju svakoj izornoj listi; dostavlja podatke organima koji su nadležni za prikupljanje i obradu statističkih podataka; donosi uputstvo za sprovođenje izbora i vrši druge poslove propisane Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

Republička izborna komisija obrazuje biračke odbore koji imaju po četiri člana i predsednika. Birački odbor neposredno sprovodi glasanje na biračkom mestu, obezbeđuje pravilnost i tajnost glasanja, utvrđuje rezultate glasanja na biračkom mestu i obavlja druge poslove određene Zakonom o nacionalnim savetima. Birački odbor se stara i o održavanju reda na biračkom mestu za vreme glasanja, a bliža pravila o radu biračkog odbora propisuje Republička izborna Komisija.

Građani neposredno glasaju na biračkim mestima koja utvrđuje Republička izborna komisija prema kriterijumu da se ono utvrđuje za najmanje 100, a najviše 2. 500 birača upisanih u posebne biračke spiskove, a „izuzetno, biračko mesto se može odrediti i za glasanje manje od 100 birača ako bi, zbog udaljenosti ili nepovoljnog geografskog položaja, biračima bilo znatno otežano glasanje na drugom biračkom mestu” (član 68).

Najzad, veoma važan deo Zakona o nacionalnim savetima se odnosi na postupak kandidovanja izbornih lista. Članom 71. Zakona utvrđeno je da su ravnopravni predlagači: grupe birača upisanih u poseban birački spisak<sup>24</sup>; udruženja čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti zaštite prava nacionalne manjine; registrovane političke stranke nacionalne manjine. Za sada treba napomenuti da je direktno pravo političkih stranaka nacionalnih manjina da predlažu liste kandidata na izborima utvrđeno izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima iz 2014. godine, kada su stručnjaci, nevladine organizacije, Zaštitnik građana i dobar deo javne uprave ukazali na štetne posledice direktne veze političkih stranaka nacionalnih manjina i manjinskih samouprava.

---

24 Prema Zakonu o nacionalnim savetima grupu birača obrazuje najmanje tri birača pismenim sporazumom overenim kod organa nadležnog za overu potpisa. Sporazum o obrazovanju grupe birača sadrži ciljeve obrazovanja grupe birača, podatke o licima koja su je obrazovala (ime i prezime, jedinstven matični broj građana i prebivalište, prema podacima iz lične karte). Sporazumom se obavezno određuje lice koje zastupa grupu građana i naziv izborne liste. U naziv izborne liste može se uključiti ime i prezime lica koje grupa birača odredi kao nosioca izborne liste.

Propisano je da izbornu listu potpisima mora podržati najmanje 1%, a ne manje od 50 birača upisanih u poseban birački spisak, te da birač može podržati samo jednu izbornu listu. Najzad, potpisi za podršku se overavaju kod organa nadležnog za overu potpisa bez obaveze plaćanja taksi.

Propisana struktura izborne liste (član 72) zahteva da se na njoj mora naći „najmanje jedna trećina kandidata od broja članova nacionalnog saveta koji se bira, a najviše onoliko kandidata koliko se članova nacionalnog saveta bira”. Dakle, ako je reč o nacionalnom savetu koji ima Zakonom utvrđen broj od najviše 35 članova, na svakoj izornoj listi može biti najmanje 11 ili 12, a najviše 35 kandidata. Ovim članom Zakona je utvrđeno i to da se u izornoj listi, ime i prezime kandidata navode prema pravopisu srpskog jezika i ćiriličkim pismom, a da mogu biti navedeni i prema pravopisu i pismu nacionalne manjine, pri čemu redosled određuje predlagač. Naziv izborne liste utvrđuje predlagač s tim da naziv mora odgovarati pravnom položaju predlagača, odnosno ako izbornu listu predlaže udruženje, naziv izborne liste može da sadrži naziv udruženja naveden prema nazivu iz akta o njegovoj registraciji, a ako izbornu listu predlaže politička stranka nacionalne manjine, onda naziv izborne liste mora da sadrži naziv političke stranke iz akta o njenoj registraciji.

Predlagači, najkasnije 15 dana pre održavanja izbora, dostavljaju izborne liste<sup>25</sup> Republičkoj izornoj komisiji koja ih proglašava rešenjem donetim najkasnije 24 sata od prijema. Ukoliko Republička izborna komisija utvrdi nedostatke izborne liste zbog kojih ne može da donese rešenje o njenom proglašenju, u roku od 24 sata donosi zaključak kojim predlagaču nalaže otklanjanje propusta.

Za svaku nacionalnu manjinu Republička izborna komisija, deset dana pre održavanja izbora, utvrđuje zbirnu izbornu listu koja sadrži sve izborne liste određene nacionalne manjine, sa ličnim imenima svih kandidata i podacima o godini rođenja, zanimanju i prebivalištu. Redosled izbornih lista na zbirnoj izornoj listi utvrđuje se prema redosledu proglašenja izborne liste. Zbirnu izbornu listu za svaku nacionalnu manjinu Komisija objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije”. Republička izborna komisija ne utvrđuje zbirnu izbornu listu ako je broj kandidata na proglašenim izbornim listama manji od broja članova nacionalnog saveta koji se bira.

Najzad, poseban birački spisak zaključuje nadležno ministarstvo rešenjem petnaest dana pre održavanja izbora. Ministarstvo rešenjem utvrđuje ukupan broj birača za svaku nacionalnu manjinu; broj birača po biračkim mestima

---

25 Uz izbornu listu predlagači podnose: overenu izjavu kandidata da prihvata kandidaturu za člana nacionalnog saveta; saglasnost nosioca izborne liste da bude nosilac izborne liste; ovlašćenje lica koje je predlagač ovlastio da podnese izbornu listu; overene izjave birača da podržavaju izbornu listu; spisak birača koji podržavaju izbornu listu, u istovetnom pisanom i elektronskom obliku; overen sporazum o obrazovanju grupe birača, ako izbornu listu predlaže grupa birača; overenu kopija statuta udruženja, ako izbornu listu predlaže udruženje.

- ukupno za svako biračko mesto i razvrstano po nacionalnim manjinama. Rešenje o zaključenju posebnog biračkog spiska se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije” dostavlja se Republičkoj izbornoj komisiji. Protiv rešenja se može pokrenuti upravni spor u roku od 24 sata od njegovog donošenja, a Upravni sud o tužbi odlučuje u roku od 48 sati.

Sprovođenje izbora se sprovodi u skladu sa Zakonom, a propisani postupak, način glasanja i utvrđivanje rezultata se posebno ne razlikuju od postupka sprovođenja drugih izbora, za odbornike u skupštini lokalne samouprave ili poslanike u Narodnoj skupštini, na primer.

Utvrđivanje i objavljivanje rezultata izbora je bpropisano članom 97a, a sledećim članom je utvrđen način raspodele mandata izbornim listama. Svako od njih raspoređuje se broj mandata srazmeran broju dobijenih glasova. Raspodela se vrši primenom sistema najvećeg količnika, tako što se ukupan broj glasova koji je dobila svaka izborna lista, deli brojevima od jedan do zaključno sa brojem članova nacionalnog saveta koji se bira. Dobijeni količnici razvrstavaju se po veličini, a u obzir se uzima onoliko najvećih količnika koliko se članova nacionalnog saveta bira. Ako dve ili više izbornih lista dobiju iste količnike na osnovu kojih se dodeljuje jedan mandat, a nema više neraspodeljenih mandata, mandat će se dodeliti izornoj listi koja je dobila veći broj glasova. Kada izornoj listi pripadne više mandata nego što je na njoj kandidata za članove nacionalnog saveta, mandat se dodeljuje izornoj listi koja ima sledeći najveći količnik. Mandati koji pripadaju izornoj listi dodeljuju se kandidatima sa izborne liste prema njihovom redosledu na izornoj listi, počev od prvog kandidata.

Izbor za članove nacionalnih saveta putem elektorske skupštine uređen je članovima 100 – 109 Zakona o nacionalnim savetima. Nacionalni savet se bira na elektorskoj skupštini, ukoliko nisu ispunjeni uslovi za elektorske izbore i u slučaju kada se nakon raspuštanja nacionalnog saveta novi saziv bira u roku od šezdeset dana. Postupak izbora članova nacionalnih saveta putem elektorske skupštine pokreće se odlukom o raspisivanju izbora, a vreme i mesto održavanja elektorske skupštine objavljuje se u sredstvima javnog informisanja, sa javnim pozivom svim elektorima da blagovremeno podnesu potpune pismene prijave za učešće u elektorskoj skupštini.

Članom 101. Zakona o nacionalnim savetima je utvrđeno da kandidatura pripadnika nacionalne manjine upisanog u poseban birački spisak mora overenim potpisom da podrži između 20 i 100 pripadnika nacionalne manjine upisanih u poseban birački spisak u zavisnosti o broja pripadnika nacionalne manjine iskazane na poslednjem popisu stanovništva. To znači da kandidaturu za elektora za izbor nacionalnog saveta nacionalne manjine čiji broj ne prelazi deset hiljada treba da podrži dvadeset sunarodnika. Kada je reč o nacionalnoj manjini koja na području Srbije ima između deset i dvadeset hiljada pripadnika kandidaturu mora da podrži 30 pripadnika te nacionalne manjine upisanih u poseban birački spisak. Najveći broj potpisa podrške – stotinu, tre-

ba da podrži kandidat za elektorsku skupštinu nacionalne manjine koja broji više od sto hiljada lica.

Kandidat za elektora podnosi Ministarstvu elektorsku prijavu na potvrđivanje. Članom 102. Zakona propisano je da elektorska prijava sadrži izjavu kandidata da se prijavljuje za elektorsku skupštinu nacionalne manjine, lične podatke, overene izjave birača da podržavaju njegovu kandidaturu za elektora, spisak birača koji mu podržavaju kandidaturu. Elektorska prijava podnosi se nadležnom ministarstvu najkasnije 30 dana pre elektorske skupštine, a ministarstvo rešenjem odlučuje o potvrđivanju elektorske prijave u roku od 48 časova od prijema elektorske prijave. Elektorsku skupštinu saziva ministar pisanim pozivom svim elektorima.

Elektorska skupština se održava ako je prisutno više od polovine elektora čije su elektorske prijave potvrđene (član 105). Razlog za ne održavanje elektorske skupštine je ukoliko joj ne prisustvuje propisan broj elektora: najmanje dvadeset elektora za nacionalnu manjinu čiji je broj, prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, manji od deset hiljada; najmanje trideset elektora kod nacionalnih manjina čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi između deset i dvadeset hiljada lica; najmanje četrdeset pet elektora kod nacionalnih manjina čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi između dvadeset i pedeset hiljada lica; najmanje šezdeset elektora kod nacionalnih manjina čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi između pedeset i sto hiljada lica; najmanje sto elektora kod nacionalnih manjina čiji broj prema poslednjem popisu stanovništva iznosi više od sto hiljada lica.

Izbore na elektorskoj skupštini sprovodi tročlani odbor čije članove imenuje Republička izborna komisija u roku od tri dana od kada od nadležnog ministarstva primi obaveštenje o tome da je za elektorsku skupštinu potvrđen propisan broj elektora. Pored toga što sprovodi izbore na elektorskoj skupštini odbor donosi i rešenje o obustavljanju izbora nacionalnog saveta ako elektorskoj skupštini ne prisustvuje propisani najmanji broj elektora, ako se za izbor članova nacionalnog saveta ne prijavi nijedna izborna lista, ako nijedna prijavljena izborna lista ne bude proglašena i ako nije utvrđena zbirna izborna lista. Odbor odluku donosi rešenjem protiv kojeg selektor može da uloži žalbu Republičkoj izornoj komisiji u roku od tri časa, a ova je dužna da odluči o žalbi u roku od dvanaest časova od prijema žalbe. Protiv rešenja Komisije elektor može da podnese tužbu Upravnom sudu u roku od tri časa od prijema rešenja, a Upravni sud odlučuje o tužbi u roku od 12 časova.

Izbori na elektorskoj skupštini počinju tako što Odbor utvrđuje broj prisutnih elektora, na osnovu spiska elektora potvrđenog od nadležnog ministarstva. Elektori biraju članove nacionalnog saveta iz reda birača upisanih u poseban birački spisak.

Elektorska skupština bira članove nacionalnog saveta po proporcionalnom sistemu, a listu kandidata može da predloži jedna četvrtina prisutnih elektora. Uz listu kandidata prilaže se overena izjava birača o prihvatanju kandidature.

Propisano je da se na listi nalazi najmanje jedna trećina kandidata od broja članova nacionalnog saveta koji se bira, a najviše onoliko kandidata koliko se članova nacionalnog saveta bira. Redosled kandidata određuje predlagač liste, a glasanje je tajno na unapred pripremljenim listićima.

Odbor raspodeljuje mandate primenom sistema najvećeg količnika, tako što se ukupan broj glasova, koji je dobila svaka lista, deli brojevima od jedan zaključno sa brojem članova nacionalnog saveta koji se bira. Dobijeni količnici razvrstavaju se po veličini, a u obzir se uzima onoliko najvećih količnika, koliko se članova nacionalnog saveta bira. Mandati koji pripadaju listi se dodeljuju kandidatima sa liste prema njihovom redosledu na listi, počev od prvog kandidata. U roku od tri dana od utvrđivanja konačnih rezultata izbora odbor donosi rešenje o dodeli mandata članova nacionalnog saveta i dostavlja ga nadležnom ministarstvu i objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije”, a kandidatima kojima su dodeljeni mandati izdaje uverenje o izboru za člana nacionalnog saveta.

Konstitutivnu sednicu nacionalnog saveta saziva ministar u roku od 20 dana od utvrđivanja konačnih rezultata izbora. Na konstitutivnoj sednici se potvrđuje mandat članova nacionalnog saveta na osnovu uverenja o izboru za člana nacionalnog saveta i rešenja o dodeli mandata članova nacionalnog saveta. Nacionalni savet je konstituisan potvrđivanjem mandata svih članova nacionalnog saveta. Rad na konstitutivnoj sednici prvog saziva nacionalnog saveta uređuje se privremenim poslovníkom koji donosi Ministarstvo. U odsustvu svojih pravila, privremeni poslovník primenjuju i drugi nacionalni saveti.

### II.2.2. *Posebni propisi i tok izbornog postupka na izborima za nacionalne savete održanim 26. oktobra 2014.*

Na osnovu Zakonom utvrđenog postupka sprovedeni su 26. oktobra 2014. godine izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina na kojima je neposredno izabrano sedamnaest manjinskih samouprava, a tri nacionalna saveta hrvatske, makedonske i crnogorske nacionalne manjine su izabrana na istovremeno održanim elektorskim skupštinama.

Izbori su raspisani Odlukom<sup>26</sup> ministarske Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave dr Kori Udovički od 26. avgusta 2014. godine u kojoj je utvrđeno da će se na neposrednim izborima, shodno broju pripadnika iskazanom na poslednjem popisu stanovništva birati: po 15 članova nacionalnih saveta albanske, aškalijske, grčke, egipatske, nemačke, slovenačke, ukrajinske i češke nacionalne manjine; po 19 članova nacionalnih saveta bugarske, bunjevačke i rusinske nacionalne manjine; po 23 člana nacionalnih saveta vlaške i rumunske nacionalne manjine; 29 članova Nacionalnog saveta slovačke nacionalne manjine i po 35 članova nacionalnih saveta bošnjačke, mađarske i romske nacionalne manjine.

---

26 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 89/14.



Odlukom je utvrđeno da će putem elektorskih skupština manjinske samouprave elektori birati 15 članova nacionalnog saveta poljske nacionalne manjine, po 23 člana nacionalnih saveta Makedonaca i Crnogoraca i 29 članova Nacionalnog saveta hrvatske nacionalne manjine.

Na osnovu ove Odluke, Republička izborna komisija je, kao organ Zakonom zadužen da sprovede izbore, 26. avgusta 2014. godine donela Uputstvo za sprovođenje neposrednih izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina<sup>27</sup>, a 20. oktobra 2014. godine i Uputstvo za sprovođenje elektorske skupštine za izbor članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina<sup>28</sup>, kojima je bliže uređen postupak izbora.

Uputstvom za sprovođenje neposrednih izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina Republička izborna komisija je, u skladu sa Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, bliže uredila postupak sprovođenja izbora. U vezi sa tim važno je pomenuti da je shodno Zakonom utvrđenom položaju organa za sprovođenje izbora Republička izborna komisija uredila da u upravnom okrugu i gradu Beogradu može ovlastiti svog člana ili zamenika člana da obavlja u ime Komisije pojedine radnje koje su vezane za organizaciju i pripremu izbora, te da za pružanje tehničke pomoći u organizovanju izbora može da obrazuje radna tela koja se obrazuju za područje jedne ili više jedinica lokalne samouprave, kao i za područje jedne ili više gradskih opština grada Beograda. Važno je napomenuti i to da radna tela nisu organi za sprovođenje izbora, već da je reč o telima koja na osnovu Uputstva pomažu Republičkoj izornoj komisiji u vezi sa uređenjem biračkih mesta, organizovanjem obuke predsednika i zamenika predsednika biračkih odbora za sprovođenje glasanja, primopredajom izbornog materijala između biračkog odbora i koordinatora.

Dakle, uprkos tome što je Zakon utvrdio centralne organe za sprovođenje izbora i biračke odbore kao vezu sa lokalnim samoupravama u kojima se izbori organizuju Republička izborna komisija je infrastrukturu za sprovođenje izbora spustila u lokalnu zajednicu. Član 5. Uputstva to potvrđuje jer je njime utvrđeno da sastav radnog tela čine članovi imenovani na predlog načelnika organa uprave jedinica lokalne samouprave iz reda lica sa visokim obrazovanjem zaposlenih u opštinskoj ili gradskoj upravi. Uputstvom je rešeno da „prilikom predlaganja kandidata za članove radnih tela, prednost treba dati licima upisanim u posebne biračke spiskove nacionalnih manjina koja imaju završen pravni fakultet i iskustvo u sprovođenju izbora”. Ova radna tela imaju od tri do sedam članova u zavisnosti od broja biračkih mesta na teritoriji jedinice lokalne samouprave. U sastavu radnog tela je i načelnik uprave jedinica lokalnih samouprava koji obezbeđuje uslove za rad radnog tela i koordinira njegov

27 Uputstvo je doneto na sednici Republičke izborne komisije održanoj 26. avgusta 2014. godine.

28 Uputstvo je doneto na sednici Republičke izborne komisije održanoj 20. oktobra 2014. godine.

rad. Republička izborna komisija posebnom odlukom utvrđuje broj, sastav i područje rada radnih tela, najkasnije 30 dana pre dana održavanja izbora, a ona se obrazuju najkasnije 20 dana pre dana održavanja izbora.

Članom 8. Uputstva je utvrđeno da birački odbor čine predsednik, četiri člana i njihovi zamenici, imenovani na predlog načelnika uprave jedinice lokalne samouprave. Za predsednika biračkog odbora i zamenika predsednika biračkog odbora imenuju se lica zaposlena u javnom sektoru (državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave, ustanove, javna preduzeća), a prilikom njihovih imenovanja prednost imaju lica upisana u posebne biračke spiskove nacionalnih manjina, za predsednika biračkog odbora prednost imaju lica sa visokim obrazovanjem i iskustvom u sprovođenju izbora. Predlog za imenovanje predsednika, zamenika predsednika, članova i zamenika članova biračkih odbora načelnici uprava dostavljaju Republičkoj izbornoj komisiji najkasnije 15 dana pre dana održavanja izbora.

U delu koji se odnosi na podnošenje izborne liste Uputstvo pretežno ponavlja ili parafrazira članove Zakona o nacionalnim savetima kojima je ova materija uređena i tek od člana 24. ponovo bliže uređuje postupak izbora, odnosno uređuje način utvrđivanja biračkih mesta. Republička izborna komisija je dužna da najkasnije dvadeset dana pre održavanja izbora utvrdi i u „Službenom listu” ogłosi biračka mesta. Uputstvom je propisano da se biračka mesta određuju u saradnji sa upravama jedinica lokalne samouprave, a za lica kojima je ograničena sloboda kretanja i u saradnji sa organima i ustanovama u kojima oni borave.

Uputstvom je Republička izborna komisije bliže uredila i pitanja u vezi sa promenama u posebnom biračkom spisku. Opštinska ili gradska uprava koja je nadležna za ažuriranje dela posebnog biračkog spiska određene nacionalne manjine, vrši upis birača koji nisu upisani u poseban birački spisak, kao i promenu podataka u posebnom biračkom spisku, sve do njegovog zaključenja, odnosno najkasnije 15 dana pre dana održavanja izbora. Pored toga, bliže je propisano i to da od zaključenja posebnih biračkih spiskova nacionalnih manjina, pa do 72 časa pre dana održavanja izbora, upis birača koji nisu upisani u birački spisak i promene u biračkom spisku vrši ministarstvo nadležno za vođenje biračkog spiska.

Nadležno ministarstvo rešenjem zaključuje birački spisak 15 dana pre dana održavanja izbora i u rešenju utvrđuje ukupan broj birača za svaku nacionalnu manjinu, kao i broj birača po biračkim mestima, i to ukupno za svako biračko mesto i razvrstano po nacionalnim manjinama, kao što je Zakonom propisano. Zadatak ministarstva nadležnog za vođenje biračkog spiska je da sastavi overene izvode iz biračkog spiska i posebne izvode iz biračkog spiska za svako biračko mesto i svaku nacionalnu manjinu i da ih dostavi Komisiji u roku od 48 časova od zaključenja biračkog spiska. Ostale izborne radnje Uputstvo uređuje na način uobičajen za svake izbore.

U vezi sa delom Uputstva kojim je bilo uređeno nadgledanje i praćenje organa i tela za sprovođenje izbora treba pomenuti to da je predstavnicima predlagrača proglašanih izbornih lista omogućeno da nadgledaju rad Republičke izborne komisije i biračkih odbora koji sprovode izbore za članove nacionalnog saveta, ali ne i to da učestvuju u njihovom radu. Licu koje se nalazi na spisku ovlašćenih predstavnika predlagrača izborne liste birački odbor omogućava da nesmetano nadgleda rad biračkog odbora u svim fazama njegovog rada, počev od pripreme za otvaranje biračkog mesta do utvrđivanja rezultata izbora. Tačka 12. člana 45. Uputstva uređuje da troškove nadgledanja rada organa za sprovođenje izbora snose predlagrači proglašanih izbornih lista čiji predstavnici nadgledaju rad organa za sprovođenje izbora.

Uputstvom je propisan postupak na osnovu kojeg Republička izborna komisija odobrava zainteresovanim domaćim registrovanim udruženjima, koja se bave izborima i zaštitom ljudskih i manjinskih prava, da prate rad organa za sprovođenje izbora: zahtev se podnosi na propisanom obrascu uz obaveznu dostavu izvoda iz Registra udruženja i priloženog spiska lica koja se prijavljuju za posmatrače rada organa za sprovođenje izbora. Posmatrač nije mogao biti kandidat za člana nacionalnog saveta. Za praćenje rada Republičke izborne Komisije udruženje je moglo da prijavi dva, a za praćenje rada pojedinog biračkog odbora jednog posmatrača. Detaljno je uređen i postupak na osnovu kojeg se omogućava stranim posmatračima i zainteresovanim predstavnicima stranih država da prate rad biračkih odbora.

Najzad, poslednji deo Uputstva se odnosi na raspodelu sredstva za sprovođenje izbora - nabavku, štampanje i prevođenje izbornog materijala; naknade za rad članova Komisije, članova biračkih odbora, članova radnih tela, opštinskih i gradskih uprava angažovanih na sprovođenju izbora, zaposlene u stručnoj službi Narodne skupštine; naknade za službena putovanja predsednika, članova Komisije i zaposlenih u službi Narodne skupštine; obuke članova radnih tela i biračkih odbora; statističku obradu rezultata glasanja; nabavku kancelarijskog i ostalog potrošnog materijala; prevoznike, PTT, ugostiteljske i druge usluge.

Izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina izabranih na skupštinama elektora bliže je uređen Uputstvom za sprovođenje elektorske skupštine za izbor članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Ova uputstvo je doneto šest dana pre održavanja izbora, a u njemu su pretežno parafrazirani članovi 100 – 109 Zakona o nacionalnim savetima. Rad elektorske skupštine bliže je uređen članovima 13., 14. i 15., a utvrđivanje rezultata i raspodela mandata članovima 17. i 18. i drugim članovima Uputstva.

Republička izborna komisija je u skladu sa zakonom, Odlukom o raspisivanju izbora i pomenutim uputstvima donela Rokovnik za vršenje izbornih radnji u postupku sprovođenja neposrednih izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina u kojem je utvrdila radnje, njihov redosled i rokove za postupanja organa koji sprovode izbore. Ovim dokumentom su utvrđeni

datumi do kojih su organi za sprovođenje izbora morali da donesu odgovarajuća rešenja, pravila i odluke u vezi sa sprovođenjem izbora, formiraju radna tela i organizuju aktivnosti.

U vezi sa tim treba pomenuti da je Republička izborna komisija Rokovnikom predvidela da, u skladu sa Zakonom o nacionalnim savetima, do 30. avgusta propiše i objavi obrasce i pravila za sprovođenje izbornih radnji. Međutim, rok koji je sama utvrdila Republička izborna komisija je prekoračila za više od nedelju dana, jer je tek na Sednici održanoj 8. septembra donela Pravila o radu biračkih odbora za sprovođenje neposrednih izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Ovim dokumentom bliže je uređen rad biračkih odbora u vezi sa sprovođenjem izbornih radnji – prijem izbornog materijala, pripreme za glasanje (utvrđivanje potpunosti i ispravnosti izbornog materijala, uređivanje biračkog mesta, podela rada), otvaranje biračkog mesta, glasanje (provera da li je birač glasao na drugom biračkom mestu, utvrđivanje identiteta birača, utvrđivanje da li je birač upisan u izvod iz biračkog spiska, uručivanje glasačkog listića, upotreba spreja, popunjavanje glasačkih listića), pravila glasanja za osobe sa invaliditetom i sprečenih lica (status pomagača, glasanje van biračkog mesta), održavanje reda na biračkom mestu, položaj predstavnika predlagača na izbornih lista i posmatrača, zatvaranje biračkog mesta, utvrđivanje rezultata glasanja (postupak utvrđivanja rezultata glasanja, razlikovanje važećeg od nevažećeg glasačkog listića, popunjavanje zapisnika o radu biračkog odbora), logičko-računska kontrola zapisnika o radu biračkog odbora (računarsko slaganje podataka) i dostavljanje izbornog materijala posle glasanja.

Republička izborna komisija je na Sednici održanoj 4. oktobra donela Rešenje o određivanju biračkih mesta za glasanje na neposrednim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina kojim je utvrdila 881 biračko mesto u 149 jedinica lokalne samouprave<sup>29</sup> na kojima je 456.444 birača upisanih u poseban birački spisak glasalo za izbor sedamnaest manjinskih samouprava. I sa donošenjem ovog dokumenta Republička izborna komisija je kasnila devet dana.

Na Sednici, održanoj 24. oktobra, Republička izborna komisija je donela Odluku o utvrđivanju konačnog broja birača za glasanje na neposrednim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina<sup>30</sup> kojom je utvrđeno da je po zaključivanju posebnih biračkih spiskova broj ukupno upisanih birača 456.444 i to: za albansku nacionalnu manjinu 35. 395, za aškalijsku nacionalnu manjinu 1. 746, za bošnjačku nacionalnu manjinu 99. 259, za bugarsku nacionalnu manjinu 14. 908, za bunjevačku nacionalnu manjinu 8. 634, za vlašku nacionalnu manjinu 27. 763, za grčku nacionalnu manjinu 2.

29 Naknadno, Republička izborna komisija je Rešenjem donetim na Sednici održanoj 23. oktobra odlučila da se izbori organizuju i na jednom biračkom mestu u opštini Kosovska Mitrovica.

30 Odluka Republičke izborne komisije Broj 013-1301/14 od 24. oktobra 2014. Godine.

363, za egipatsku nacionalnu manjinu 1. 865, za mađarsku nacionalnu manjinu 137.111, za nemačku nacionalnu manjinu 2.491, za romsku nacionalnu manjinu 61.755, za rumunsku nacionalnu manjinu 17.858, za rusinsku nacionalnu manjinu 8.270, za slovačku nacionalnu manjinu 31.196, za slovenačku nacionalnu manjinu 1.741, za ukrajinsku nacionalnu manjinu 2.818, za češku nacionalnu manjinu 1.271.

Na Sednici održanoj 14. oktobra 2014. godine Republička izborna komisija je donela Rešenje o utvrđivanju broja glasačkih listića za glasanje na neposrednim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina kojim je utvrdila da je broj listića koji će se štampati 456.877. U skladu sa Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina i Uputstvom za sprovođenje neposrednih izbora rešeno je da se kao rezerva štampa o, 5% više glasačkih listića od ukupnog broja birača.

Prethodno, Republička izborna komisija je donela niz odluka i rešenja od značaja za organizovanje sprovođenje izbora – odluke o obrazovanju radnih tela za sprovođenje izbora<sup>31</sup>, Odluku o obrascima za sprovođenje izbornih radnji u postupku neposrednih izbora za članove nacionalnih saveta<sup>32</sup>, odluke o naknadama članova radnih tela i druge odluke od značaja za sprovođenje izbora.

U vezi sa organizovanjem izbora na elektorskim skupštinama Republička izborna komisija je 9. oktobra donela odluke na osnovu kojih su imenovani članovi odbora za sprovođenje izbora za članove nacionalnih saveta crnogorske, hrvatske i makedonske nacionalne manjine. Na sednici održanoj 20. oktobra doneta je Odluka o obrascima za podnošenje lista kandidata za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina koji se biraju putem elektorskih skupština<sup>33</sup>.

Najzad, Republička zborna lista je rešenjima proglasila 82 liste nacionalnih manjina za izbore za nacionalne savete nacionalnih manjina.

Najviše izbornih lista, devet, proglašeno je za izbor romske manjinske samouprave: „Savez za promene – ljudi po meri čoveka”, „Naša romska lista – Duško Jovanović”, „Asocijacija Roma Srbije – Vladan Stanojević”, „Pravda i istina za svakog Roma – Tane Kurtić”, „Anglanipe – Napredak” Dragoljub Acković, „Grupa birača – Romi za Evropu”, „Romi za Srbiju – Srbija za Rome”, „Romi građani i građanke Srbije – Srđan Šajn” i „Romi za bolju budućnost”.

Devet lista je proglašeno i za izbor Nacionalnog saveta Bunjevaca: „Savez bačkih Bunjevaca – Mirko Bajić”, „Izborna lista Bunjevci – mr Suzana Kujundžić Ostojić”, „Bunjevačka narodna lista – Branko Pokornić”, „Bunjevačka matica – Marko Marjanušić”, „I Bunjevci su građani Srbije Marjana Savanov”, „Bunjevački kulturni centar – Bunjevač”, „Glas za sve nas prof. dr Etela Je-

31 Videti: [http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi\\_frames.htm](http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm)

32 Odluka Republičke izborne komisije br. 013-931/14 od 29. avgusta 2014. godine.

33 Odluka Republičke izborne komisije br. 013-1180/14 od 20. oktobra 2014. godine.

rinskić”, „Bunjevača liga Branko Tot”, „Bunjevačko kolo Sombor Aleksandar Bošnjak” i „Bunjevačka stranka – Srđan Evetović”.

Po sedam lista je proglašeno za izbor Nacionalnog saveta Rumuna – „Ujedinjena lista Daniel Petrović”, „Inicijativa Rumuna iz Srbije – Bojan Barbućić”, „Zajednica Rumuna -Stevan Mihajlov”, „Nezavisni Rumuni Srbije – dr. Dorinel Stan”, „Rumuni za nacionalno pomirenje”, „Sve za otadžbinu – Jonel Omoran”, „Ujedinjeni Rumuni” i Rusina – „Rusinska liga Olena Papuga”, „Za Ruski Krstur Željko Kovač”, „Zajedno za Rusine”, „Ja Rusin”, „Rusinska omladina”, „Mladi za budućnost” i „Rusinska inicijativa Nikola Šanta”.

Za izbor Nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine proglašeno je šest izbornih lista – „Demokratska partija -dr Nagip Arifi”, „Koalicija ujedinjenih Albanaca”, „Koalicija za prava Albanaca, Nagip Taipi”, „Za budućnost Albanaca u Srbiji – Sevdail Iseini” i izborna lista „Romski glas za Evropu”.

Proglašeno je i pet lista za izbor grčkog nacionalnog saveta – „I Grci su građani Srbije”, „Sa Ga Po – Srpsko grčko prijateljstvo”, „Kalimera Srbijo – Grci i potomci”, „Zajednica Grčke Srbije Elefterios Venizelos – Beograd Papadopoulos Dimitrios” i lista „Grci Srbije Vasilios Provelegkos”. Pet izbornih lista proglašeno je i u vezi sa izborom slovačkog nacionalnog saveta – „Slovački identitet Ana Tomanova Mankanova”, „Liga Slovaka Vojvodine – Jan Brna”, „Matica Slovačka u Srbiji – za slovački identitet Katarina Meligova Melihova”, „Slovaci napred! – Pavel Surovni” i „Slovačka stranka – Jan Paul”. Pet lista je proglašeno i za izbor Nacionalnog saveta Ukrajinaca – „Kalina – Petar Zakamarok”, „Ukrajinci zajedno – Stefan Semjanov”, „Senjuk – Mihajlo Letvenčuk”, „Grupa birača Pravda” i „Ukrajinska lista – Kobzar”.

Republička izborna komisija je proglasila četiri liste za izbor Nacionalnog saveta Mađara – „Mađarska sloga”, „DZVM – Čonka Aron”, „Za Mađare na drugi način Fodor Laslo”, „Nove mađarske alternative – Tibor Vaš”, a isti broj izbornih lista Republička izborna komisija je proglasila i u vezi sa izborom nemačke manjinske samouprave – „Podunavski Nemci Vojvodine”, „Gerhard” podunavske Švabe – zajedno Anton Bek, „Nemačka lista Rudolf Vajs” i „Podunavske Nemice”. Četiri liste su proglašene i u vezi sa izborom Nacionalnog saveta bugarske nacionalne manjine – „Budućnost u koju verujemo dr Vladica Dimitrov”, „Koalicija Bugara u Srbiji Zoran Petrov”, „Vladimir Zaharjev – To smo mi – od srca, za boljitak sviju nas gde god da smo” i „Napred – Sonja Stanulov”. Najzad, po četiri liste su proglašene i za izbor Nacionalnog saveta Aškalijske – „Aškalijske za napredak – Abedin Toplica”, „Idemo dalje Afrodita Demir”, „Aškalijske, ali zajedno Iljaz Ramadanović” i „Aškalijske za bolje sutra – Zijadin Salihu” i Nacionalnog saveta Vlaha – „Vlasi za Srbiju Srbija za Vlahe – Radiša Dragojević”, „Udruženje Gergina Negotin prim. dr Siniša Čelojević”, „Pokret vlaškog ujedinjenja Slobodan Perić i G. G. “ i „Zajednica Vlaha Srbije”.

Rešenjima su proglašene i tri liste za izbor Nacionalnog saveta egipatske nacionalne manjine – „Zajedno za bolje sutra”, „Za još bolju budućnost Agip Ajra” i „Da se znamo Nezir Keljmeni”.

Za izbore sa Nacionalni savet bošnjačke nacionalne manjine proglašene su dve liste – „Za Bošnjake, Sandžak i muftiju” i “ Za bošnjačko jedinstvo” – dr Sulejman Ugljanin, a dve liste su proglašene i za izbor češkog nacionalnog saveta – „Česi zajedno Štefan Klepaček”, „Česi Srbije dr Jože Sivaček” i slovenačke manjinske samouprave – „Slovenci zajedno” i „Svi zajedno Zoran Jovičić”.

## II.3. NADGLEDANJE IZBORA

### II.3.1. Predizborni period

U periodu od raspisivanja izbora do njihovih održavanja 26. oktobra sakupljani su medijski sadržaje posvećene izborima - izjave učesnika u izborima: predstavnika javne uprave, organa koji sprovode izbore, narodnih poslanika, manjinskih samouprava, nevladinih organizacija... Praćeni su medijski sadržaji i na jezicima nacionalnih manjina koji ne pripadaju južnoslovenskim jezicima – albanskom, rumunskom, rusinskom, ukrajinskom i mađarskom. Pored elektronskih medija sa nacionalnom frekvencijom i štampanih medija na srpskom poput dnevnih listova „Politika”, „Danas” „Blic”, „Kurir”, „Večernje novosti”, „Dnevnik”, „Akter” i drugih praćeni su i medijski sadržaji lokalnih medija, internet portali i internet prezentacije nacionalnih saveta nacionalnih manjina, političkih stranaka nacionalnih manjina i društvene mreže.

Predizborne aktivnosti u vezi sa izborom bošnjačkog nacionalnog saveta praćene su preko priloga emitovanih na „Regionalnoj RTV Novi Pazar”, „Televiziji Tutin”, „Radio sto plus”, televiziji „Sandžak TV”, štampanih u nedeljnicima „Polimlje” i „Sandžak Danas” i objavljivanih na onlajn portalima: sandzacke.rs, sandzakavaz.rs, sandzakhaber.net i sandzakpress.net. U vezi sa izborom nacionalnog saveta Albanaca praćeni su medijski sadržaji bujanovačkih televizija „RTV Bujanovac” i „Spektri” i internet portala: titulli.com, presheva.com i bujanoci.net. O izborima nacionalnih saveta Rumuna i Vlaha praćeni su sadržaji emitovani na zaječarskoj televiziji „Best”, RTV „Bor”, RTV „Mlava” (Petrovac na Mlavi), radio stanici „Radio Bor” ili objavljeni u nedeljniku „Borski problemi” i na portalima www.timocke.rs.

Medijske sadržaje u vezi sa izborima nacionalnih saveta nacionalnih manjina sa sedištem na teritoriji AP Vojvodna saradnici su pratili kroz elektronske medije (emisije emitovane na radijima sa regionalnim i lokalnim frekvencijama u Novom Sadu, Somboru, Subotici, Bačkom Petrovcu, Kovačici, Pančevu, Beloj Crkvi, Zrenjaninu, Šidu, Staroj Pazovi, Sremskoj Mitrovici; televizijske emisije i priloge na Javnom servisu AP Vojvodina<sup>34</sup>, subotičkim televizijama

34 Na romskom informativne emisije „Nevimata”i „Romano Them”; na mađarskom televizijski dnevnik „Hirado”, na hrvatskom „Dnevnik na hrvatskom”; na rumunskom „Telejurnal”; na rusinskom „Дневник”, „Magazin”i „Dobro veče Vojvodino”; na slovačkom „Dnevnik”i „Dobro veče Vojvodino”; na ukrajinskom „Ukrajinska panorama”

„Panon TV<sup>35</sup>“ i „City“; člancima objavljenim u listovima: „Het Nap“, „Magyar Szo“<sup>36</sup>, „Libertatea“<sup>37</sup>, „Hrvatska riječ“<sup>38</sup>, „Dekada“, „Руске слово<sup>39</sup>“, „Hlas ľudu“<sup>40</sup>, „Pančevac“ i na portalima: Vajdasagma.info, Ruthenpress“, e-Novine“ i drugi.

Ukupno je evidentirano i analizirano 1. 263 različitih medijskih sadržaja. Precizna statistička analiza broja, strukture i drugih pokazatelja medijskih sadržaja nije urađena jer je pažnja saradnika Centra bila usmerena ka sadržajima objavljenih priloga, odnosno ka porukama koje su građanima upućivali učesnici na izborima<sup>41</sup>. Međutim, važno je pomenuti da je zahvaljujući Obavezujućem uputstvu o ponašanju emitera u vezi sa izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina<sup>42</sup> uveden red u predstavljanju programa izbornih lista, naročito na Javnom servisu Vojvodine. U skladu sa Uputstvom, izborne liste su predstavljane ravnopravno, sagovornicima je obezbeđen propisan medijski prostor i vreme, a u emisijama sa više sagovornika izražena je kultura medijskog govora.

Kada je reč o sadržaju medijskih priloga upečatljivo je da su se u vezi sa izborima građanima najčešće obraćali predstavnici državnih organa koji su sprovodili izbore, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Republičke izborne komisije i predstavnici organa koji su po prirodi svojih nadležnosti bili posredno upućeni u izborni proces – Kancelarije za ljudska i manjinska prava i Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne skupštine. Zapaženi su bili i medijski sadržaji koji su objavljivani/emitovani u vezi sa udžbenicima „doniranih“ Nacionalnom savetu bunjevačke nacionalne manjine od strane Predsednika države.

Predstavnici državnih organa zaduženih za sprovođenje izbora su se obraćali javnosti pretežno nakon donošenja odluka od značaja za izborni proces – objavljivanje izbora, usvajanje uputstava za organizovanje neposrednih i elektorskih izbora, zaključivanje biračkih spiskova, proglašenje izbornih lista. Uočljivo je da je cilj većine ovih medijskih obraćanja bio da podseti učesnike u izborima na obaveze iz Rokovnika koji je Republička izborna komisija donela i da otkloni nedoumice koje su se javljale u predizbornom periodu.

- 35 Osnivačka prava su preneti na Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine.  
36 Osnivačka prava za oba lista su od 2004. godine preneti na Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine.  
37 Osnivačka prava su preneti na Nacionalni savet rumunske nacionalne manjine.  
38 Osnivačka prava obavlja Nacionalni savet hrvatske nacionalne manjine.  
39 Osnivačka prava obavlja Nacionalni savet rusinske nacionalne manjine.  
40 Osnivačka prava su od 2004. godine preneti na Nacionalni savet slovačke nacionalne manjine.  
41 Sjajnu analizu medijskih sadržaja tokom izbora objavila je članica Mreže za interkulturalnost „Novosadska novinarska škola“ u „Izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina 2014“, ur. Dubravka Valic Nedeljkovic, Novosadska novinarska škola, Novi Sad 2014. (www. novinarska-skola. org. rs).  
42 „Službeni glasnik RS“, br. 17/2011.



Nastojanje da se *ad hoc* putem medija objasne problemi na koje su ukazivali pojedini učesnici u izborima bilo je uočljivo prilikom javnih istupanja dr Sulejmana Ugljanina nosioca liste „Za bošnjačko jedinstvo” i predsednika Slovačke stranke Jana Paula koji su ukazivali na nepravilnosti u izbornom postupku. Većina medija je obavestila javnost o otvorenom pismu koje je predsednik Slovačke stranke uputio Predsedniku Vlade Srbije nastojeći da mu ukaže na „propuste institucija koje svesno ili nesvesno nisu obezbedile iste uslove za sve učesnike na izborima za savete nacionalnih manjina”. U pismu se ukazuje na to da se zbog toga što nisu predviđena sredstva za finansiranje izbornih aktivnosti izborne liste ne nalaze u ravnopravnom položaju, odnosno da faktičku prednost imaju nosioci lista koji imaju podršku političkih stranaka zastupljenih u Narodnoj skupštini i u Skupštini AP Vojvodina i na to da je uređeno da u radu biračkih odbora učestvuju lica koje imenuje lokalna samouprava, ali ne i predstavnici lista. Skoro u isto vreme, na sednici Skupštinskog odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova u vezi sa istim pitanjima je vođena rasprava između narodnog poslanika i nosioca liste „Za Bošnjačko jedinstvo” Sulejmana Ugljanina i predsednika Odbora Mehe Omerovića.

Iako je u pomenutom pismu i pitanjima koje je postavio narodni poslanik Ugljanin, na sednici skupštinskog Odbora, posredno otvoreno pitanje položaja i shvatanja pojma „autonomija” u našem političkom i pravnom sistemu<sup>43</sup>, a direktno i ostvarivanje ravnopravnosti učesnika u izbornom procesu kao osnovi legitimnosti izbora<sup>44</sup> javnosti je preneto da su izbori sprovedeni u skladu sa Zakonom, odnosno da je Zakon o nacionalnim savetima postavio ograničenje: „Postoji samo redovan sastav biračkih odbora, a predstavnici lista mogu da nadgledaju kompletan izborni proces praktično od otvaranja biračkih mesta do zatvaranja, odnosno utvrđivanja rezultata<sup>45</sup>”. Iako je suštinski različito „učestvovanje u radu biračkih odbora” od „nadgledanja njegovog rada” predstavnici državnih organa za sprovođenje izbora, a ni Ministarstvo pravde Vlade RS kao predlagači izmena i dopuna Zakona o nacionalnim save-

43 O položaju i svrhi autonomije je objavljen samo autorski tekst prof. dr Tamaša Korheca „Autonomija naspram otcepljenju” na portalu na mađarskom Vojvodina danas.

44 U nedeljniku „Novi magazin” objavljeno je da je nosilac liste „Za bošnjačko jedinstvo” dr Sulejman Ugljanin tražio da „u opštinskim radnim telima i na biračkim mestima manjine kandiduju svoje predstavnike kako bi izbori bili demokratski”. Od Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu je tražio da se tehnički omogući predstavnicima manjina da imaju uvid u birački spisak kako bi znali da li su upisani i gde treba da glasaju, a da je to potrebno zbog toga što sumnja da nisu otklonjeni propusti sa prehodnih izbora zbog kojih su mnogi birači bili osujećeni da glasaju.

45 Izjava sekretara Republičke komisije Velja Odalovića objavljena u većini elektronskih i štampanih medija. Videti u: Kurir, od 24. septembra 2014. godine ([www.kurir.rs/vesti/politika/veljko-odalovic-zahtev-sda-nije-u-skladu-sa-zakonom-clanak-1569305](http://www.kurir.rs/vesti/politika/veljko-odalovic-zahtev-sda-nije-u-skladu-sa-zakonom-clanak-1569305)) ili na portal RTV ([www.rtv.rs/sr\\_lat/vojvodina/rik-manjine-mogu-da-kontrolisu-izbore\\_520861.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/rik-manjine-mogu-da-kontrolisu-izbore_520861.html))

tima i narodni poslanici koji su izmene Zakona usvojili, nisu iskoristili šansu i javnosti objasnili zbog čega se prilikom organizovanja izbora za manjinske samouprave odstupaju od prakse koja se primenjuje prilikom sprovođenja državnih i pokrajinskih izbora.

U ovoj raspravi, koja se odvijala početkom septembra, postalo je jasno da političke stranke, čak i kada nisu direktni nosioci izbornih lista, u medijima snažno zastupaju interese kandidata koji su im bliski. Čak štaviše, postoji tendencija ka personalizaciji instituta „kulturne autonomije”, političkog reprezentovanja interesa nacionalne manjine i drugih javnih funkcija. Pojedini nosioci lista su istovremeno narodni poslanici, predsednici opština, predsednici skupština opština, lideri političkih stranaka, funkcioneri u pokrajinskim organima. S druge strane, nekoliko lista je imalo snažnu podršku političkih stranaka nacionalnih manjina ili drugih „centara moći” u manjinskim zajednicama ili širem društvenom okruženju. Njihova pozicija u izbornima za nacionalne savete je znatno povoljnija u odnosu na kandidate lista koji takve pozicije ne ostvaruju ili nemaju podršku „centara moći”. U izveštajima medija to je upečatljivo iskazano jer je medijska vidljivost nosioca lista koje su predložile političke stranke ili koje one manje-više otvoreno podržavaju daleko veća od izveštavanja o listama koje su predložile grupe građana<sup>46</sup>.

Odnos medija prema nosiocima političkih funkcija i njihovom zastupanju kulturne autonomije je karakterističan i u vezi je sa političkim predstavljanjem izbornih lista za izbor Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine. Podsetimo da je Republička izborna komisija proglasila četiri izborne liste sa kojih su građani upisani u poseban birački spisak birali članove mađarske manjinske samouprave: dve izborne liste „Mađarska sloga” i „Za Mađare na drugi način” predložile su grupe birača, izbornu listu „Nova mađarska alternativa – Tibor Vaš” podnelo je Udruženje „Mađarska liga”, a politička stranka Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara podnela je predlog liste „DZVM – Čonka Aron”. Ravnopravan status ove liste su imale samo prilikom podnošenja predloga, u svim ostalim izbornim fazama prednost je imala lista „Mađarska sloga” jer joj je podršku pružala „Stranka vojvođanskih Mađara”, politička stranka koja raspolaže sa moćnom infrastrukturom na područjima na kojima tradicionalno i u značajnom broju žive pripadnici mađarske nacionalne manjine, ima predstavnike u državnom i pokrajinskom parlamentu i čiji funkcioneri obavljaju značajne javne funkcije.

---

46 Ovde treba skrenuti pažnju na to da je na listama predlagača bilo i novinara koji rade u „manjinskim medijima” i kojima su zbog toga prigovorile nevladine organizacije smatrajući da to nije etično (Portal RTV, 7. oktobar 2014. godine; [www.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/matic-nije-etieno-da-novinari-ucestvuju-na-izborima\\_524973.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/matic-nije-etieno-da-novinari-ucestvuju-na-izborima_524973.html)). Prigovori su opravdano upućeni, jer zaista nije etično učestvovati na izborima o kojima istovremeno i izveštavate, ali isto tako, nije etično pratiti izbore, a ne prigovarati ili ne reagovati na očigledne propuste u izbornom sistemu koji narušavaju njegovu legitimnost, urušavaju suštinu tela koja se biraju i vladavinu prava.

O prekomernoj zastupljenosti Stranke vojvođanskih Mađara u dnevnom listu „Magyar Szo” Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine je raspravljao još u aprilu 2013. godine kada je objavljen Izveštaj o zastupljenosti političkih partija u priložima ovog lista<sup>47</sup>. U Izveštaju je ukazano da je u tromesečnom periodu u „Magyar Szo” objavljeno 19 saopštenja Saveza vojvođanskih Mađara (SVM), tri saopštenja Demokratske zajednice vojvođanskih Mađara (DZVM), četiri Demokratske stranke vojvođanskih Mađara (DSVM) i dva Građanskog saveza Mađara (GSM). U istom periodu objavljena su i 32 izveštaja sa konferencija za novinare i drugih događaja SVM-a, po tri iz GSM-a, Pokreta mađarske nade i DSVM-a, a jedan iz DZVM-a. U strukturi ukupnog izveštavanja ovog lista o političkim i partijskim događajima 20% se odnosilo na aktivnosti SVM, 18% na Demokratsku stranku, 16% na Srpsku naprednu stranku, 10% na Ligu socijaldemokrata Vojvodine, a 9% na Socijalističku partiju Srbije.

Sličan raspored medijskog prostora zadržan je i u predizbornom periodu – većina medijskog prostora i na mađarskom i na srpskom, s izuzetkom Javnog servisa Vojvodine, bila je posvećena aktivnostima liste „Mađarska sloga” i Saveza vojvođanskih Mađara. Ako je u vezi sa pomenutim Izveštajem iz 2013. godine bilo prihvatljivo stanovište da najviše pažnje u medijskom prostoru zaslužuju političke stranke koje imaju najveći uticaj i odgovornost u političkom životu, onda prilikom izveštavanja u predizbornom periodu to nije prihvatljivo jer je izbornu listu „Mađarska sloga” predložila grupa građana koji u javnom prostoru ima uticaj srazmeran ličnom, a ne partijskom autoritetu. Međutim, na Izborima su postignuti rezultati očekivani u „mađarskoj” javnosti u Vojvodini<sup>48</sup> - Izborna lista „Mađarska sloga” je osvojila 31 od 35 mandata u Nacionalnom savetu, a ostale tri liste ukupno 4 mandata. Ocenjujući rezultate izbora za mađarsku manjinsku samoupravu predsednik Saveza vojvođanskih Mađara i predsednik Skupštine AP Vojvodine Ištvan Pastor je izjavio da značaj Izbora prevazilazi interese manjinskih zajednica jer se odnosi i na izgradnju sistema institucija, rešavanja manjinskih pitanja i odnosa većine i manjine: „Sa tog aspekta, ovo pitanje je daleko van okvira interesa manjinskih zajednica. Ubeđeni smo da zakon daje mogućnost i prostor za popunjavanje koji je u ovom momentu prazan. Želimo ga popunjavati realnim sadržajima i doprineti tome da na našem primeru dokažemo da su ova zakonska rešenja

47 <http://archiv.mnt.org.rs/sr/7-Osnovne-vesti/746-Madjar-so-opet-podelio-nacionalni-savet>

48 U saopštenju Demokratske stranke vojvođanskih Mađara od 8. septembra 2014. godine prenetom na RTV Vojvodina iskazana je sumnja u legitimnost izbora: “Ne želimo da učestvujemo na izborima za ovaj nacionalni savet, jer se rezultati unapred znaju. DSVM neće da igra ulogu opozicije njegovog veličanstva. DSVM smatra se da su uz pomoć Nacionalnog saveta Mađara samo ojačali duh i praksa etnokratskog jednopartijskog sistema. Učešćem na tim izborima samo bi se doprinelo stvaranju iluzije da je sve u redu s položajem Mađara, iako vidljivo ništa nije u redu”(http://www.rtv.rs/sr\_lat/vojvodina/dsvm-nece-ucestvovati-na-izborima-za-nacionalni-savet\_516936.html).

moguća čak i za primer celom regionu, gde je skoro svaka zemlja opterećena pitanjem većine i manjina”<sup>49</sup>.

Pažnju nacionalnih i lokalnih medija imale su i dve liste koje su nastojale da dobiju podršku bošnjačke javnosti u Srbiji – „Za Bošnjačko jedinstvo – dr Sulejman Ugljanin” i „Za Bošnjake, Sandžak i muftiju” koju su podnele dve različite grupe birača<sup>50</sup>. Pored pitanja o obezbeđivanju uslova za sprovođenje izbora koje je u javnosti obrazlagao nosilac Liste „Za Bošnjačko jedinstvo” pažnju medija je privuklo još nekoliko događaja – uvođenje dvojezične nastave, na srpskom i bosanskom, u nekoliko sandžačkih škola; „pohod na Hadžet”, koji su organizovale pristalice Islamske zajednice u Srbiji bliski Listi „Za Bošnjake, Sandžak i muftiju”; spor između tada aktuelnog predsednika Nacionalnog saveta Bošnjaka Esada Džudža i nosioca Liste „Za Bošnjačko jedinstvo” dr Sulejmana Ugljanina i najzad potpisivanje sporazuma o fer i demokratskim izborima koji su potpisali učesnici u izborima posredstvom Kulturnog centra „DamaD” iz Novog Pazara.

„Strah od dvojezičnosti” je prisutan kod velikog broja manjinskih samouprava jer se smatra da bi uvođenje dvojezične nastave na srpskom i na jeziku nacionalne manjine smanjio „otpornost” pripadnika nacionalnih manjina za asimilaciju, odnosno da bi manjinski etno-kulturni identiteti bili ugroženi. Ovaj strah je razumljiv s obzirom na to da se država nije izjasnila u vezi sa time kakvu politiku multikulturalnosti želi da sprovodi, ali nije opravdan jer, pored toga što učesnici pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na očuvanje i zaštitu nacionalnog i jezičkog identiteta, isto tako imaju pravo na punu integraciju u društvo. Iako su bosanski i srpski „bliski” jezici i trebalo bi da budu prenosnici kulturnih prožimanja. Bošnjačko nacionalno vijeće je u proteklom periodu insistiralo na uvođenju nastave na bosanskom jeziku u osnovnim i srednjim školama, što jeste u skladu sa Zakonom, ali što praktično znači segregaciju učenika u školama.

Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja nastojeći da obezbedi organizovanje nastave na bosanskom i suočavajući se sa problemom da za to ne postoje nastavnici i profesori sa verifikovanim znanjem bosanskog, je u školskoj 2014/15. godini organizovalo dvojezičnu nastavu na bosanskom i srpskom u nekoliko škola u Novom Pazaru, Sjenici, Tutinu i Prijepolju. Nastava je organizovana bez odgovarajućeg plana i programa, što jeste propust Ministarstva, ali s namerom da se u postojećim uslovima, do nalaženja održivog rešenja, nastava organizuje najracionalnije uz iskazanu nameru da se bosanski održi u nastavi u javnim školama u skladu sa Zakonom propisanim uslovima, mogućnostima i nadležnostima Ministarstva<sup>51</sup>. Sve ove činjenice bošnjačka manjinska samouprava, u čijem tadašnjem sastavu su bili članovi

49 <http://www.super-info.rs/politickizivot.html>

50 [http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi\\_frames.htm](http://www.rik.parlament.gov.rs/cirilica/propisi_frames.htm)

51 Član 12 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, „Službeni glasnik RS”, br. 55/2013.

koji su legitimitet „vukli“ iz saziva izabranog 2003. godine<sup>52</sup>, je prenebregla i u javnosti je pokrenuta rasprava koja je ukazivala na ugrožavanje ostvarenog nivoa zaštite prava na obrazovanje na bosanskom jeziku. Medijski je naročito bilo praćeno pismo koji je tadašnji predsednik Bošnjačkog nacionalnog vijeća Esad Džudžo uputio Ministarstvu prosvete: „Smatramo da ovaj čin predstavlja školski primer pravnog i administrativnog nasilja, s obzirom da pripadnici bošnjačke nacionalnosti imaju apsolutno pravo na obrazovanje na svom maternjem jeziku, kako je to propisano članom 9. Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, kojima se, takođe, dvojezična nastava može primeniti samo u izuzetnim slučajevima”<sup>53</sup>. Nekoliko dana na početku izbornog perioda, ovo pismo i izjave predstavnika Ministarstva i Bošnjačkog nacionalnog vijeća su dobili medijsku pažnju koja je homogenizovala deo bošnjačke javnosti kod koje je stvoreno osećanje da im država osujećuje priznata prava.

Istovremeno, mediji su pomno pratili aktivnosti u vezi sa formiranjem izbornih listi. S naročitom pažnjom, barem prema broju priloga u nacionalnim i lokalnim medijima u Sandžaku, praćene su izjave predsednika Bošnjačkog nacionalnog vijeća Esada Džudža u vezi sa njegovim učešćem na izbornoj listi „Za bošnjačko jedinstvo” i sastanci bošnjačkih „lidera” u vezi sa formiranjem jedinstvene liste. Interesovanje medija za svoj status na izborima za nacionalne savete, predsednik tadašnjeg Bošnjačkog nacionalnog vijeća Esad Džudžo je smanjio izjavom kojom je potvrdio da će učestvovati na listi koju je predvodio Sulejman Ugljanin jer „želi da podrži kako samu Listu tako i proces objedinjavanja Islamske zajednice na području Srbije“ i pozvao verske poglavare na „dijalog koji bi doveo do obostrano zadovoljavajućeg rešenja<sup>54</sup>”.

Pregovori bošnjačkih političkih, kulturnih i verskih lidera u vezi sa učešćem na izborima su prošli kroz dve faze medijskog interesovanja. Prvu je obeležio razgovor između nosioca liste „Za bošnjačko jedinstvo” Sulejmana Ugljanina i predsednika Islamske zajednice u Srbiji muftije Mevluda Dudića koji je zastupao i stavove Bošnjačke demokratske zajednice<sup>55</sup>. Suština medijske pažnje je bila koncentrisana na sadržinu pregovora u kojima su, prema njih-

52 Prema izbornim pravilima iz 2002. godine članovi manjinskih samouprava su se birali na skupštinama elektora koje su činili odbornici i poslanici. Kako je tada Stranka demokratske akcije imala većinu odbornika u opštinama Novi Pazar, Sjenica i Tutin i poslanike u republičkom i saveznom parlamentu svi elektori, a kasnije i članovi Nacionalnog saveta su bili članovi te političke stranke ili njenih koalicionih partnera.

53 [www.blic.rs/Vesti/Drustvo/492754/Dvojezicnost-ne-eliminise-obrazovanje-na-bosanskom](http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/492754/Dvojezicnost-ne-eliminise-obrazovanje-na-bosanskom);

54 [www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=09&dd=17&nav\\_category=11&nav\\_id=900742](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=09&dd=17&nav_category=11&nav_id=900742); [www.sandzakpress.net/dzudzo-nece-izaci-sa-posebnom-listom-ako-se-formira-jedinstvena-lista-i-rijesi-pitanje-islamske-zajednice](http://www.sandzakpress.net/dzudzo-nece-izaci-sa-posebnom-listom-ako-se-formira-jedinstvena-lista-i-rijesi-pitanje-islamske-zajednice)

55 [www.sandzaklive.rs/index.php/sandzak-politika/2731-rtv-pregovaraju-ugljanin-i-zukoric](http://www.sandzaklive.rs/index.php/sandzak-politika/2731-rtv-pregovaraju-ugljanin-i-zukoric); <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/495356/Sandzak-pres-U-toku-pregovori-o-stvaranju-jedinstvene-IZ>

vim navodima, preovladavali zahtevi koji nisu u vezi sa suštinom ostvarivanja kulturne autonomije za šta su nacionalni saveti jedino i zaduženi<sup>56</sup>. Mediji su ovim natpisima nehotice skrenuli pažnju na to da su nosioci izbornih lista na ovim izborima skloni da u izbornoj kampanji koriste i argumente koji se ne odnose na nadležnosti za koje se biraju. To potvrđuje i program liste „Za bošnjačko jedinstvo” kojim su zagovarana pitanja od značaja za bošnjačku zajednicu u celini (autonomija regiona, politička reprezentacija, ravnopravnost), ali koja se ne odnose na suštinu specifičnih izbora za tela kulturne autonomije. Nedovršeni idejni i naročito normativni koncepti „kulturne autonomije” i „manjinske samouprave” omogućili su nosiocima lista da, preplićući političke interese i zaštitu garantovanih kolektivnih prava, i da skreću pažnju sunarodnika na šire nacionalne i političke programe i na taj način, preko manjinskih samouprava za koje su se kandidovali, osvajaju lokalni politički prostor.

U tom kontekstu trebalo bi tumačiti i izveštavanja o „pohodu”, „maršu” na Hadžet<sup>57</sup>, kojim je Islamska zajednica u Srbiji odala počast Bošnjacima streljanim posle Drugog svetskog rata pod optužbom za saradnju sa okupatorom. Šetnja koja se organizuje svake godine i kojom se nastoji skrenuti pažnja na to da su 1945. godine streljani i nedužni civili bošnjačke nacionalnosti ovoga puta je dobila ogroman medijski prostor jer je deo učesnika u njoj nosio uniforme i obeležja koje nose paravojne formacije. Polemiku koju su povodom toga vodili predstavnici Islamske zajednice s jedne strane i najviši državni funkcioneri Sandžačke demokratske partije i funkcioneri Socijaldemokratske partije s druge strane, mediji su detaljno prenosili<sup>58</sup>. Iako je osnovni cilj skupa bio traženje političke rehabilitacije stradalih Bošnjaka, njeni posredni efekti su bili da se bošnjačko biračko telo homogenizuje i motiviše za izbore.

Drugu fazu izveštavanja o pregovorima učesnika na izborima za bošnjačku manjinsku samoupravu obeležili su sadržaji o uključivanju nevladinih organizacija u izbornu kampanju. Strahujući da će se ponoviti nepravilnosti i događaju sa prethodnih izbora, zbog kojih je država poništila rezultate izbora za Nacionalni savet bošnjačke nacionalne manjine, organizacije civilnog društva i deo međunarodnih organizacija su pokrenuli inicijativu za postizanje do-

56 [www.sandzakhaber.net/evo-sta-sve-ugljanin-mora-da-prihvati-da-bi-ga-zukorlic-podrzao](http://www.sandzakhaber.net/evo-sta-sve-ugljanin-mora-da-prihvati-da-bi-ga-zukorlic-podrzao); [www.rtvnp.rs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8315:rtv-saznaje-pregovaraju-ugljanin-i-zukorlic&catid=1:politika&Itemid=3](http://www.rtvnp.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=8315:rtv-saznaje-pregovaraju-ugljanin-i-zukorlic&catid=1:politika&Itemid=3)

57 Hadžet je naziv naselja u Novom Pazaru.

58 [ww.rtv.rs/sr\\_lat/drustvo/u-novom-pazaru-pohod-na-hadzet\\_516175.html](http://ww.rtv.rs/sr_lat/drustvo/u-novom-pazaru-pohod-na-hadzet_516175.html); [www.pressonline.rs/info/politika/325657/mahmutovic-zukorlic-zloupotrebio-ucenike-medrese-.html](http://www.pressonline.rs/info/politika/325657/mahmutovic-zukorlic-zloupotrebio-ucenike-medrese-.html); [sandzakhaber.net/gradonacelnik-np-zukorlic-zloupotrebio-ucenike-medrese-obukao-im-uniforme-i-tako-salje-poruku-drzavi](http://sandzakhaber.net/gradonacelnik-np-zukorlic-zloupotrebio-ucenike-medrese-obukao-im-uniforme-i-tako-salje-poruku-drzavi); [www.kurir-info.rs/vesti/politika/ljajic-opasno-je-to-sto-radi-zukorlic-clanak-1542745](http://www.kurir-info.rs/vesti/politika/ljajic-opasno-je-to-sto-radi-zukorlic-clanak-1542745); [www.blic.rs/Vesti/Politika/493692/DSS-trazi-reakciju-drzave-zbog-parade-u-Novom-Pazaru](http://www.blic.rs/Vesti/Politika/493692/DSS-trazi-reakciju-drzave-zbog-parade-u-Novom-Pazaru); [www.telegraf.rs/vesti/politika/1217930-zukorlic-o-marsu-zelenih-kosulja-nisam-remetilacki-ja-sam-nezaobilazan-faktor](http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1217930-zukorlic-o-marsu-zelenih-kosulja-nisam-remetilacki-ja-sam-nezaobilazan-faktor)

govora o fer kampanji i mirnom sprovođenju izbora<sup>59</sup>. Inicijativa je pokrenuta na sastanku Regionalnog foruma koji je 25. septembra 2014. godine organizovao Savet za inkluzivno upravljanje<sup>60</sup>. Na sastanku su učestvovali predstavnici bošnjačkih političkih stranaka i nevladine organizacije, koje na području Sandžaka prepoznatljivo, pored ostalog, zagovaraju zaštitu prava bošnjačke manjine.

Nakon ovog sastanka, čiji rad su pratili i predstavnici Centra za istraživačke etniciteta, bilo je jasno da liste na izborima neće istaći Sandžaka demokratska stranka i Socijaldemokratska partija u čijem rukovodstvu i radu uticajne funkcije zauzimaju Bošnjaci, da će sigurno učestvovati kandidati na listama koje će direktno ili posredno podržati Stranka demokratske akcije i Bošnjačka demokratska zajednica, da o isticanju liste razmišlja grupa građana, a zaključeno je i to da Kulturni centar DamaD iz Novog Pazara „bude domaćin narednog sastanka Forumu u Novom Pazaru, na kojem će se otvoriti razgovori, a zatim i eventualno izraditi i potpisati sporazum vezan za predstojeće izbore za Bošnjački nacionalni savet<sup>61</sup>“. U naredne dve nedelje „DamaD“ je uz tehničku podršku lokalnog centra OSCE organizovao konsultacije sa predstavnicima Stranke demokratske akcije i Bošnjačke demokratske zajednice koji su okončani tako što su 10. oktobra 2014. godine nosioci lista koje su učestvovali na izborima dr Sulejman Ugljanin i dr Jahja Fehratović, kao i predsednici opština Sjenica i Tutin, potpisali sporazum kojim su se obavezali na mirno sprovođenje izbora, dogovorili se oko učešća predstavnika lista u biračkim odborima i oko načela inkluzivnosti po završetku izbora. Predstavnici lista su se dogovorili i u vezi sa sprovođenjem konsultacija i javnih debata oko najvažnijih pitanja koja se tiču nadležnosti Saveta. Medijska zastupljenost ovog događaja je bila velika, i time su Bošnjaci dodatno motivisani da se upišu u posebni birački spisak i glasaju na izborima<sup>62</sup>.

Medijima je nedostajalo istraživačkog podsticaja da bi kritički sagledali ove inicijative jer nisu ukazali na to da je, uprkos tome što je potekla iz iskrene potrebe civilnog društva da doprinese vladavini prava i funkcionisanju pravne države, problem u vezi sa kojim je inicijativa pokrenuta (strepnja da će se ponoviti razlozi za poništavanje izbora za bošnjačku manjinsku samoupravu) izazvao nadležni državni organ – Ministarstvo za ljudska i manjinska prava.

59 [www.bnv.org.rs/vijesti/dogovorom-do-reprezentativnog-saziva-bnv-u-novom-pazaru](http://www.bnv.org.rs/vijesti/dogovorom-do-reprezentativnog-saziva-bnv-u-novom-pazaru);

60 [www.cigonline.net/docs/BOSNJAK%20NATIONAL%20COUNCIL%20ELECTIONS%20AND%20SERBIA\\_S%20EU%20ACCESSION%20SRPSKI.pdf](http://www.cigonline.net/docs/BOSNJAK%20NATIONAL%20COUNCIL%20ELECTIONS%20AND%20SERBIA_S%20EU%20ACCESSION%20SRPSKI.pdf)

61 [www.cigonline.net/docs/BOSNJAK%20NATIONAL%20COUNCIL%20ELECTIONS%20AND%20SERBIA\\_S%20EU%20ACCESSION%20SRPSKI.pdf](http://www.cigonline.net/docs/BOSNJAK%20NATIONAL%20COUNCIL%20ELECTIONS%20AND%20SERBIA_S%20EU%20ACCESSION%20SRPSKI.pdf)

62 [www.radiostoplus.com/item/15174](http://www.radiostoplus.com/item/15174); [www.beta-video.tv/?page=play&id=39812](http://www.beta-video.tv/?page=play&id=39812); [www.akter.co.rs/27-drutvo/106478-sporazum-o-fer-kampanji-bonjaka.html](http://www.akter.co.rs/27-drutvo/106478-sporazum-o-fer-kampanji-bonjaka.html); <http://www.betaoms.com/sr/drutvo/9221-potpisan-sporazum-o-fer-i-korektnoj-predizbornoj-kampanji>; [www.kcdamad.org/2014/10/bosnjaci-su-se-dogovorili](http://www.kcdamad.org/2014/10/bosnjaci-su-se-dogovorili).

Tu činjenicu su potvrdili nezavisni državni organi, a Zaštitnik građana je, kao što je rečeno, uputio preporuku Ministarstvu da otkloni propuste kojima je sprečio Bošnjake da 2010. godine izaberu Nacionalni savet. Otklanjanje tih propusta je trajalo četiri godine. Iako je jasno da je državni organ izazvao pomenuta strahovanja građana predstavnici države, organa koji sprovode izbore, inicijativom i sporazumom nisu obuhvaćeni. Pažnji medija je izmaklo i to da su samo dve opštine u regionu potpisale Sporazum i da u obe, u Sjenici i u Tutinu, opštinsku vlast formira Stranka demokratske akcije. Lokalne samouprave u regiji Grad Novi Pazar i opštine Nova Varoš, Prijepolje i Priboj u kojima su se izbori takođe sprovodili nisu, iz „nekog razloga”, potpisnice Sporazuma. Ova činjenica ukazuje na bar jednu dilemu vrednu istraživanja medija – da li su lokalne samouprave potpisnica Sporazuma nastalog na osnovu građanske inicijative društveno odgovornije ili su razlozi zbog kojih su inicijativu prihvatili bili pragmatični.

Pažljivo čitanje medijskih sadržaja u vezi sa izborima nacionalnih saveta ukazuje na nezainteresovanost medija da izveštavaju o aktivnostima izbornih lista koje, na ovaj ili na onaj način, nisu podržale političke stranke. Primer je izveštavanje medija o izbornoj listi „Naša lista” koju su krajem septembra pokušali da formiraju predstavnici bošnjačkog civilnog društva. Na predstavljanju programa „Naša lista”, Teo Taraniš je rekao da je reč o „pokušaju mladih Bošnjaka da se u jednoj instituciji kakva je Nacionalni savjet nacionalne zajednice čuje glas mladih i obrazovanih ljudi. Ova lista je nezavisna, nestranaka i građanska i nije podržana od bilo koje političke partije u Sandžaku”<sup>63</sup>. Fahrudin Kladničanin, predsednik „Foruma 10” nevladine organizacije koja je posvećeno aktivna na širenju integrativne multikulturalnosti je istim povodom ukazao na istraživanja druge nevladine organizacije „Urban IN” po kojima Bošnjaci nemaju saznanja o radu i nadležnostima Nacionalnog savjeta Bošnjaka i da je zato cilj predlagača „Naše liste” da: „svakom mladom čovjeku, Bošnjaku u Sandžaku predočimo, koje su to ingerencije kojima se bavi Nacionalni savjet Bošnjaka od obrazovanja, informisanja, službene upotrebe jezika i pisma i kulture – i sve teme koje se Bošnjacima poslednjih dana prezentuju van ove četiri oblasti smatramo suvišnim i predstavljaju odraz čistog politikanstva i zbnunjivanja Bošnjaka. Nacionalni savjet Bošnjaka u budućem radu mora da bude integrišući faktor i institucija koja kroz oblasti kulturne autonomije treba da pošalje drugačiju sliku svijetu i Srbiji o Bošnjacima u Sandžaku. To podrazumeva da će proces depolitizacije doprineti da se radni proces u okviru nadležnosti koja pokriva Nacionalni savjet odvija kroz svoja osnovna načela. U okviru profesionalizacije predložićemo da se aktivno uključi akademska zajednica, studenti, ljudi od struke i znanja. Što pre je neophodno otvoriti prostor za javne rasprave, diskusiju o vitalnim pitanjima važnim za Bošnjake u Sandžaku”<sup>64</sup>.

63 [www.sandzakhaber.net/nasa-lista-da-se-u-bnv-cuje-glas-mladih](http://www.sandzakhaber.net/nasa-lista-da-se-u-bnv-cuje-glas-mladih)

64 [www.sandzakhaber.net/nasa-lista-da-se-u-bnv-cuje-glas-mladih](http://www.sandzakhaber.net/nasa-lista-da-se-u-bnv-cuje-glas-mladih)



O ovoj listi izvestio je na nacionalnom nivou beogradski dnevni list „Danas”, a kratkim vestima i nekoliko elektronskih medija u regionu. Ništa više pažnje nije zavredilo ni nekoliko dana kasnije javnosti upućeno obaveštenje o tome da predlagači povlače inicijativu za „Našu listu” „zbog napada i uvreda pojedinih indoktriniranih građana, koji su pretili da će se fizički obračunati sa svima za koje smatraju da nisu na pravom putu ili da su izdajice, nevernici i strani plaćenci<sup>65</sup>“.

Sličnu inicijativu pokrenula je grupa građana albanske nacionalnosti predvođena Nagipom Taipijem. Njihov cilj je bio da „depolitiziraju Nacionalni savet”, da ujedine podeljene političke stranke, da ohrabre razočarane Albance na jugu Srbije da se upišu u birački spisak, da uspostave veze između manjinske samouprave i lokalnih samouprava u Medveđi, Preševu i Bujanovcu i najzad, da se staraju o zaštiti kulturnog identiteta zajednice. Lista „Nagip Taipi” nije imala medijsku pažnju, a na izborima je dobila 94 glasa<sup>66</sup>.

Interesantni medijski sadržaji su pratili izjave hrvatskih i srbijanskih funkcionera nakon što je Predsednik Republike Srbije „donirao” Bunjevačkom nacionalnom savetu udžbenike za nastavu „Bunjevački govor sa elementima nacionalne kulture<sup>67</sup>”. Nastojanje Predsednika da brine za obrazovanje bunjevačkih prvaka izazvalo je oštre reakcije zvaničnika u Hrvatskoj, koji su osporavali kako identitet Bunjevaca zagovarajući stanovište da je reč o enklavi unutar hrvatskog nacionalnog identiteta, tako i činjenicu da su udžbenici štampani na ćirilici uprkos tome što je pismo bunjevačkog govora latinično.

Na drugoj strani, Zavod za kulturu vojvođanskih Hrvata je u saradnji sa Katedrom za manjinske kulture i zajednice Odseka za etnologiju i kulturnu antropologiju na Filozofskom fakultetu u Zagrebu održao okrugli stol na temu „Identitetske sastavnice i prijepori bunjevačkih Hrvata<sup>68</sup>” na kojem je, između ostalog, bilo reči o tome „da se ne može isključivo putem političkog djelovanja stvarati narod i njegovo kulturno i identitetsko naslijeđe, te da je bunjevačko pitanje, zapravo ne znanstvene već političke prirode”. Aktuelizacija ove rasprave u jeku predizborne kampanje i interesovanje Predsednika da u isto vreme obezbedi udžbenike, koji su uzgred pripremani sedam godina, ukazuju pre na pregrupisanje političke moći uoči izbora i borbu za birače, nego na iskrenu nameru da se doprinese rešenju pitanja limitrofnog identiteta Bunjevaca ili njegovom očuvanju.

Doprinos ovoj raspravi koju su mediji pomno ispratili dao je narodni poslanik i predsednik Koalicije udruženja izbeglica Miodrag Linta koji je više

65 [www.danas.rs/danasrs/drustvo/quotnasa\\_listaquot\\_odustala\\_od\\_izbora\\_za\\_bnv.55.html?news\\_id=290119](http://www.danas.rs/danasrs/drustvo/quotnasa_listaquot_odustala_od_izbora_za_bnv.55.html?news_id=290119)

66 <http://titulli.com/index.php?m=post&s=4230;>  
[www.titulli.com/index.php?m=post&s=5167](http://www.titulli.com/index.php?m=post&s=5167)

67 <http://www.blic.rs/Vesti/Drustvo/488140/Pak-Obezbedice-se-udzbenici-na-bunjevackom>

68 [www.hnv.org.rs/aktualnosti.php?op=vise&pid=1122](http://www.hnv.org.rs/aktualnosti.php?op=vise&pid=1122)

nego obično govorio o položaju i problemima u vezi sa ostvarivanjem prava Srba u Hrvatskoj, ali i o odnosu hrvatskih zvaničnika prema identitetu Bunjevac<sup>69</sup>. Činjenica je da etničke napetosti u jednom delu Balkana izazivaju reakcije u drugim njegovim delovima, ali ovoga puta su one nastale zbog izbora za članove manjinskih samouprava koje se staraju o očuvanju identiteta, a u raspravi su učestvovali predsednici država, poslanici u Evropskom parlamentu, narodni poslanici. U isto vreme u štampanim medijima koji se rado čitaju u celoj zemlji objavljivani su članci o položaju srpske nacionalne manjine u susednim zemljama.

Nacionalni savet albanske nacionalne manjine je prvi put izabran 2010. godine, a dve godine kasnije, u vreme kada je razvijao uslove za ostvarivanje nadležnosti, suočio se sa posledicama odluka političkih stranaka albanske nacionalne manjine da pozovu građane da bojkotuju Popis stanovništva. Odziv građana Popisu je bio slab tako da je u Srbiji popisano 5. 809 Albanaca, od toga u opštinama na jugu Srbije gde su koncentrisano nastanjeni: u Medveđi 527, Preševu 416 i Bujanovcu 244. Na prethodnom Popisu 2002. godine broj albanskog stanovništva je bio preko šezdeset hiljada. Kako se dobar deo priznatih prava nacionalnih manjina u Srbiji ostvaruje u odnosu na broj pripadnika nacionalne manjine na određenoj teritoriji, država je smanjila finansiranje delatnosti Nacionalnom savetu albanske nacionalne manjine, a u skladu sa članom 9. Zakona o nacionalnim savetima nadležni državni organ je doneo rešenje na osnovu kojeg su na proteklim izborima pripadnici albanske nacionalne manjine birali 15 članova manjinske samouprave. „Disciplinovanje” albanskih političkih stranaka i nastojanje da snose posledice političkih odluka imalo bi smisla da su takve odluke prihvatili i građani albanske nacionalnosti. Nažalost oni su dodatno segregirani, a pored toga selektivnom primenom „vladavine prava” uskraćena su im Ustavom garantovana kolektivna prava na zaštitu identiteta. Preduzete mere su izazvale negativan odjek u albanskoj javnosti, a država je, ukoliko je nameravala da reaguje u skladu sa Zakonom, trebalo da kazni popisivače i lica koja su odbili da učestvuju u Popisu na osnovu članova 29. i 30. Zakona o popisu stanovništva, domaćinstva i stanova 2011. godine<sup>70</sup>.

Kako to nije učinjeno medijski sadržaji u vezi sa izborima nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine su se odnosili na polemike državnih organa i političkih stranaka albanske nacionalne manjine. U vezi sa tim karakteristična je izjava Rize Halimija predsednika Partije za demokratsko delovanje koju je prenela većina medija: „Stav o tome da li će PDD učestvovati na izborima zavisiće u velikoj meri od ishoda razgovora o povećanju broja članova Nacionalnog saveta Albanaca. Ovako će se izbori održati u diskriminatorским uslo-

69 [www.vesti-online.com/Vesti/Ex-YU/432487/Hrvatska-kritikuje-Nikolica-a-sama-ne-vodi-racuna-o-srpskoj-manjini](http://www.vesti-online.com/Vesti/Ex-YU/432487/Hrvatska-kritikuje-Nikolica-a-sama-ne-vodi-racuna-o-srpskoj-manjini); [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=09&dd=10&nav\\_category=12&nav\\_id=898223](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=09&dd=10&nav_category=12&nav_id=898223); <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/496074/Linta-Hrvati-u-Srbiji-imaju-prava>

70 „Službeni glasnik RS“, br. 104/2009 i 24/2011.

vima koji se nastavljaju na 30% smanjenja finansija za Nacionalni savet Albanaca, na osnovu podataka sa popisa, kao i na probleme sa sudskom mrežom, koja je takođe formirana na osnovu rezultata popisa<sup>71</sup>. Sve vreme kampanje su nosioci lista sa kojih su birani članovi nacionalnog saveta albanske manjine ukazivali na loš položaj zajednice u društvu, a manje su pažnje poklanjali „kulturnoj autonomiji” za koju su se kandidovali<sup>72</sup>.

Zahvaljujući kampanji Lige Roma i Stalne konferencije romskih udruženje građana (SKRUG) koji su podsticali građane romske nacionalnosti da se upišu u poseban birački spisak, medijski sadržaji posvećeni aktivnostima pred izbor nacionalnog saveta Roma su naglašavali zašto je Nacionalni savet značajan za građane romske nacionalnosti, šta treba da preduzmu kako bi proverili da li su upisani u poseban birački spisak, gde treba da glasaju i slično<sup>73</sup>. Motivaciju građana nosioci ove medijske kampanje su tražili u razgovorima sa ličnostima iz društvenog i političkog života koji se bave problemima Roma.

Mediji su izveštavali i o aktivnostima u kampanji predsednika Nacionalnog saveta Vitomira Mihajlovića<sup>74</sup> čija je Lista dobila najviše glasova birača na izborima. U obraćanju biračima nakon izbora, koje su mediji preneli, Vitomir Mihajlović ukazuje na nekoliko važnih činjenica: „Na ovim izborima za Nacionalne savete imali smo mali broj birača. Mnogi glasači su se pojavili na biračkim mastima i želeli da glasaju, ali nisu bili zavedeni u poseban birački spisak. Moraćemo da radimo na tome i da povedemo računa da u buduće svaki pripadnik romske nacionalne zajednice može da bira i da bude biran. (...) U narednom periodu cilj svih koalicionih partnera, biće usmeren ka poboljšanju položaja Roma u Republici Srbiji. Moramo biti jedinstveni u našim namerama, zato što je to jedini način da ostvarimo sva svoja prava. Ovaj sporazum o širokoj i stabilnoj koaliciji sačinjen je radi jedinstvenog nastupa za formiranje organa novog saziva Nacionalnog saveta Roma, kao i jedinstvenog strateškog i programskog delovanja”.

Medijski sadržaji su se odnosili na aktivnosti organizacija civilnog društva koji su češće nego obično organizovali okrugle stolove, tribine razgovore posvećene izborima, ali i drugim temama posvećenim nacionalnim manjinama. Sastanke su organizovali Centar za migracije („U susret izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina 2014”), Beogradski centar za ljudska prava

71 [www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=09&dd=15&nav\\_category=11&nav\\_id=900055](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2014&mm=09&dd=15&nav_category=11&nav_id=900055)

72 [www.titulli.com/index.php?m=post&s=5014](http://www.titulli.com/index.php?m=post&s=5014); [www.titulli.com/index.php?m=post&s=5038](http://www.titulli.com/index.php?m=post&s=5038); [www.blic.rs/Vesti/Politika/504302/Halimi-Drasticno-smanjena-prava-Albanaca](http://www.blic.rs/Vesti/Politika/504302/Halimi-Drasticno-smanjena-prava-Albanaca) [www.titulli.com/index.php?m=post&s=5013](http://www.titulli.com/index.php?m=post&s=5013); [www.nspm.rs/hronika/riza-halimi-polozej-albanaca-u-srbiji-se-drasticno-pogorsava.html](http://www.nspm.rs/hronika/riza-halimi-polozej-albanaca-u-srbiji-se-drasticno-pogorsava.html);

73 <http://www.ligaroma.org.rs/sr/izbori-2014.html>

74 <http://www.plusonline.rs/vitomir-mihajlovic-predsednik-nacionalnog-saveta-roma-u-poseti-pirotu-video/>

URBAN IN („Nacionalni saveti pre i posle izbora”, „Aktivni mladi za aktivne nacionalne savete”), Forum za etničke odnose, Centar za demokratiju i drugi. Medijski sadržaji koji su pratili aktivnosti nevladinih organizacija ukazuju na činjenicu da medijima nedostaje profesionalnog izazova i uređivačke hrabrosti da istražuju i otvoreno prenose probleme u vezi sa položajem i pravima nacionalnih manjina, a naročito u vezi sa funkcionisanjem multietničkog društva. Istini za volju, takve hrabrosti i doslednosti, često manjka i organizacijama civilnog društva.

### II.3.2. *Nadgledanje rada Republičke izborne komisije*

Članom 46. Uputstva za sprovođenje naporednih izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina propisano je da izbore mogu nadgledati registrovana udruženja građana čiji se ciljevi ostvaruju u oblasti izbora i zaštite ljudskih i manjinskih prava. Istim članom propisani su i drugi uslovi koji posmatrači izbora moraju da ispune ukoliko se prijavljuju da nadgledaju rad Republičke izborne komisije i sprovođenje izbora na biračkim mestima.

Centar za istraživanje etniciteta podneo je propisanu dokumentaciju i dokaze i na osnovu kojih je Republičke komisije ovlastila njegovu predstavnicu da prati rad Republičke izborne komisije za izbore za članove nacionalnih saveta<sup>75</sup>. Praćenje Komisije je počelo 21. oktobra odnosno od njene četrdeset pete sednice. Do tada je Komisija donela sva važna akta za sprovođenje izbora, proglasila izborne liste i do kraja Izbora je odlučivano o pitanjima koje se odnose na njihovu tehničku realizaciju.

Opis, sadržaj i hronologija akata kojim je Komisija propisivala izbore dat je u prethodnim delovima ove knjige. Na ovom mestu je potrebno ponoviti da je Republička izborna komisija izbore sprovela u skladu sa svojim kapacitetima i nadležnostima koje su joj propisane, izuzev što je propustila da Uputstvom propiše način finansiranja izbornih lista i na taj način omogući njihovu ravnopravnost. Pored toga Republička izborna komisija je pojedine odluke i rešenja donosila nakon datuma koji su bili određeni njenim Rokovnikom za sprovođenje izbora, a prilikom organizovanja izbora na elektorskim skupštinama pitanje statusa posmatrača je rešeno tek nakon Prigovora koji je Centar za istraživanje etniciteta podneo 18. oktobra 2014. godine.

### II.3.3. *Posmatranje neposrednih izbora na biračkim mestima*

Ukupan broj birača na izborima za manjinske samouprave je bio 456. 444. Sedamnaest nacionalnih saveta je birano neposredno na 880 biračkih mesta<sup>76</sup>, a tri su izabrana na elektorskim skupštinama. Saradnici Centra su nadgledali sprovođenje neposrednih izbora na četrnaest biračkih mesta u trinaest lokal-

<sup>75</sup> Ovlašćenje broj 013-1171/14 od 19. oktobra 2014. godine.

<sup>76</sup> Rešenje Republičke izborne komisije o određivanju biračkih mesta za glasanje na neposrednim izborima za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina na izborima raspisanim 26. oktobra 2014. godine doneto 4. oktobra 2014.

nih samouprava: Alibunaru, Beloj Crkvi, Boru, Bujanovcu, Dimitrovgradu, Novom Sadu, Novom Pazaru, Preševu, Ruskom Krsturu, Staroj Pazovi, Subotici, Zrenjaninu i na dva biračka mesta u beogradskim gradskim opštinama Zemun i Zvezdara. Posmatrani su i izbori na svim elektorskim skupštinama.<sup>77</sup>

Prema izveštajima biračkih odbora nije bilo značajnijih nepravilnosti na biračkim mestima osim u Tutinu na biračkim mestima broj 7, 30 i 36<sup>78</sup> i u opštini Bujanovac na izbornom mestu broj 8<sup>79</sup>. Najveću pažnju posmatrača imali su birači u sandžačkim opštinama koji su birali članove bošnjačke manjinske samouprave. Izbore su u Novom Pazaru i Tutunu, prema izveštajima Republičke izborne komisije, posmatrali posmatrači OSCE, CESID, YIHR, predstavnici ambasada, lokalnih nevladinih organizacija. Posmatrača je bilo i na biračkim mestima u drugim delovima zemlje, ali ne u broju koji se očekivao.

Birački odbori su radili profesionalno i nisu uočene značajnije i učestale nepravilnosti. Biračka mesta su na vreme pripremljena, otvarana su u sedam, a zatvarana u dvadeset sati. Pre početka glasanja, glasačke kutije su proveravane i u njih su, istovremeno kada su glasali prvi birači, ubačeni kontrolni listići. Tokom glasanja na biračkom mestu su uvek bili prisutni članovi biračkog odbora, a njihov rad su nadgledali i predstavnici lista.

Birački odbori nisu dozvoljavali glasanje građanima koji nisu imali lična dokumenta i biračima koji nisu bili upisani u poseban birački spisak. UV lampom i sprejom je proveravano da li su birači eventualno glasali na nekom drugom biračkom mestu, a članovi biračkog odbora ni na koji način nisu uticali na birače, nisu reagovali na provokacije, a informacije su biračima davali neutralno i na njihov zahtev. Biračka mesta su, kao što je pomeunto, zatvarana u dvadeset časova, brojanje glasova je proteklo bez primedbi i svi članovi biračkih odbora su zapisnike potpisivali bez primedbi. Ni na jednom biračkom mestu, niti u njihovoj blizini nisu bili istaknuti propagandni materijali, ni obeležja predlagача lista. Bilo je slučajeva da su birači nosili propagandne materijale, ali su ih, nakon opomena predsednika biračkog odbora, sklanjali i iznosili van biračkih mesta, na propisanu udaljenost.

Međutim, od ovog opšteg utiska koji ukazuje na to da su birački odbori sproveli glasanje bez većih problema, odudaraju problemi koji se javljaju na svim izborima i specifični problemi koji su uočeni na pojedinim biračkim mestima.

77 Mali broj posmatrača Centra na biračkim mestima bio je uslovljen finansijskim mogućnostima. Treba pomenuti da su saradnici na biračkim mestima radili bez naknade.

78 Videti Rešenje Republičke izborne komisije o ponavljanju glasanja na biračkim mestima na kojima su poništeni izbori za članove Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine br. O13-1473/14 od 29. Oktobra 2014.

79 Rešenje o ponavljanju glasanja na biračkom mestu na kojem su poništeni izbori za članove nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine, Republička izborna komisija, broj O13-1474/14 od 29. Oktobra 2014.

Većina biračkih mesta nije bila pristupačna osobama sa invaliditetom, a problem je prevazilažen tako što su članovi biračkih odbora omogućili biračima, kojima je biračko mesto bilo nedostupno, da glasaju u blizini biračkog mesta. Biračima je obezbeđena tajnost glasanja, odnosno pošto je utvrđen identitet birača i provereno da li prvi put glasaju na ovim izborima, članovi biračkog odbora bi se okrenuli i sačekali da birač glasa. U takvim slučajevima je sačinjavan zapisnik. Sličan postupak je sproveden i prilikom glasanja birača u drugim situacijama kada se glasalo van biračkog mesta. Međutim, problem predstavlja to što niti lokalne samouprave niti državni organi koji sprovode izbore ne vode računa o standardima pristupačnosti za osobe sa invaliditetom koje je propisala Vlada. Biračko pravo je ljudsko pravo i ostvaruje se prema strogo propisanim pravilima kojima se obezbeđuje regularnost izbora i dostojanstvo birača. Zbog toga je nepristupačnost mestima gde se ono ostvaruje grubo kršenje tog prava.

Treba pomenuti i to da izborne liste za svaku nacionalnu manjinu nisu bile pravilno i potpuno istaknute na biračkim mestima, ali i to da birači nisu bili obavešteni o tome zbog čega im je omogućen uvid u liste.

Birači su na biračkim mestima najčešće negodovali zbog toga što nisu dobili informacije o tome na kojim lokacijama se biračka mesta nalaze. Birači su često upućivani s jednog na drugo biračko mesto, a posebno im je bilo teško da se snađu ukoliko su biračka mesta menjana. Na biračkom mestu u Ruskom Krsturu, koje je naknadno određeno kao zamena biračkog mesta na kojem se izbori nisu mogli organizovati, uočena je izuzetno mala izlaznost birača.

Najviše problema su imala lica koja su se u poseban birački spisak upisala nakon 10. oktobra jer, zbog toga što im prilikom upisa osim obaveštenja o tome da neće dobiti naknadne informacije o biračkim mestima, nisu data i jasna uputstva gde će glasati. Prema ocenama posmatrača Centra oko 10% birača nije dobilo obaveštenje o mestu i vremenu glasanja. U vezi sa neobaveštenosti građana trebalo bi spomenuti i to da su na biračka mesta izlazili građani koji se nisu upisali u poseban birački spisak i koji su smatrali da je dovoljan uslov za ostvarivanje biračkog prava njihova „nesumnjiva” pripadnost nacionalnoj manjini.

Uočeno je i da birački spiskovi nisu ažurirani jer nekoliko desetina građana koji su želeli da glasaju i koji su posmatračima potvrdili da su se u birački spisak upisali pre četiri godine, nisu glasali jer ih nije bilo u biračkom spisku. Sa nekoliko biračkih mesta u Beogradu, Staroj Pazovi najavljeni su prigovori Republičkoj izbornoj komisiji. Treba naglasiti da su organi za sprovođenje izbora o ovome imali saznanja, a da nisu preduzeli sve potrebne mere i aktivnosti kako bi ispravili nepravilnosti u biračkim spiskovima. Na sednici Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova Narodne skupštine održanoj 9. oktobra 2014. godine, u čijem radu su učestvovali i sekretar Republičke izborne komisije i pomoćnica ministra, narodna poslanica i predstavnica jedne od lista za izbor rusinskog nacionalnog saveta Oleana Papuga je javno ukazala

na to da birači koji su, nakon što su se upisali u poseban birački spisak, promenili prebivalište nemaju saznanje o tome da je za promenu biračkog mesta potrebno da se ispišu iz biračkog spiska u prethodnom mestu prebivališta i upišu u birački spisak u novom mestu prebivališta.

Primećeno je i to da su tri puta birači negodovali jer su primetili da su u biračkom spisku njihovi preminuli članovi porodice, a u jednom da su pod istim brojem upisana dva lica koja su u srodstvu. Potvrda pretpostavke da birački spiskovi nisu ažurirani je i to što je bilo promena u biračkim spiskovima u danu za glasanje.

Zapažanja saradnika Centra ukazuju na određene propuste na pojedinim biračkim mestima, ali se još značajnijim smatraju zapažanja koja se odnose na okolinu biračkih mesta. Na biračkom mestu u Zemunu, na kojem su pretežno glasali pripadnici romske, egipatske i askalijske populacije uočeno je da su pojedini nosioci izbornih lista sve vreme bili u blizini biračkog mesta, da su dovozili i odvozili grupe birača i provodili određeno vreme sa njima u obližnjim kafeima. Uočene su i povremene svađe između birača i zabeleženi njihovi telefonski razgovori sa nosiocima lista. Na jednom biračkom mestu u Beogradu nosilac liste je glasao javno za stolom za kojim su sedeli članovi biračkog odbora i vršio pritisak na njih da omoguće glasanje licima koja nisu upisana u poseban birački spisak.

Na istom biračkom mestu birački odbor je omogućio građaninu da glasa sa fotokopijom lične karte i čekom od penzije. Građanin je objasnio predsedniku biračkog odbora da su mu dokumenta ukradena, ali nije priložio dokument kojim bi to potvrdio, niti uverenje o tome da je pokrenuo postupak izrade ličnih dokumenta. Sa biračkog mesta u Subotici podnet je prigovor Republičkoj izbornoj komisiji zbog toga što je glasački listić za izbor Nacionalnog saveta Bunjevaca štampan samo na ćirilici. Nije poznato da li je Republička izborna komisija utvrdila propust.

Zapažanja posmatrača o starosnoj i polnoj strukturi biračkog tela ukazuju na to da je na izborima glasalo upečatljivo više žena od muškaraca i da je prosečna dob birača oko 50 godina starosti.

#### II.3.4. *Posmatranje izbora na elektorskim skupštinama*

U poseban birački spisak nacionalnih manjina, koji je za tri nacionalne manjine makedonsku, crnogorsku i hrvatsku zaključen 10. oktobra upisano je ukupno 32.775 birača i to za makedonsku nacionalnu manjinu 5.658 birača, za crnogorsku 8.207 birača i za hrvatsku 18.910 birača<sup>80</sup>. Ovi birači ne ulaze u ukupan broj birača koji ostvaruju biračko pravo na neposrednim izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina, već ga čine isključivo pomenute nacionalne manjine koji su nacionalne savete birale putem elektorskih skupština.

---

80 Navedeno prema Rešenju Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

Elektorske skupštine za izbor crnogorske, hrvatske i makedonske nacionalne manjine su održane 26. oktobra 2014. godine u skladu sa Uputstvom koje je propisala Republička izborna komisija. Pre nego što ukažemo na zapažanja u vezi sa radom elektorskih skupština treba spomenuti da je za razliku od sprovođenja neposrednih izbora gde su poštovani propisani rokovi, Republička komisija sa bitnim zakašnjenjem donosila odluke i druga akta kojima je uređivala pripremu i rad elektorskih skupština.

Primeru radi, Uputstvo kojim je propisala sprovođenje neposrednih izbora Republička izborna komisija je donela 26. avgusta u skladu sa Zakonom i Rokovnikom koji je sama utvrdila propisanog datuma – najkasnije do 30. avgusta. Međutim, Uputstvo za sprovođenje elektorskih skupština, za koje nisu ni bili utvrđeni rokovi, je doneto neposredno pred njihovo održavanje 20. avgusta. Treba ukazati na to da je Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu koje je raspisalo izbore i koje je primalo elektorske prijave, 28. avgusta u dnevnim listovima „Politika” i „Dnevnik” objavilo „Opšte napomene za podnošenje elektorske prijave” kojim su objavljeni datum i mesto održavanja elektorskih skupština i upućen javni pozivom elektorima da blagovremeno podnesu potpune pismene prijave za učešće na elektorskoj skupštini.

Potom, Komisija je propisala pravila za rad biračkih odbora za sprovođenje neposrednih izbora, a ni Komisija, ni nadležno Ministarstvo nisu bliže uredili rad odbora na elektorskim skupštinama.

Upravo zbog toga, iako nije bilo popusta koji bi bili osnov za osporavanje regularnosti izbora, uočeni su nedostaci u radu elektorskih skupština. Sve tri skupštine su ispoštovale osnovna propisana izborna pravila: potvrđivanje mandata članova elektorskih skupština, predstavljanje izbornih lista, glasanje uz prethodno potpisivanje elektora da je primio glasački materija, prebrojavanje glasačkih listića i proglašavanje rezultata. Međutim, procedura je najblaže rečeno „trapavo” organizovana – bilo je grešaka prilikom utvrđivanja nosioca mandata, nisu obezbeđena mesta koja su osiguravali tajnost glasanja, brojanju glasova su pored članova odbora i liste predlagača prisustvovala i druga lica i sl.

Sve to nije ugrozilo regularnost izbora ali je doprinelo utisku da javna uprava nije posvetila ovim izborima pažnju koje oni zaslužuju. Značaj izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina ima širi značaj za političku kulturu i društveni život zemlje i zbog toga insistiranje na vođenju računa i o „sitnicama” u izbornom postupku nije „cepidlačenje”, već nastojanje da se ukaže da je nepoštovanje principa „dobre uprave” najuočljivije prilikom postupanja sa „osetljivim” grupama stanovništva.

### II.3.5. *Intervjui*

Obavljena su četrdeset četiri razgovora sa nosiocima izbornih lista. Razgovori su obavljeni na osnovu standardizovane osnove za razgovor koja je sadržala sedamnaest pitanja, a saradnici su, s obzirom na to da su: bili obučeni



za posmatranje izbora, da govore jezike nacionalnih manjina i imaju iskustva u vezi sa radom manjinskih samouprava ili proverena saznanja o „stanju” u manjinskim zajednicama, te da su dva meseca pratili predizborne aktivnosti sagovornika i drugih učesnika u izborima, mogli da postavje dodatna pitanja u vezi sa proteklim izborima.

1. Na pitanje da li su liste bile ravnopravne na izborima 69% ispitanih sagovornika je odgovorilo negativno. Većina ih je smatrala da su bolje uslove za predstavljanje programa imale liste koje su podržavali nacionalni saveti izabrani na prošlim izborima, političke stranke nacionalnih manjina ili neformalne grupe. Ispitanici su ukazivali na to da je glavni uzrok neravnopravnosti u predizbornoj kampanji bilo to što nisu obezbeđena osnovna finansijska sredstva za kampanje lista koje su podržavale grupe građana ili nevladine organizacije. Jedan sagovornik jasno ukazuje na izvore neravnopravnosti lista: „Liste su bile ravnopravne kada govorimo o Zakonu. Zakon u članu 37. definiše da će iz republičkog budžeta RIK i Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave finansirati izbornu kampanju, ali ni jedan nacionalni savet nije dobio sredstva iz ovog izvora. Ravnopravni su u tome što su svi morali da poštuju zakonske akte i procedure vezane za kandidovanje liste, pripremu, overu potpisa. Sa druge strane, liste nisu bile ravnopravne u tom smislu da se u ovogodišnje izbore, ako ih poredimo sa onima pre četiri godine, uključila čitava negativna politička mašinerija koja postoji na našoj političkoj sceni. Sa svim svojim negativnim elementima.“

Predstavnici „albanskih” lista smatraju da je izvor njihove neravnopravnosti bio u tome što im nije omogućeno da manjinsku samoupravu izaberu u punom kapacitetu, odnosno prema stvarnom broju stanovnika, već u skladu sa brojem sugrađana iskazanim na poslednjem Popisu. Iako smatram da bi bilo bolje da su nadležni organi doneli odluku da se manjinska samouprava izabere sa punim kapacitetom članova, interesantno je da su na ovaj problem ukazivali svi nosioci lista za izbor Nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine, i oni koji su javno pozivali građane da se ne odazovu Popisu stanovništva.

Sagovornici, njih 31%, koji su smatrali da su liste bile ravnopravne, su listom nosioci ili predstavnici lista koje su podržale političke stranke ili nacionalni saveti. Njihova argumentacija je zasnovana na logici da iz javnog budžeta ni jedna lista nije dobila sredstva namenjena izborima. Međutim, uz osećanje da ova argumentacija podseća na priču o sputanom trkaču<sup>81</sup>, moram naglasiti i da je suštinski netačna. Naime, iako su svoju podršku političke stranke maskirale listama predlaganih od grupa građana, u javnosti je poznato da su kampanje nosilaca lista vođene iz „partijskih” izbornih štabova. Poli-

81 „Ne možete uzeti čoveka koji je godinama sputan lancima, osloboditi ga, dovesti ga na startnu liniju trke i reći mu – ti si slobodan takmičiti se sa drugima, i još pravedno verovati da ste bili potpuno poštenu”. Videti: Bašić, Goran, *Siromaštvo Roma i afirmativne mere*, SANU, Beograd, 2014.

tičke stranke se finansiraju iz državnog budžeta i teško je ubediti bilo koga da se dobijena sredstva nisu ulagala i u kampanjama pojedinih lista na izborima za manjinske samouprave. Najzad, treba reći i to, da je propisano da država finansira izborne kampanje izbornih lista za izbore nacionalnih saveta, Agencija za borbu protiv korupcije bi shodno članu 27. i drugim članovima Zakona o finansiranju političkih delatnosti<sup>82</sup> nadgledala sprovođenje izbora s obzirom na to da su prema članu 71. Zakona o nacionalnim savetima političke stranke među predlagračima izbornih lista, odnosno učesnici izbora.

2. Većina sagovornika njih 65% smatra da nije bilo nepravilnosti tokom predizborne kampanje, odnosno da je medijska zastupljenost lista bila u skladu sa propisanim vremenom. Međutim, ovakvom utisku doprinela su mišljenja sagovornika koji su se kandidovali u AP Vojvodina, čije je aktivnosti pratila RTV Vojvodina, koji nisu imali prigovor na postupanja medija. Ispitanici koji su se kandidovali na području centralne Srbije<sup>83</sup> su mahom ukazivali da nisu imali mogućnosti da budu predstavljeni na javnom servisu Srbije, da su prednost na izborima imali predstavnici lista koji su ujedno i nosioci javnih funkcija ili su javne ličnosti, te da su mediji bili skloni da izveštavaju o „senzacijama”, a ne o programima nosilaca lista.

Niskoj izlaznosti na izborima doprineli su, prema mišljenjima nekolicine sagovornika, i mediji, posebno elektronski mediji sa nacionalnim frekvencijama, koji izborima nisu pridavali važnost. Prema njihovim mišljenjima, trebalo je napraviti medijsku kampanju o tome zašto je važno izaći na izbore. Kako to nije urađeno utisak je, prema rečima jednog sagovornika da su izbori „odrađeni preko volje” i da je „nacionalnim manjinama prepušteno da se same snalaze, pa ih je to, samim tim, više getoiziralo, jer je sve ostalo u okvirima manjinskih medija i u okvirima njihovih zajednica”.

3. Velika saglasnost sagovornika je postignuta u vezi odgovora na pitanje da li su organi za sprovođenje izbora postupali u skladu sa propisima – većina, 91% je pozitivno ocenilo njihov rad, ali treba imati u vidu to da se iz odgovora ispitanika zaključuje da pohvale upućuju pretežno biračkim odborima, a da retko spominju ostale organe zadužene za sprovođenje izbora. Šta više, oko petine sagovornika je spomenulo da izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina nemaju isti tretman kao što imaju parlamentarni ili pokrajinski izbo-

82 „Službeni glasnik RS“, br. 43/2011 i 123/2014.

83 Centar nema saznanja o sprovođenju izbora na jednom biračkom mestu u Kosovskoj Mitrovici. Uputstvo za sprovođenje izbora na neposrednim izborima za članove nacionalnih saveta na teritoriji AP Kosovo i Metohija Republička izborna komisija je donela 23. oktobra 2014. godine (Br. 013. 1293/14), tri dana pre održavanja izbora i dan pre nego što je počela „izborna tišina“. Građani albanske, bošnjačke i romske nacionalne manjine su mogli glasati za članove nacionalnih saveta koji zastupaju njihove interese. Saradnici su obavili intervju sa nosiocima njihovih izbornih lista, ali ni jedan od njih nije posebno govorio o položaju sunarodnika na Kosovu.

ri i da su ih nadležni organi sproveli tako da je stvoreno osećanje da su izbori za manjinske samouprave obaveza bez koje bi se i moglo. Argumenti koje su sagovornici davali u prilog ove tvrdnje su se odnosili na neuređena pitanja finansiranja lista, nemogućnost učešća predstavnika lista u biračkim odborima, medijsku nezainteresovanost za izbore.

4. Veliki stepen saglasnosti je postignut i u vezi sa odgovorom na pitanje da li je bilo nepravilnosti prilikom upisa u poseban birački spisak. Čak 93% sagovornika ukazuje na nepravilnosti. Veoma upečatljivo i reprezentativno problem opisuje izjava jednog od nosilaca izborne liste: „Posebni birački spiskovi se ne ažuriraju, zbog čega na onima koji su bili na biralištima nije bilo izvestan broj građana koji su menjali prebivalište. U ovom slučaju je dobar primer moje supruge koja se u poseban birački spisak upisala u (...) 2009. godine. Na dan glasanja u (...), gde imamo prebivalište poslednjih godina, njeno ime se nije pojavilo ni na jednom od tri biračka mesta u gradu. Istog dana je vršila proveru i u opštini gde su joj ljubazno izašli u susret. Utvrđeno je da je evidentirana u opštem elektronskom spisku dostupnom javnosti ali ne i u opštinskom koji je bio merodavan za izbore. Interesantno je da za glasanje za političke partije takav problem nije imala”.

Jedan od nosilaca izborne liste za izbor Nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine je ukazao na problem upisa imena birača prema ortografiji i pismu albanskog jezika: „Jedini problem oko glasanja su bila biračka mesta i ažuriranje biračkog spiska, bilo je razlika u imenima i prezimenima, tehničkih grešaka, jer je postojalo i to da su u Ministarstvu lokalne samouprave, kada su ažurirani podaci, neka imena pisana na ćirilici. Imena tih ljudi nisu pravilno upisana, pa je i zbog toga bilo problema i pojedini građani nisu mogli da glasaju“. Na slične probleme, odnosno probleme razlike upisa imena birača u biračkim spiskovima u odnosu na jezik i pismo kojim su pisana njihova lična dokumenta, ukazao je i jedan nosilac liste za izbor Nacionalnog saveta Mađara.

Međutim, u vezi sa odgovorima na ovo pitanje bilo je izraženih. Jedan od sagovornika, koji smatra da nije bilo nepravilnosti u vezi sa upisom u birački spisak, ukazuje na to da je u poseban birački spisak manjine koju je predstavljao bilo upisano više birača nego što je na poslednjem Popisu stanovništva iskazano pripadnika te manjine. U vezi sa tim trebalo bi naglasiti da je nekoliko sagovornika ukazivalo da je u pojedinim lokalnim samoupravama bilo više upisanih u poseban birački spisak nacionalne manjine, nego što ih je obuhvaćeno Popisom. Poređenjem rezultata Popisa iz 2011. godine i podatka iz Odluke Republičke izborne komisije o utvrđivanju konačnog broja birača, utvrđenog za svaku nacionalnu manjinu, lako je uočljivo da je Aškaliya prema Popisu bilo 997, a u Poseban birački spisak za izbor Nacionalnog saveta Aškaliya je upisano 1.746 birača; na Popisu se 725 građana izjasnilo da su grčke nacionalnosti, a u Posebnom biračkom spisku za izbor Nacionalnog saveta grčke nacionalne manjine upisano je 2.363 građana; Egipcana je u Srbiji 1. 834, a u njihov birački spisak je upisano 1.865 birača.

5. Na pitanje da li je bilo pritisaka na nosioce izborne lista 74% sagovornika je odgovorilo da ih nije bilo.

6. Nešto više od polovine sagovornika, njih 58%, smatra da predstavnici „protivničkih” lista nisu vodili fer kampanju. Smatraju da iznošenje ličnih podataka, nepotizmi, upućivanje sms poruka sa neistinitim informacijama o protivkandidatima nisu izraz visoke političke kulture. Manji broj sagovornika, posebno onih koje su kandidovale „nezavisne” grupe građana i nevladine organizacije, ukazalo je na neprijatnosti koje su njihove pristalice imale u predizbornom periodu – maltretiranje, pretnje gubitkom posla, primanje neprijatnih i uvredljivih sms poruka, uvrede prilikom uličnih kampanja koje su vodili i slično.

7. Na pitanje kako su finansirali izbornu kampanju 100% sagovornika su izjavili da su kampanju finansirali iz sopstvenih sredstava, odnosno sredstvima kandidata na listama.

8. Sagovornici koji su učestvovali na neposrednim izborima, njih 91% smatra da je Republička izborna komisija poštovala propisane rokove, a 100% sagovornika koji su učestvovali na „elektorskim izborima” ukazuju na to da i nisu imali saznanja o rokovima.

9. Većina, 87%, ih je odgovorila da je Republička izborna komisija odluke donosila blagovremeno.

10. Većih nepravilnosti, ukoliko se izuzme problem neažurnih biračkih spiskova, nije uočilo 79% sagovornika.

11. Liste predlagača su imale predstavnike u biračkim odborima u koje je Republička izborna komisija (slučajno) imenovala članove bliske nosiocima lista. Podsetimo se članovi biračkih odbora su bili zaposleni u organima javne vlasti na teritoriji jedinici lokalne samouprave, a Komisija je prilikom formiranja biračkih odbora trebalo da vodi računa o zastupljenosti nacionalnih manjina. Iako formalne veze između izbornih lista i članova biračkih odbora nije bilo, nekolicina sagovornika smatra da su te liste bile zastupljene u radu tela za sprovođenje izbora.

12. Sagovornici smatraju da su posmatrači na izborima neophodno jer njihov prisustvo doprinosi tome da izbori budu fer.

Nekoliko pitanja se odnosilo na očekivanje sagovornika u odnosu na rad izabраниh manjinskih samouprava, ali i na to šta očekuju od državnih, pokrajinskih i lokalnih organa vlasti u vezi sa unapređenjem uslova za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

13. U vezi sa pitanjem: „Šta vidite kao prioritete u radu Nacionalnog saveta?”, sagovornici su davali bitno različite odgovore. Odgovori su zavisili od subjektivnih i objektivnih činilaca. Subjektivne je određivalo obrazovanje, ideološko

i političko opredeljenje sagovornika, njegovo poimanje kulturne autonomije, a u više slučajeva i u zavisnosti od toga da li je lista koju je zastupao dobila očekivanu podršku birača. Objektivni činioци su proizilazili iz broja pripadnika manjine, njihove rasprostranjenosti, jezika, kulturnog nasleđa.

Neki od njih su isticali da bi nacionalni saveti trebalo da doprinesu boljem kvalitetu života i homogenizaciji nacionalnih manjina. I dok su pod homogenizacijom podrazumevali prevazilaženje nesporazuma unutar zajednice, bolji kvalitet života se ovde odnosi na ekonomsko osnaživanje manjine i stimulisanje saradnje sa matičnim državama.

Nesumnjivo je da pojedini sagovornici nacionalni savet vide kao širu političku i nacionalnu instituciju koja bi trebalo da se stara i o drugim pitanjima, a ne samo o kulturnoj autonomiji. Međutim, više od 50% sagovornika je ukazalo na problem uticaja političkih stranaka na rad manjinskih samouprava i strahovali su da će prilikom konstituisanja nacionalnih saveta prevagu odnositi stranački interesi, a ne stručnost i energija koju bi u rad manjinske samouprave uneli najbolji kandidati.

Zanimljivo je mišljenje jednog nosioca liste sa dugim iskustvom u vezi sa zastupanjem prava nacionalnih manjina koji smatra da „četiri oblasti” koje reguliše zakon nisu dovoljne da bi se očuvao nacionalni identitet. Zakon treba da proširi aktivnost i na druge oblasti jer je, s obzirom na ono što se dešava u stvarnosti, potrebno šire polje delovanja za efikasnu zaštitu „manjinskih” identiteta. „U mnogim slučajevima postoje i socijalni problemi, praktično nasleđe, kulturna dobra, koji su samo površinski regulisani u zakonu. Dalje, međuetnički odnosi u ovom zakonu, odnosi šire saradnje sa državnim institucijama što se tiče problema zapošljavanja su osnovna ljudska prava - pravo na rad, pravo na druge slobode koje zakon ne reguliše. Međutim, s obzirom na dobijena prava verujemo da su ove četiri oblasti ono što je strogo neophodno u procesu emancipacije društva u kome živimo i procesu demokratizacije Srbije. Odnosi Nacionalnog saveta sa civilnim društvom mora biti regulisani zakonom, u toj situaciji nisu dovoljne samo preporuke“.

Iako pitanje o decentralizaciji nacionalnih saveta nije bilo direktno postavljeno, blizu trećine nosioca lista sa kojima je razgovarano smatraju da je decentralizacija neophodna da bi se ostvarivale nadležnosti i uspostavila bolja saradnja sa građanima čije interese zastupaju.

U vezi sa uslovima za unapređenje manjinskih prava sagovornici najviše očekuju od državnih organa koji bi trebalo da preduzmu aktivnosti kako bi se poboljšao, kako normativni, tako i faktički položaj nacionalnih manjina. U vezi sa izmenama propisa kojima bi trebalo urediti položaj nacionalnih manjina i manjinskih samouprava očekuju ozbiljnu i širu javnu raspravu u kojoj bi pored predstavnika manjinskih samouprava trebalo da učestvuju i stručnjaci i organizacije civilnog društva. Više od polovine sagovornika, njih 55%, smatra da bi država trebalo da se iskrenije posveti pitanjima multikulturalnosti, a da

je postojeća politika „visokih standarda prava koja se ne primenjuju u praksi” više okrenuta predstavi o obavezama koje država ima u odnosu na međunarodnu zajednicu nego iskrenoj želji da uredi pitanja multietničnosti. U vezi sa tim su stavovi da postoji „pravna nesigurnost” u vezi sa ostvarivanjem prava jer se posle Odluke Ustavnog suda očekuju promene zakona, koje su obavijene velom tajne.

Nosioci lista za izbor nacionalnog saveta albanske nacionalne manjine su ukazali da očekuju od držanih organa da reše problem korišćenja udžbenika sa Kosova i iz Albanije u nastavi na albanskom u školama u Bujanovcu, Preševu i Medveđi i da potvrde korišćenje nacionalne zastave, odnosno državne zastave Albanije, kao zastave za koju se opredelio Nacionalni savet.

Jedna sagovornica je vrlo jasno iskazala šta smatra prioritetima u vezi sa nadležnošću organa javne vlasti: „Država mora da usvoji strategiju o nacionalnim manjinama, da bude jasno šta je to kulturna autonomija, potreban nam je Zakon, koji će definisati šta je to nacionalna manjina. Samo pitanje definicije osećanja pripadnosti je prilično složeno. Potrebno ga je definisati, da se onemogućuje pojave da se neko drugi izjasni kao pripadnik manjine, a u stvari to nije. Zakon mora da definiše kompetencije nacionalnih saveta, treba se ugledati na mehanizme u državama u okruženju koji dobro funkcionišu. Kod nas postoji teritorijalna autonomija - lokalne samouprave i to je jasno definisano. Sa druge strane, kulturna autonomija nije definisana, ne znamo da li smo državni organ, da li smo savetodavni organ, ako jesmo koga savetujemo, ne zaboravimo da i dalje imamo status udruženja građana, a biramo se preko izbora. Finansije treba takođe definisati, Fond iz Zakona iz 2002. nikada nije počeo da funkcioniše, Republički savet za nacionalne manjine takođe. Koliko godina je potrebno da se pripadnici nacionalne manjine edukuju o tome šta su nacionalni saveti? Sami ministri treba više da se bave manjinskim pitanjima, svakim novim izborima moramo da edukujemo vlast o tome ko su i šta su manjine. Iz Republike ne dobijamo informaciju koliko ćemo sredstava dobiti, ne potpisujemo ugovore? Što se lokala tiče dobar primer je Novi Sad, Kovačica i Bačka Topola, ta sredstva se transferuju lokalnim udruženjima... Na lokalnu ne funkcionišu Odbori za međuetničku saradnju, što je veliki nedostatak i šteta. Pokrajina je najbolji primer vođenja manjinske politike i raspodele budžetskih sredstava”.

14. Sagovornici smatraju da su izbori za nacionalne savete podjednako važni za manjine i pripadnike srpskog naroda. Za prve, zbog toga što im je omogućeno da svoj identitet slobodno izraze, a za druge, jer se suočavaju sa multikulturalnošću kao sa stvarnom društvenim činjenicom.

15. Najzad na pitanje o tome koliko smatraju važnom saradnju između nacionalnih saveta mahom su isticali da proteklih godina saradnje nije bilo. Poremećeni razgovori su bili korisni, ali su oni pre bili razmena mišljenja o pojedinačnim pitanjima, a nisu prerasli u istinsku međusobnu saradnju. U budućem periodu, smatraju, razvoj saradnje treba da omogući podizanje kvaliteta od-

nosa, kako između manjinskih zajednica tako i odnosa manjina sa većinskim narodom.

16. Većina sagovornika, 86%, smatra da bi stvaranje uslove za „profesionalizaciju” nacionalnih saveta uz veće učešće i posvećenost izabranih članova nacionalnih saveta doprinelo kvalitetu ostvarivanja priznatih prava i radu manjinskih samouprava. Pod profesionalizacijom sagovornici smatraju mogućnost zapošljavanja stručnjaka u nacionalnim savetima.

### III USTAVNO PRAVNI POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA I NJIHOVIH NACIONALNIH SAVETA

U ovom delu analize, predmet pažnje je normativni okvir relevantan za status i prava nacionalnih manjina, manjinsku samoupravu i koncept multikulturalnosti. S obzirom na ograničen prostor koji nam stoji na raspolaganju, normativni okvir koji je predmet analize uključuje Ustav Republike Srbije i zakonsku regulativu. Analizirana zakonska regulativa obuhvata tri grupe izvora.

Prvu grupu čine zakoni koji neposredno regulišu prava nacionalnih manjina i manjinsku samoupravu. Ovi zakoni su sveobuhvatno analizirani.

U drugoj grupi su zakoni koji regulišu oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava. Analiza ove grupe zakona fokusirana je samo na odredbe koje eksplicitno regulišu određena prava nacionalnih manjina i manjinsku samoupravu u konkretnoj oblasti.

Treća, ujedno i najbrojnija grupa zakona su subsidijarni zakoni. Ovim zakonima regulišu se druge oblasti društvenog života (to nisu oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava) koje su značajne za status nacionalnih manjina i ostvarivanje njihovih prava. Iz velikog broja zakona koji pripadaju ovoj grupi, za potrebe ove analize, izdvojeni su i analizirani samo neki od zakona. Kriterijum za odabir ovih zakona bio je vezan za učešće nacionalnih manjina u političkim procesima, političkoj participaciji i odlučivanju (izborno zakonodavstvo, zakon o lokalnoj samoupravi i dr).

Iako značajni za status i prava nacionalnih manjina, manjinsku samoupravu i koncept multikulturalnosti, podzakonski pravni akti (propisi za izvršenje zakona, propisi pokrajinskih organa, naročito pokrajinske skupštinske odluke, propisi organa lokalne samouprave) nisu uključeni u analizu zbog ograničenog prostora.

#### III.1. USTAVNI OSNOV STATUSA I PRAVA NACIONALNIH MANJINA - DOMETI I OGRANIČENJA

Za status nacionalnih manjina i (ne)mogućnost razvijanja multikulturalnosti značajne su dve grupe ustavnih odredbi: prva grupa se odnosi na opšte principe na kojima je utemeljen ustavni poredak i status pojedinca u zajednici; druga grupa se odnosi na posebna prava koja Ustav garantuje pripadnicima nacionalnih manjina.



### III.1.1 *Opšti principi na kojima je utemeljen ustavni poredak i status pojedinca u zajednici*

U preambuli Ustava multikulturalnost nije prepoznata kao vrednost i tradicija na kojoj je zajednica utemeljena i koja predstavlja njenu bitnu odliku. Princip nacionalne, a ne građanske države je u osnovi ustavne definicije Srbije. Srbija je država srpskog naroda koja je, između ostalog, zasnovana na ljudskim i manjinskim pravima i evropskim vrednostima. Multikulturalnost se ne navodi kao vrednost koja odlikuje Srbiju kao političku zajednicu, a etički i vrednosni kontekst kome Srbija teži sužava se na evropske vrednosti izostavljajući univerzalno prihvaćene demokratske principe i vrednosti.

Princip vladavine prava utemeljen je na neotuđivim ljudskim pravima iako se kao način ostvarivanja vladavine prava eksplicitno navode i ustavna jemstva ljudskih i manjinskih prava.

Srpski jezik i ćirilčno pismo su, na osnovu Ustava, u službenoj upotrebi u Republici Srbiji, dok je službena upotreba drugih jezika i pisama prepuštena zakonskoj regulativi. Pripadnicima nacionalnih manjina Ustav garantuje kolektivna prava, među kojima i pravo da, u skladu sa zakonom „učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za (...) službenu upotrebu jezika i pisma” i „prava na manjinsku samoupravu u (...) službenoj upotrebi jezika i pisma”.

Ustav definiše odnos prema državljanima Republike Srbije, koji ne žive u Srbiji, a među posebnim pravima nacionalnih manjina garantuje i pravo na uspostavljanje, razvijanje i održavanje nesmetanih veza i saradnju sa sunarodnicima koji ne žive u Srbiji.

Među osnovnim odredbama Ustava je i načelno jemstvo zaštite prava nacionalnih manjina, koje bliže regulišu posebne odredbe. Oba stava člana 14. regulišu istovetno pitanje. To je zaštita posebnih prava nacionalnih manjina. Odredba stava 2. je potpunija, jer upućuje na cilj („ostvarivanje potpune ravnopravnosti i očuvanje identiteta”) zbog koga se nacionalnim manjinama garantuju posebna prava.

Status međunarodnih izvora u unutrašnjem pravnom poretku nije jasno definisan Ustavom. U praksi to može biti izvor problema, jer ostavlja prostor za interpretativna pravila i diskrecionu ocenu različitih aktera koji deluju u oblasti ljudskih i manjinskih prava i unosi pravnu nesigurnost.

Prilikom budućih promena Ustava trebalo bi voditi računa o tome da se: multikulturalnost odredi kao vrednost koja odlikuje Srbiju kao političku zajednicu; garantuje službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina; uključi integrativna klauzula; otklone nepotpuna i kontradiktorna pravila koja regulišu status međunarodnih izvora prava i jasno regulišu status ovih izvora prava u unutrašnjem pravnom poretku. Najzad, potrebno je otkloniti terminološke nedoslednosti koje u praksi mogu biti povod za različite interpretacije i pravnu nesigurnost.

### III.1.2. *Prava nacionalnih manjina u kontekstu opštih garancija ljudskih prava*

U poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima, u okviru garancija kataloga ljudskih prava, Ustav garantuje i neka od prava nacionalnih manjina. Analizirane su opšte odredbe o ljudskim pravima koje se odnose i na prava nacionalnih manjina kao i ona prava u vezi sa kojima Ustav eksplicitno navodi i neko od prava nacionalnih manjina.

Ustav izričito garantuje zaštitu statusa sloboda i prava koje građani već efektivno uživaju i propisuje da se dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava ne može smanjivati. U skladu sa opštim ustavnim principima koji se odnose na ograničenja ljudskih i manjinskih prava Ustav reguliše i odstupanja od ljudskih i manjinskih prava, za vreme vanrednog stanja ili rata. Princip srazmernosti između ograničenja prava i svrhe koja se nastoji postići ograničenjem prava je polazni princip. Ustav dopušta odstupanja samo u obimu koji je neophodan, ograničava vremensko važenje mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava i izričito propisuje da sadržaj mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava ne sme biti diskriminatoran.

Deo opštih odredbi o ljudskim i manjinskim pravima je i zabrana svakog oblika direktne ili indirektno diskriminacije po bilo kom osnovu ili ličnom svojstvu, uključujući i nacionalnu pripadnost koja spada u grupu apsolutno zaštićenih vrednosti. Izričitu ustavnu zabranu diskriminacije ne prate, međutim, odredbe koje sankcionišu njeno kršenje ili delegiraju zakonodavcu da to reguliše. U vezi sa zabranom diskriminacije su i posebne mere koje država preduzima kako bi se promenile okolnosti koje ometaju postizanje ravnopravnosti lica ili grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Izričito je propisano da se ove mere ne smatraju diskriminacijom.

Zbog značaja za položaj pojedinca u ustavnom sistemu garantuju se jednakost svih pred ustavom i zakonom i pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije kao posebno pravo nacionalnih manjina. Posebno se garantuje zaštita ljudskih prava u unutrašnjem pravu (sudska i ustavnosudska) i pred međunarodnim institucijama. Način na koji je to pitanje regulisano u Ustavu može biti povod da se u praksi postavi pitanje da li se zaštita prava proteže i na prava koja Ustav izričito ne garantuje, ali ih garantuju potvrđeni međunarodni ugovori ili zakoni (zakonska prava), i da li samo pod pretpostavkom da Ustav upućuje na međunarodni izvor ili zakon, ili nezavisno od toga?

Među pravima vezanim za ličnu slobodu, pravično suđenje i prava okrivljenog garantuje se i pravo lica lišenog slobode da „na jeziku koji razume” bude obavešten o razlozima lišenja slobode, da dobije „besplatnog prevodioca, ako ne govori ili ne razume jezik koji je u službenoj upotrebi u sudu”. Najzad, zamjenjeno je i pravo okrivljenog da „na jeziku koji razume, bude obavešten o prirodi i razlozima dela za koje se tereti, kao i o dokazima prikupljenim protiv njega”. U ovom kontekstu ne navodi se pravo nacionalnih manjina na

„korišćenje svog jezika i pisma”. U praksi se mogu javiti problemi jer se opšte odredbe razlikuju, i po sadržaju su uže od posebnih odredbi o pravima nacionalnih manjina čiji sadržaj je širi, ali se ova posebna prava garantuju „pod uslovima i na način regulisan Ustavom i zakonom”. Pored toga, u poglavlju o ustavnosti i zakonitosti, Ustav posebno garantuje pravo najširem krugu subjekata na korišćenje jezika u postupcima koji se vode pred sudom; pred državnim organima i organizacijama koje vrše javna ovlašćenja kada se odlučuje o njihovim pravima i obavezama i eksplicitno propisuje da neznanje jezika na kome se postupak vodi ne sme biti smetnja za ostvarivanje i zaštitu ljudskih i manjinskih prava.

Sankcija za kršenje ove obaveze nije propisana niti je zakonodavcu delegirano da on to učini. U ovom kontekstu Ustav ne propisuje da se pravo na korišćenje svog jezika garantuje i u postupcima koji se vode pred organima autonomne pokrajine, kao ni u postupcima pred organima lokalne samouprave.

Slobodu izražavanja nacionalne pripadnosti, koja u Ustavu uživa status apsolutno zaštićenog prava, Ustav garantuje opštom normom i izričito propisuje da niko nema obavezu da se izjašnjava o nacionalnoj pripadnosti. Ove načelne odredbe upotpunjuju ustavne odredbe o podsticanju razumevanja i uvažavanju razlika po osnovu posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta građana u oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina (obrazovanje, kultura, informisanje); odredba o zabrani i kažnjivosti svakog vida izazivanja i podsticanja rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti koja pripada setu apsolutno zaštićenih prava, kao i odredbe o ograničenju određenih prava i sloboda i sankcijama ako se one koriste na način da šire nacionalnu versku ili rasnu netrpeljivost ili mržnju (na primer, sloboda mišljenja i izražavanja, sloboda udruživanja i političkog organizovanja, sloboda medija, sloboda veroispovesti, zabrana delovanja verskih zajednica). Jedan specifičan vid zaštite prava na izražavanje nacionalne pripadnosti je i garantovanje prava na azil strancima koji u zemlji u kojoj žive “osnovano strahuju”, između ostalog i zbog svog jezika i nacionalne pripadnosti.

Unapređenu stanja doprinelo bi ukoliko bi se precizno regulisala zaštita ljudskih prava, uključujući i prava nacionalnih manjina, kako bi se postiglo da se u praksi ne postavlja pitanje da li se zaštita prava proteže i na prava koja Ustav izričito ne garantuje, ali ih garantuju potvrđeni međunarodni ugovori ili zakoni (zakonska prava), kao i to da li se zaštita proteže i na prava koja garantuju međunarodni izvori i zakoni samo pod pretpostavkom da Ustav upućuje na međunarodni izvor ili zakon, ili nezavisno od toga?

U vezi sa ličnom slobodom, pravom na pravično suđenje i pravima okrivljenog, trebalo bi garantovati pravo nacionalnih manjina da koriste svoj jezik i pismo, jer u praksi mogu nastati problemi, budući da su opšte garancije korišćenja jezika u ovim postupcima po sadržaju uže od posebnih odredbi o pravima nacionalnih manjina čiji je sadržaj širi. Najzad, potrebno je i da se

pravo na korišćenje „manjinskog“ jezika garantuje i u postupcima koji se vode pred organima autonomne pokrajine, kao i pred organima jedinica lokalne samouprave.

### III.1.3. *Posebne ustavne garancije prava nacionalnih manjina*

Pripadnici nacionalnih manjina uživaju sva prava i slobode garantovane Ustavom, ali i neka posebna prava koja su sistematizovana u posebnom odeljku poglavlja o ljudskim i manjinskim pravima.

U poglavlju o posebnim pravima nacionalnih manjina utvrđena su osnovna načela na kojima počivaju prava pripadnika nacionalnih manjina. Pripadnicima nacionalnih manjina garantuju se individualna ili kolektivna prava u skladu sa međunarodnim ugovorima. Karakteristika kolektivnih prava je da se ona ostvaruju u zajednici sa drugima. Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina učestvuju u odlučivanju ili odlučuju o pitanjima u oblastima značajnim za očuvanje njihovog nacionalnog identiteta. Ustav poznaje dva oblika učešća u odlučivanju o pitanjima važnim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina: neposredno učešće u odlučivanju i učešće putem predstavnika koje biraju.

Način na koji je Ustav regulisao sadržaj prava na manjinsku samoupravu („učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju“) ostavlja otvorenim pitanje sadržaja, obima i kvaliteta prava vezanih za odlučivanje u oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta. Ustav razlikuje „učešće u odlučivanju“, ali ne precizira šta čini sadržaj prava na učešće u odlučivanju. Ovaj sadržaj može biti veoma raznovrstan (npr. savetodavno mišljenje, pravo na podnošenje inicijativa, učešće u debati koja prethodi odlučivanju, pravo na iznošenje predloga i sl.) niti upućuje na zakonodavca da ta pitanja bliže uredi. Pored prava na učešće u odlučivanju, Ustav eksplicitno navodi i pravo pripadnika nacionalnih manjina da „sami odlučuju“, ali ni u ovom slučaju ne precizira šta čini sadržaj prava koja uključuje „odlučivanje“, a on takođe, može biti različit (npr. pravo podnošenja predloga, pravo podnošenja amandmana, zaštita manjinskog glasa u postupku odlučivanja, davanje saglasnosti, samostalno odlučivanje o određenim pitanjima i sl.).

Jedno o najznačajnijih kolektivnih prava je pravo na manjinsku samoupravu. Ovo pravo se garantuje u oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina ili za ostvarivanje drugih prava nacionalnih manjina. Pravo na manjinsku samoupravu ostvaruje se u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, a ostvaruje se u skladu sa zakonom koji reguliše način njihovog ostvarivanja, u okvirima i granicama koje definiše Ustav. Način na koji nacionalne manjine ostvaruju ovo je formiranje nacionalnih saveta nacionalnih manjina i pravo nacionalnih manjina da biraju njihove članove.

Posebna prava pripadnika nacionalnih manjina obuhvataju više prava među kojima su: zabrana diskriminacije, ravnopravnost pred zakonom i jednaka zakonska zaštita koje se eksplicitno garantuju i u odeljku o posebnim pravima nacionalnih manjina. Ustav propisuje i mogućnost preduzimanja posebnih mera ili donošenje posebnih propisa radi otklanjanja faktičke neravnopravnosti i postizanja pune ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu.

Ustav zabranjuje nasilnu asimilaciju i štiti pripadnike nacionalnih manjina od aktivnosti usmerenih na njihovu nasilnu asimilaciju, uključujući i zabranu preduzimanja mera koje bi veštački menjale nacionalni sastav stanovništva na područjima koja tradicionalno naseljava veći broj pripadnika nacionalnih manjina. Sankcionisanje za slučaj kršenja ove zabrane nije izričito propisano Ustavom, već samim pravom na zaštitu nacionalnih manjina od nasilne asimilacije čije je regulisanje delegirano zakonodavcu.

Pravo na ravnopravnost u vođenju javnih poslova pod jednakim uslovima, kao i pravo stupanja na javne funkcije Ustav načelno garantuje pripadnicima nacionalnih manjina. Ova prava oni ostvaruju pod istim uslovima pod kojima ga uživaju i svi ostali građani, pa se postavlja pitanje kako ove odredbe razumeti u kontekstu posebnih mera. Da li je moguće preduzimanje posebnih mera i u vezi sa ovim pravom, jer Ustav eksplicitno propisuje da ga pripadnici nacionalnih manjina mogu koristiti pod istim uslovima kao i ostali građani?

Pored toga, Ustav nalaže da se pri zapošljavaju u državnim organima, javnim službama, organima autonomnih pokrajina gradova i opština, u sredinama u kojima žive nacionalne manjine, vodi računa o odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina. To je jedan od međunarodnih standarda manjinskih prava. Sankcije za kršenje ove obaveze, kao i način na koji se ovo pravo nacionalnih manjina ostvaruje Ustav nije neposredno uredio, niti je to pitanje izričito delegirao zakonodavcu. Ova ustavna garancija je načelne prirode, pa je za njenu primenu neophodno bliže regulisanje načina primene i zaštite ovog prava. Pravna praznina u vezi sa navedenim pitanjima može biti izvor problema u praksi.

Pravo na očuvanje posebnosti obuhvata više posebnih prava, čiji je smisao da obezbede garancije za očuvanje nacionalnog identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Ustav taksativno navodi prava na očuvanje posebnosti koja obuhvataju: pravo na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti; pravo na upotrebu sopstvenih simbola na javnim mestima; pravo na korišćenje svog jezika i pisma; pravo da u sredinama u kojima čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije koje obavljaju javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; pravo na školovanje na svom jeziku u ustanovama koje finansira država ili autonomna pokrajina; pravo da osnivaju privatne obrazovne ustanove; pravo da svoje ime i prezime koriste na svom jeziku; pravo da u sredinama gde čine značajnu po-

pulaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; pravo na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, koje uključuje i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja; pravo da osnivaju prosvetna i kulturna udruženja koja dobrovoljno finansiraju (Republika Srbija priznaje posebnu ulogu ovih udruženja u ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina); pravo da osnivaju sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom, kao i pravo na nesmetane veze i saradnju sa sunarodnicima izvan Srbije.

Pored posebnih prava na očuvanje posebnosti pripadnika nacionalnih manjina koja Ustav izričito garantuje, Ustav dopušta i mogućnost da se njihov krug proširi. To može biti učinjeno samo propisima koje donose autonomne pokrajine, a za koje mora postojati zakonski osnov.

Načelnom odredbom, čiji sadržaj ne konkretizuje, niti izričito ovlašćuje zakonodavca da to učini, Ustav propisuje da Srbija, u oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta (obrazovanje, kultura i informisanje) treba da podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet. Upravo bi bliže regulisanje sadržaja ove načelne ustavne garancije davalo mogućnost da se koncept multikulturalnosti jasno iskaže i kroz ustavom garantovan sadržaj.

Primetno je da su vezi sa pitanjima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina i manjinsku samoupravu brojne ustavne garancije načelne prirode, a da izostaje bliže regulisanje njihovog sadržaja. To se posebno odnosi na obaveze i odgovornosti javnih vlasti u implementaciji ovih garancija i sankcionisanju njihovog kršenja.

Zbog toga bi trebalo u Ustavu konkretizovati sadržaj, obim i kvalitet prava odlučivanja u oblastima vezanim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina i razgraničiti pitanja o kojima oni imaju pravo da učestvuju u odlučivanju (ograničeni kapacitet prava), kao i pitanja o kojima sami odlučuju (puni kapacitet prava). Set posebnih prava vezanih za očuvanje posebnosti pripadnika nacionalnih manjina može poslužiti kao vodič za bliže regulisanje sadržaja manjinske samouprave (način, sadržaj, obim, i kvalitet prava koja su vezana za odlučivanje).

Nužno je i da se bliže reguliše obaveza organa javne vlasti da se, u srediinama u kojima žive nacionalne manjine, pri zapošljavaju u organima javne vlasti, obezbedi odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina. Zakonom bi trebalo urediti način ostvarivanja ove ustavne garancije i odrediti sankcije za njeno kršenje.

Sankcije je potrebno propisati i za kršenje zabrane diskriminacije, sprovođenje nasilne asimilacije i aktivnosti usmerenih na nasilnu asimilaciju.

Neophodno je da se precizno odredi sadržaj i značenje odredbe da Republika Srbija priznaje posebnu ulogu prosvetnih i kulturnih udruženja nacionalnih manjina, jer se radi o oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina koje su obuhvaćene pravom na manjinsku samoupravu. Uputno je da se precizira u čemu se ogleda „priznavanje posebne uloge ovih udruženja“.

Najzad potrebno je da se bliže uredi sadržaj odredbe o podsticanju duha tolerancije i međukulturnog dijaloga kako bi se multikulturalnost jasno iskazala i kroz ustavom garantovan sadržaj.

#### III.1.4. *Ostale Ustavne odredbe relevantne za multikulturalnost*

Oblasti u kojima je Republika nadležna da reguliše odnose i da se stara o izvršenju propisanog uključuju, između ostalog, i ostvarivanje i zaštitu sloboda i prava građana, kao i odgovornost i sankcije za povredu sloboda i prava građana utvrđenih Ustavom, i povredu zakona, drugih propisa i opštih akata.

Među nadležnostima Narodne skupštine su i nadležnosti značajne za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Narodna skupština potvrđuje međunarodne ugovore koji potom postaju sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka; usvaja plan razvoja i prostorni plan; daje prethodnu saglasnost na statut autonomne pokrajine; propisuje mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja u granicama ustavne odredbe koja zabranjuje da ove mere budu diskriminatorne, između ostalog, i obzirom na nacionalnu pripadnost.

Ustav utvrđuje princip ravnopravne zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u sastavu Narodne skupštine u skladu sa načelnim odredbama o zaštiti nacionalnih manjina i upućuje na zakon koji bliže reguliše primenu ovog principa u izborima.

Među odredbama koje regulišu većinu neophodnu za odlučivanje Narodne skupštine izostalo je, na primer, regulisanje većine potrebne za usvajanje mera odstupanja od ljudskih i manjinskih prava za vreme vanrednog stanja i rata.

Ustav izričito navodi da se neki zakoni i neke odluke donose kvalifikovanim većinom, kao i da neki zakoni, značajni za status nacionalnih manjina, ne mogu biti predmet odlučivanja na referendumu. Propisivanje strožije većine, koja se zahteva prilikom odlučivanja, kao i zabrane iznošenja na referendum, govori o značaju pitanja koje se reguliše ovim aktima i predstavlja osoben vid njihove ustavne zaštite. Apsolutnom većinom glasova narodnih poslanika Narodna skupština usvaja zakon koji reguliše individualna i kolektivna prava pripadnika nacionalnih manjina, zakon o potvrđivanju međunarodnih ugovora i zakon o referendumu i narodnoj inicijativi i odlučuje o merama odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u ratu i vanrednom stanju, poslovanje o radu, davanje saglasnosti na statut autonomne pokrajine i produženje vremenskog

dejstva odluke o proglašenju vanrednog stanja. Dvotrećinskom većinom Narodna skupština usvaja predlog za promenu Ustava i akt o promeni Ustava. Predmet odlučivanja na referendumu ne mogu biti zakoni koji se odnose na ljudska i manjinska prava i slobode kao i obaveze iz međunarodnih ugovora.

Najzad, Ustav reguliše i institucije koje štite ljudska prava uključujući i zaštitu prava nacionalnih manjina. Pored sudske zaštite kao primarnog oblika zaštite prava, zaštitu prava obezbeđuje i Ustavni sud (ocena ustavnosti i zakonitosti uključujući i ocenu saglasnosti zakona sa potvrđenim međunarodnim ugovorima, rešavanje sukoba nadležnosti između organa državne vlasti, odlučivanje po ustavnoj žalbi), Zaštitnik građana (zaštita prava nacionalnih manjina od povreda prava od strane uprave), Poverenik za ravnopravnost (zaštita od diskriminacije po osnovu nacionalne pripadnosti) kao i Poverenik nadležan za zaštitu podataka o ličnosti (zaštita podataka o ličnosti). Može se zapaziti da je od nezavisnih institucija koje deluju na području zaštite prava Ustavom ustanovljen samo Zaštitnik građana, dok su druge nezavisne institucije, čija je nadležnost izuzetno važna za zaštitu prava nacionalnih manjina, ustanovljene zakonima. To govori i o različitom tretmanu ovih institucija u ustavnom sistemu. Takvo ustavno rešenje nije moguće argumentovano braniti jer Poverenik za ravnopravnost štiti građane od bilo kog vida diskriminacije po osnovu nekog ličnog svojstva uključujući i diskriminaciju po osnovu nacionalne pripadnosti, što je nesumnjivo veoma značajno za zaštitu prava nacionalnih manjina, kao što i Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti postupa u slučajevima kršenja zakona koji reguliše pitanja značajna za podatke o ličnosti, uključujući i podatke koji se odnose na nacionalnu pripadnost.

Ustavne odredbe koje ne treba izgubiti iz vida, kada se radi o statusu nacionalnih manjina u ustavnom sistemu, su nesumnjivo i odredbe koje regulišu teritorijalnu organizaciju, posebno nadležnosti autonomne pokrajine i nadležnosti jedinica lokalne samouprave.

Nadležnosti autonomne pokrajine regulisane su okvirno, dok su nadležnosti opštine kao osnovne jedinice lokalne samouprave određene kao izvorne i poverene nadležnosti. Među nadležnostima autonomne pokrajine koje neposredno garantuje Ustav je, između ostalog, i pravo da reguliše izbor, nadležnost, organizaciju i rad pokrajinskih organa i javnih službi koje osniva, pravo da se stara o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava, pravo da utvrđuje simbole autonomne pokrajine i način njihovog korišćenja. Ustav ne reguliše sadržaj koji uključuje sintagma "stara se o ostvarivanju ljudskih i manjinskih prava u skladu sa zakonom." Deo nadležnosti među kojima su i neke značajne za ostvarivanje prava nacionalnih manjina (na primer, prosveta, kultura i javno informisanje na pokrajinskom nivou) utvrđuje navodeći područja u kojima autonomna pokrajina reguliše pitanja pokrajinskog značaja određena zakonom i u okvirima koje propisuje zakon. Upućivanje na zakon, sa kojim mora biti u skladu ostvarivanje navedenih prava autonomne pokrajine govori to da će se sadržaj (obim i kvalitet) prava propisati zakonom, pa tako ova prava gube ustavni rang i postaju zakonska prava.



Među nadležnostima koje opština ostvaruje samostalno i u skladu sa zakonom su i neke posebno značajne za ostvarivanje prava nacionalnih manjina kao što su: pravo opštine da se stara o zadovoljavanju potreba građana u oblasti prosvete i kulture; staranje o zaštiti kulturnih dobara od značaja za opštinu; utvrđivanje simbola opštine i regulisanje načina njihove upotrebe; staranje o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih prava u opštini; staranje o javnom informisanju u opštini. Neke nadležnosti opštine, među kojima i one značajne za status nacionalnih manjina (u oblastima prosvete, kulture, ljudskih i manjinskih prava, javnog informisanja u opštini) regulisane su okvirno („staranje o ostvarivanju“). Ustav ne određuje njihov sadržaj, kvalitet i obim, pa one nisu neposredno primenljive pozivom na Ustav i na osnovu Ustava, već samo uz uslov da ih bliže reguliše zakon. Stvarni sadržaj ovih nadležnosti reguliše zakon.

Ustavnim promenama do kojih će svakako doći pre pridruživanja Srbije Evropskoj Uniji bi, pored ostalog pomenutog, trebalo institucijama Poverenika za ravnopravnost i Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti dati čvršći položaj jer su i ove samostalne i nezavisne institucije, pored Zaštitnika građana, značajne za zaštitu prava građana uključujući i prava nacionalnih manjina.

Obim i kvalitet nadležnosti autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave potrebno je garantovati Ustavom, u oblastima u kojima autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave imaju nadležnost.

Na kraju, potrebno je osvrnuti se i na terminologiju, kontradiktorne norme i pravne praznine. Terminologija je neujednačena, različiti termini koriste se za označavanje istog pojma, termini se nedosledno koriste u ustavnom tekstu. Pored toga, neka ustavna rešenja su kontradiktorna (identične situacije regulišu različita pravila) ili nepotpuna (pravne praznine) i slično. U praksi to može biti izvor problema jer izaziva potrebu za interpretativnim pravilima, a kako različiti interpretatori mogu na različite načine tumačiti pravila koja nisu siguran putokaz i vodič za tumače to u pravni sistem unosi nesigurnost. Zbog toga bi trebalo voditi računa da termini koji se koriste treba da imaju jasno značenje, da terminologiju treba ujednačiti, otkloniti kontradiktorna rešenja i popuniti pravne praznine.

### III.2. ZAKONSKO REGULISANJE OBLASTI ZNAČAJNIH ZA OSTVARIBANJE MULTIKULTURALNOSTI

U pravnom poretku Republike Srbije, prava i slobode nacionalnih manjina i manjinsku samoupravu reguliše Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina<sup>84</sup>. Uticaj na normativno oblikovanje prava nacionalnih manjina nesumnjivo je imao i Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina<sup>85</sup>.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina usvojen je kao savezni zakon, dakle, kao zakon federalne države. Nakon prestanka postojanja federacije, ovaj zakon preuzet je i integrisan u pravni sistem Republike Srbije. Ova prethodna napomena važna je stoga, jer je sadržaj zakona, obim zakonskog regulisanja prava nacionalnih manjina kao i oblasti u kojima se garantuju ova prava diktirala činjenica da je to bio federalni zakon. U skladu sa tim, federacija je imala ograničene nadležnosti u regulisanju niza oblasti značajnih za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, pa je ovim Zakonom otvorena mogućnost da se „republičkim i pokrajinskim propisima, u skladu sa Ustavom i zakonom“ bliže regulišu pitanja koja je Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina regulisao načelno i u skladu sa nadležnostima federalne države.

Pored određivanja pojma nacionalne manjine sa kojom izjednačava i sve narode, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, ovaj Zakon na opšti način reguliše individualna i kolektivna prava nacionalnih manjina, njihovu zaštitu od svakog oblika diskriminacije, instrumente zaštite posebnih prava nacionalnih manjina kao i pravo na manjinsku samoupravu u oblastima obrazovanja, upotrebe jezika, informisanja i kulture i formiranje ustanova radi olakšavanja učešća manjina u vlasti i u upravljanju javnim poslovima. Zakon garantuje i set prava vezanih za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina i zaštitu stečenih prava.

Republika Srbija nije donela poseban zakon koji bi regulisao prava nacionalnih manjina, već je preuzela u i svoj pravni sistem integrisala savezni Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Posebnim zakonom bliže je regulisano pravo na manjinsku samoupravu (Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina), a u više zakona koji regulišu oblasti u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu (zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, zakoni koji regulišu oblast obrazovanja i vaspitanja, zakon o kulturi i zakon o informisanju) regulisana su prava nacionalnih manjina u ovim oblastima. Uz ovo zakonodavstvo nizom subsidijarnih zakona regulisana su i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava nacionalnih manjina (na primer, izborno zakonodavstvo, procesno zakonodavstvo, kazneno zakonodavstvo, zakon o lokalnoj samoupravi, zakon o nadležnostima autonomne pokrajine i dr.).

84 „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US i 55/2014.

85 „Službeni list SRJ“, br. 11/2002, „Sl. list SCG“, br. 1/2003 - Ustavna povelja i „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009 - dr. zakon i 97/2013 - odluka US.

Pored zakonodavstva, normativni okvir prava nacionalnih manjina upotpunjuju o podzakonski pravni akti koji se donose na nivou Autonomne pokrajine Vojvodine, u okviru njenih nadležnosti utvrđenim Ustavom i zakonom, kao i na nivou jedinica lokalne samouprave u okvirima njihovih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom. Kako ova regulativa, u ovom momentu neće biti predmet posebne analize samo pominjemo ove propise. To su Statut autonomne pokrajine Vojvodine i pokrajinske skupštinske odluke, i statuti i odluke jedinica lokalne samouprave<sup>86</sup>.

### III.2.1. *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina reguliše pravo na manjinsku samoupravu u oblastima značajnim za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma) i mogućnost formiranja nacionalnih saveta nacionalnih manjina, koji predstavljaju nacionalnu manjinu, učestvuju u odlučivanju i odlučuju u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu, osnivaju ustanove, privredna društva i druge organizacije u oblastima u kojima se ostvaruju prava na manjinsku samoupravu.

Pored uvodnih odredbi koje regulišu osnovna statusna pitanja vezana za položaj nacionalnih saveta nacionalnih manjina (npr. upis i brisanje iz registra nacionalnih saveta, imovinska prava, akti kojima regulišu svoju unutrašnju organizaciju i rad), Zakon reguliše i unutrašnju organizaciju i način rada nacionalnog saveta, nadležnosti nacionalnih saveta u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu, izbor članova nacionalnog saveta i druga pitanja značajna ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

Za sadržaj prava na manjinsku samoupravu posebno su značajne nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina kao i način izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Stoga će ovaj deo zakonske materije biti posebno analiziran.

#### III.2.1.1. *Nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina*

Za ostvarivanje prava na manjinsku samoupravu i sagledavanje multikulturalnosti u tom kontekstu posebno su značajne nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Način na koji su zakonom regulisana ova pitanja pruža nam odgovor na pitanje koje je naglašeno u vezi sa ustavnim regulisanjem prava na manjinsku samoupravu, a koje se odnosi ne samo na sadržaj nadležnosti već pre svega na obim i kvalitet nadležnosti. U ustavu se prava nacionalnih manjina na manjinsku samoupravu ostvaruju kroz njihovo učešće

---

86 Propušteno je nekoliko šansi da se materije o pravima nacionalnih manjina i manjinskoj samoupravi objedine u jedinstven kodifikovani zakon čime se mogla olakšati primena odredaba sadržanih u različitim zakonima.

u odlučivanju i odlučivanje, pri čemu Ustav nije bliže odredio obim i kvalitet ovih prava već je to pitanje prepustio zakonskoj regulativi. Stoga odgovor treba potražiti u zakonu koji reguliše ovu materiju.

Analiza zakonskih rešenja pruža pokazatelje o tome kako se ostvaruje učešće nacionalnih saveta nacionalnih manjina u odlučivanju, kao i o tome o kojim pitanjima nacionalni savet samostalno odlučuje. Pitanja o kojima Nacionalni savet nacionalne manjine i njegovi organi odlučuju samostalno na osnovu i u okviru zakona odnose se na tri grupe pitanja:

- a) Regulisanje statusnih pitanja, unutrašnje organizacije i načina rada među kojima su odlučivanje o: donošenju i izmeni statuta nacionalnog saveta, finansijskom planu, finansijskom izveštaju i završnom računu, raspolaganju sopstvenom imovinom, nazivu, simbolima i pečatu nacionalnog saveta, ustanovljavanju i dodeljivanju priznanja;
- b) Osnivanje ustanova, udruženja, fondacija, privrednih društava u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma;
- c) Pokretanje postupka pred Zaštitnikom građana, pokrajinskim i lokalnim ombudsmanom i drugim nadležnim organima, kada se proceni da je došlo do povrede Ustavom i zakonom garantovanih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina u svoje ime kao i u ime pripadnika nacionalne manjine uz uslov da se prethodno pribavi njegovo pismeno ovlašćenje.

Pored toga, nacionalni saveti nacionalnih manjina odlučuju i o određenom krugu pitanja u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava (obrazovanje, kulture, informisanje, službena upotreba jezika i pisma). Pitanja o kojima odlučuju nacionalni saveti nacionalnih manjina uključuju osnivačka prava, pravo učešća u upravljanju i druga prava.

U oblasti obrazovanja nacionalni savet nacionalne manjine ostvaruje svoja osnivačka prava osnivanjem ustanova vaspitanja, obrazovanja, učeničkog i studentskog standarda kao i vršenje prava i obaveza osnivača. Ovo pravo nacionalni savet nacionalne manjine ostvaruje samostalno ili zajedno sa Republikom, autonomnom pokrajinom, jedinicom lokalne samouprave ili drugim pravnim licem u skladu sa zakonom. Pored toga republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave kao osnivači ustanova mogu u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet.

Učešće nacionalnih saveta nacionalnih manjina u upravljanju u oblasti obrazovanja ostvaruje se kroz njihovo pravo da: utvrđuju obrazovno-vaspitne ustanove od posebnog značaja za obrazovanje nacionalne manjine u skladu sa zakonom propisanim kriterijumima koji se u prvom redu odnose na broj ustanova; ustanovljavaju stipendije iz sopstvenih sredstava i svojim aktima, propisuju kriterijume i postupak odlučivanja o dodeli stipendije i sprovode postupak za dodeljivanje; određuju predstavnika u Nacionalnom prosvetnom savetu koji učestvuje u njegovom radu bez prava odlučivanja, kada se na jeziku

nacionalne manjine izvodi nastava u okviru obrazovnog sistema, a kada Nacionalni prosvetni savet razmatra pitanja od značaja za obrazovanje nacionalne manjine; određuju predstavnika u Nacionalnom savetu za visoko obrazovanje koji je punopravni član ovog saveta kada se na jeziku nacionalne manjine u celini ili delimično izvodi nastava u okviru visokog obrazovanja.

U oblasti kulture nacionalni savet nacionalne manjine, u skladu sa zakonom, ostvaruje svoja osnivačka prava osnivanjem ustanova kulture radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalne manjine i vrši prava i obaveze osnivača. Ovo pravo nacionalni savet nacionalne manjine ostvaruje samostalno ili zajedno sa Republikom, autonomnom pokrajinom, jedinicom lokalne samouprave ili drugim pravnim licem u skladu sa zakonom. Pored toga republika, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave kao osnivači ustanova mogu u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet.

Učešće nacionalnog saveta nacionalne manjine u upravljanju u oblasti kulture ostvaruje se samo kroz njegovo pravo da u skladu sa zakonom imenuje jednog člana upravnog odbora ustanove u ustanovama kulture čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, za koje nacionalni savet utvrdi da su od posebnog značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine, a u slučaju više nacionalnih saveta utvrdi da je neka ustanova u oblasti kulture od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj posebnosti i nacionalnog identiteta nacionalne manjine, nacionalni saveti imenuju po jednog člana upravnog odbora.

Pored toga nacionalni savet nacionalne manjine ima i pravo da: utvrđuje koje su ustanove i manifestacije u oblasti kulture od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj posebnosti i nacionalnog identiteta određene nacionalne manjine; utvrđuje strategiju razvoja kulture nacionalne manjine; utvrđuje koja su pokretna i nepokretna kulturna dobra od posebnog značaja za nacionalnu manjinu; određuje svog predstavnika u Nacionalnom savetu za kulturu koji, bez prava odlučivanja, učestvuje u njegovom radu kada se razmatraju pitanja od značaja za kulturu nacionalne manjine.

U oblasti koju Ustav i Zakon označavaju terminom obaveštavanje nadležnosti nacionalnog saveta nacionalne manjine podrazumevaju: osnivačka prava koja omogućuju nacionalnom savetu nacionalne manjine da, na način utvrđen zakonom i u skladu sa zakonom, samostalno ili zajedno sa drugim pravnim licem, osniva ustanove i privredna društva za obavljanje novinsko-izdavačke i radio-televizijske delatnosti, štampanja i reprodukcije snimljenih medija kao i da vrše prava i obaveze osnivača.

Učešće nacionalnih saveta nacionalnih manjina u upravljanju u oblasti obaveštavanja ostvaruje se samo kroz njihovo pravo da, u skladu sa zakonom, određuju predstavnika u Savetu Republičke radiodifuzne agencije koji učestvuje u njenom radu bez prava odlučivanja, kada se razmatraju pitanja u vezi

sa informisanjem na jeziku nacionalne manjine. Pored toga, nacionalni savet nacionalne manjine usvaja strategiju razvoja informisanja na jeziku nacionalne manjine, u skladu sa strategijom Republike Srbije.

U oblasti službene upotrebe jezika i pisma nacionalni savet nacionalne manjine, samostalno i u skladu sa zakonom ima samo jednu nadležnost koja obuhvata utvrđivanje tradicionalnih naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na jeziku nacionalne manjine, ako je na području jedinice lokalne samouprave ili naseljenog mesta jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi.

Analiza normativnog okvira koji se odnosi na nadležnosti nacionalnih saveta da neposredno ili preko svojih predstavnika samostalno odlučuju u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu upućuje na sledeća zapažanja:

1. Sadržaj i obim nadležnosti o kojima nacionalni saveti nacionalnih manjina samostalno odlučuju u okviru i na osnovu zakona, ograničen je i restriktivno postavljen.

Pored osnivačkih prava ove nadležnosti uključuju još i učešće u odlučivanju koje se uglavnom svodi na određivanje predstavnika (sa ili bez prava na odlučivanje) u telima u kojima se na nacionalnom nivou donose odluke relevantne za oblast u kojoj se ostvaruje manjinska samouprava; pravo da utvrđuju ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu u oblastima obrazovanja i kulture i sporadično još neka prava kao na primer: ustanovljavanje stipendija iz sopstvenih sredstava i odlučivanje o njihovoj dodeli; utvrđivanje strategije razvoja kulture nacionalne manjine; utvrđivanje pokretnih i nepokretnih kulturnih dobra od posebnog značaja za nacionalnu manjinu; utvrđivanje strategije razvoja informisanja na jeziku nacionalne manjine, u skladu sa strategijom Republike Srbije; utvrđivanje tradicionalnih naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na jeziku nacionalne manjine, ako je na području jedinice lokalne samouprave ili naseljenog mesta jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi.

2. Učešće u odlučivanju ostvaruje se putem predstavnika nacionalnih saveta, dakle, posredno, a izostalo je regulisanje oblika i načina neposrednog učešća nacionalnih saveta nacionalnih manjina u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu, iako Ustav ovaj oblik odlučivanja i učešća u odlučivanju stavlja na prvo mesto.

3. Kada se učešće u odlučivanju ostvaruje preko predstavnika koje nacionalni saveti određuju u tela koja na nacionalnom nivou donose odluke relevantne za oblast u kojoj se ostvaruje manjinska samouprava, sadržaj prava na učešće u odlučivanju je ograničen. Ograničenja se odnose na status predstavnika nacionalnih manjina u tim telima. Predstavnicima nacionalnih manjina učestvuju u radu ovih tela bez prava odlučivanja (na primer u Nacionalnom prosvetnom savetu, Nacionalnom savetu za kulturu i Savetu Republičke radiodifuzne

agencije) i uz uslov da u njihovom radu mogu učestvovati samo ako se razmatraju pitanja od značaja za manjinsku samoupravu. Na ovaj način se pravo na učešće u odlučivanju redukuje na pravo na zastupljenost u organima i pravo na iznošenje mišljenja ili predloga, ali se eksplicitno isključuje učešće u donošenju odluke, čak i kada se radi o pitanjima značajnim za ostvarivanje manjinske samouprave.

Šta god se bude preduzimalo u vezi sa unapređenjem zakonskog osnova za ostvarivanje „manjinskih“ prava svakako bi trebalo predvideti uređenje načina neposrednog učešća nacionalnih saveta nacionalnih manjina u odlučivanju u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava o pitanjima značajnim za ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

Status predstavnika nacionalnih manjina u telima koja na nacionalnom nivou odlučuju u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu, trebalo bi izjednačiti sa statusom ostalih članova tih tela, što bi uključivalo i pravo na učešće u odlučivanju o pitanjima značajnim za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu, a u određenim slučajevima kada se radi o pravima od posebnog značaja za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, i procedure odlučivanja u kojima se obezbeđuje zaštita manjinskog glasa.

Znatan deo nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina ostvaruje se kroz različite vidove učešća u odlučivanju. Sadržaj i obim ovih nadležnosti zavisi od toga na koji način nacionalni saveti učestvuju u procesu odlučivanja i koje instrumente mogu koristiti u tom procesu. U procesu odlučivanja nacionalni saveti mogu učestvovati na različite načine: pokretanjem inicijative, podnošenjem predloga, učešćem u pripremi propisa, zauzimanjem stavova i davanjem mišljenja u postupku odlučivanja i dr. U nastavku će biti analizirane nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina klasifikovane prema različitim načinima njihovog učešća u odlučivanju.

Deo svojih nadležnosti nacionalni saveti nacionalnih manjina ostvaruju iniciranjem (podnošenjem inicijativa), predlaganjem (podnošenjem predloga) ili pokretanjem postupka odlučivanja. Kvalitet, sadržaj i obim ovih prava je takođe različit posebno po dejstvu koji ima u postupku odlučivanja. Tako, na primer pokretanje inicijative ne mora nužno rezultirati i pokretanjem samog postupka odlučivanja, dok se podnošenjem predloga pokreće postupak odlučivanja.

Među opštim nadležnostima nacionalnih saveta nacionalnih manjina je i njihovo pravo da, sa u skladu sa zakonom: iniciraju donošenje i prate sprovođenje zakona i drugih propisa iz oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma; zauzimaju stavove, pokreću inicijative i preduzimaju mere u vezi sa svim pitanjima koja su neposredno povezana sa položajem, identitetom i pravima nacionalne manjine.

Nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju pravo da podnose predloge. Među opštim nadležnostima nacionalnog saveta nacionalne manjine su i nadležnosti vezane za podnošenje predloga koje uključuju njihovo pravo da, u skladu sa zakonom: utvrđuju predloge nacionalnih simbola, znamenja i praznika nacionalne manjine; predlažu predstavnike nacionalne manjine u savetu za međunacionalne odnose u jedinici lokalne samouprave; predlažu posebne propise i privremene mere u oblastima u kojima se ostvaruje pravo na samoupravu, radi postizanja pune ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i građana koji pripadaju većini.

Pravo podnošenja predloga koje nacionalni saveti nacionalnih manjina ostvaruju u skladu sa zakonom, u oblasti obrazovanja odnosi se na predlaganje kandidata, nastavne planove i programe i odeljenja na kojima se izvodi nastava na jeziku nacionalne manjine. Nacionalni savet nacionalne manjine: predlaže jednog člana - predstavnika osnivača u upravni odbor ustanova učeničkog standarda čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi. Kada je u jedinici lokalne samouprave u službenoj upotrebi više jezika nacionalnih manjina, zainteresovani nacionalni saveti predlažu zajedničkog kandidata za člana upravnog odbora; predlažu jednog kandidata za zajedničku listu kandidata za izbor Nacionalnog prosvetnog saveta; predlažu Nacionalnom prosvetnom savetu opšte osnove predškolskog programa, nastavne planove i programe osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja i osnove vaspitnog programa, za sadržaje koji izražavaju posebnost nacionalne manjine, a naročito iz oblasti istorije, muzičkog vaspitanja i likovne umetnosti; predlažu Nacionalnom prosvetnom savetu program osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja za jezik nacionalne manjine i jezik, odnosno govor, nacionalne manjine sa elementima nacionalne kulture; predlažu ministru nadležnom za poslove obrazovanja mere i program vaspitnog rada sa učenicima u ustanovama učeničkog standarda, koji se odnose na afirmaciju međuetničke tolerancije i multikulturalizma; predlažu osnivaču, Republici, autonomnoj pokrajini ili jedinici lokalne samouprave osamostaljivanje izdvojenog odeljenja škole u kojem se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine.

Nacionalni savet nacionalne manjine nadležan je da, u okviru i na osnovu zakona, u oblasti kulture: predlaže preduzimanje mera zaštite, sanacije i rekonstrukcije zaštićenih pokretnih i nepokretnih kulturnih dobara od značaja za nacionalnu manjinu; predlaže obustavljanje izvršenja prostornih i urbanističkih planova ako smatra da se time ugrožavaju pokretna i nepokretna kulturna dobra od posebnog značaja za nacionalnu manjinu; daje predlog za raspodelu sredstava koja se dodeljuju putem javnog konkursa iz budžeta Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave ustanovama, manifestacijama i udruženjima nacionalne manjine u oblasti kulture; daje predloge (i mišljenja) u postupku izrade prostornih i urbanističkih planova u jedinici lokalne samouprave u kojoj se nalaze zaštićena pokretna i nepokretna



kulturna dobra od značaja za nacionalnu manjinu; predlaže najmanje jednog kandidata za zajedničku listu kandidata za izbor Nacionalnog saveta za kulturu.

Nacionalni savet nacionalne manjine nadležan je da, u okviru i na osnovu zakona, u oblasti obaveštavanja: daje predloge Republičkoj radiodifuznoj agenciji prilikom izrade Strategije razvoja radiodifuzije; daje predlog za raspodelu sredstava koja se dodeljuju putem javnog konkursa iz budžeta Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave pravnim i fizičkim licima koja obavljaju informisanje na jeziku nacionalne manjine; daje predloge i preporuke o programima na jeziku nacionalne manjine Upravnom i Programskom odboru Radiodifuzne ustanove Srbije i Radiodifuzne ustanove Vojvodine i razmatra njihove izveštaje.

Nacionalni savet nacionalne manjine nadležan je da, u okviru i na osnovu zakona, u oblasti službene upotrebe jezika i pisma: predlaže nadležnom organu isticanje naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta i drugih geografskih naziva na jeziku nacionalne manjine; predlaže utvrđivanje jezika i pisma nacionalne manjine kao službenog jezika i pisma u jedinici lokalne samouprave; predlaže promenu naziva ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka, drugih delova naseljenih mesta i ustanova za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu; predlaže nadležnom organu vršenje nadzora nad službenom upotrebom jezika i pisma nacionalne manjine; predlaže nadležnim organima mere i aktivnosti za unapređenje prevođenja propisa na jezike nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi.

Na osnovu uvida u zakonska rešenja koja se odnose na prava nacionalnih saveta nacionalnih manjina u vezi sa podnošenjem inicijativa i predlaganje može se konstatovati da je sadržaj i obim ovih prava u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava neujednačen. To nije samo posledica specifičnosti oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava, već govori i o različitom kvalitetu i sadržaju prava na manjinsku samoupravu u pojedinim oblastima. Tako na primer, nacionalni savet nacionalne manjine ima pravo da daje predloge prilikom izrade strateških dokumenata u oblasti obaveštavanja, ali to pravo nema kada su u pitanju strateški dokumenti u oblasti kulture i obrazovanja; ima pravo da daje predlog za raspodelu sredstava koja se dodeljuju putem javnog konkursa iz budžeta Republike, autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave u oblastima kulture i obaveštavanja, ali to pravo nema u oblasti obrazovanja; pravo da daje predloge u vezi sa sadržajem manjinske samouprave u oblastima obrazovanja, službene upotrebe jezika i pisma i kulture, ali ne i u oblasti obaveštavanja; pravo da daje preporuke organima upravljanja i programskim telima, koje se pominje jedino u oblasti obaveštavanja, ali ne i u drugim oblastima.

Učešće nacionalnog saveta nacionalne manjine u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava ostvaruje se i kroz njihovo pravo da samostalno pokreću postupak odlučivanja, pred organima koji odlučuju o zaštiti prava nacionalnih manjina. Ovo pravo Zakon garantuje na opšti način kao

pravo nacionalnog saveta nacionalne manjine koje nacionalni savet nacionalne manjine ostvaruje u skladu sa zakonom i svojim statutom.

U oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava, pravo na pokretanje postupka zakonom se eksplicitno garantuje se samo u oblasti kulture. Nacionalni savet ima pravo da pokrene postupak pred nadležnim organom ili ustanovom za utvrđivanje statusa zakonom zaštićenih pokretnih i nepokretnih kulturnih dobara od značaja za nacionalnu manjinu.

U kontekstu načelno garantovanog prava nacionalnih saveta nacionalnih manjina da pred nadležnim organima pokreću postupak za zaštitu sloboda i prava nacionalnih manjina ukoliko su ta prava povređena, kritički sagledati nadležnosti nacionalnog saveta nacionalne manjine u oblastima obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma kako bi se načelno garantovano pravo na pokretanje postupka zaštite sloboda i prava nacionalnih manjina konkretizovalo i u ovim oblastima kao što je to učinjeno u oblasti kulture.

Učešće nacionalnih saveta nacionalnih manjina u postupku odlučivanju o pitanjima značajnim za očuvanje njihovog nacionalnog identiteta u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava ostvaruje se i kroz njihovo pravo da daju svoje mišljenje o pitanjima za koja je to propisano zakonom. Zakonodavac eksplicitno utvrđuje obavezu nadležnih organa, da kada je to propisano zakonom, u postupku odlučivanja pre razmatranja i odlučivanja zatraže mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine, ali ne propisuje sankciju u slučaju kršenja ove zakonske obaveze.

Nacionalni savet nacionalne manjine učestvuje u odlučivanju o pitanjima značajnim za ostvarivanje manjinske samouprave u oblasti obrazovanja i tako što daje svoje mišljenje u vezi sa odlučivanjem o izboru kandidata za članove organa upravljanja i direktora, kao i njihovom razrešenju u ustanovama obrazovanja i vaspitanja. Nadležni organ dužan je da pre odlučivanja pribavi mišljenje nacionalnog saveta o: predloženim kandidatima za članove upravnog, odnosno školskog odbora - predstavnicima jedinice lokalne samouprave i kandidatu za direktora ustanove, kao i razrešenju direktora i članova organa upravljanja u ustanovama predškolskog vaspitanja i obrazovanja, i osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, u kojima se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine, ili u kojima se izučava govor, jezik ili kultura nacionalne manjine kao poseban nastavni predmet; ostalim kandidatima za članove upravnog odbora, i u postupku izbora direktora kao i u postupku razrešenja direktora i članova organa upravljanja ustanova učeničkog standarda čiji osnivač je Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, a čije je sedište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi; kandidatima predloženim za organe rukovođenja i upravljanja visokoškolske ustanove na kojoj se nastava u celini ili delimično izvodi na jeziku nacionalne manjine u ustanovama čiji je osnivač Republika.

Pored toga nacionalni savet, kroz davanje mišljenja, koje je nadležni organ pre odlučivanja dužan da pribavi, a u skladu sa zakonom, učestvuje u odlučivanju o: nastavnim planovima i programima srpskog jezika kao nematernjeg jezika i svoje mišljenje dostavlja Nacionalnom prosvetnom savetu na nastavne programe srpskog jezika; školskom i vaspitnom programu ustanova za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu; donošenju akta o mreži predškolskih ustanova i osnovnih škola u jedinici lokalne samouprave u kojoj je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine ili u kojoj se obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine; utvrđivanju mreže srednjih škola i ustanova učeničkog i studentskog standarda i svoje mišljenje dostavlja ministru nadležnom za oblast obrazovanja; davanju saglasnosti na obavljanje delatnosti škole van sedišta škole u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine i svoje mišljenje koje daje u toku postupka odlučivanja dostavlja ministru nadležnom za oblast obrazovanja; davanju saglasnosti na otvaranje odeljenja na jeziku nacionalne manjine za manje od 15 učenika manjine i svoje mišljenje koje daje u toku postupka odlučivanja dostavlja ministru nadležnom za oblast obrazovanja; raspodeli mesta u ustanovama učeničkog i studentskog standarda i svoje mišljenje koje daje u toku postupka odlučivanja dostavlja ovim ustanovama; raspodeli sredstava iz budžeta Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave koja se dodeljuju putem javnog konkursa ustanovama i udruženjima u oblasti obrazovanja kada svoje mišljenje daje u toku postupka odlučivanja.

Nacionalni savet nacionalne manjine učestvuje u odlučivanju o pitanjima značajnim za ostvarivanje manjinske samouprave u oblasti kulture, kao i u oblasti obrazovanja na način što daje svoje mišljenje u vezi sa odlučivanjem o izboru kandidata za članove organa upravljanja i direktora, kao i njihovom razrešenju u ustanovama kulture. Nacionalni savet nacionalne manjine: daje mišljenje o predloženim članovima upravnog odbora ustanove; daje mišljenje u postupku izbora direktora ustanove.

Pored toga nacionalni savet daje mišljenje, koje je nadležni organ pre odlučivanja dužan da pribavi, a u skladu sa zakonom, i na taj način učestvuje u odlučivanju o: izradi prostornih i urbanističkih planova u jedinici lokalne samouprave u kojoj se nalaze zaštićena pokretna i nepokretna kulturna dobra od značaja za nacionalnu manjinu; izdavanju dozvole za premeštanje zaštićenog nepokretnog kulturnog dobra od značaja za nacionalnu manjinu; osnivanju ili ukidanja biblioteka ili organizacionih jedinica biblioteka koji imaju fond knjiga na jeziku nacionalne manjine.

U oblasti obaveštavanja, nacionalni savet nacionalne manjine učestvuje u odlučivanju davanjem mišljenja o kandidatima za odgovornog urednika programa na jezicima nacionalnih manjina u radiodifuznoj ustanovi u kojoj se imenuje odgovorni urednik za više programa na jezicima nacionalnih manjina i davanjem mišljenja i predloga Savetu Republičke radiodifuzne agencije, u vezi sa informisanjem na jeziku nacionalne manjine.

U oblasti službene upotrebe jezika i pisma, učešće nacionalnog saveta nacionalne manjine ostvaruje se kroz: davanje mišljenje u postupku utvrđivanja naziva ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka i drugih delova naseljenih mesta, ako je na području jedinice lokalne samouprave ili naseljenog mesta jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi.

Zakonom ponekada nije jasno razgraničeno davanje mišljenja od davanja predloga, što u praksi može stvoriti probleme u primeni jer način učešća u odlučivanju nije precizno definisan. U oblasti kulture propisano je da nacionalni savet daje mišljenje (što bi nalagalo obavezu nadležnog organa da pre donošenja odluke pribavi mišljenje nacionalnog saveta), ali i daje predloge (što bi uključivalo mogućnost da predlozima koje daje neposredno utiče na odlučivanje, pa i inicira postupak odlučivanja, što ne može činiti ako samo daje svoje mišljenje). I među nadležnostima vezanim za obaveštavanje propisano je da nacionalni savet učestvuje u odlučivanju davanjem mišljenja i predloga Savetu Republičke radiodifuzne agencije u vezi sa informisanjem na jeziku nacionalne manjine.

Pored toga može se zapaziti da se način učešća nacionalnih saveta nacionalnih manjina u postupku izbora članova upravljačkih tela u različitim ustanovama u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava razlikuje, kao i sadržaj prava koja u vezi sa tim imaju nacionalni saveti. U nekim slučajevima oni imaju pravo da predlažu članove organa upravljanja, ponekada i direktora (npr. u oblasti obrazovanja i kulture) ili da o predloženim kandidatima daju svoje mišljenje (npr. u oblasti kulture za neke organe upravljanja), dok u oblasti obaveštavanja nacionalni saveti nemaju bilo koje pravo vezano za izbor članova organa upravljanja ili direktora.

Zakonom bi trebalo jasno odrediti sadržaj i obim prava i nadležnosti koje nacionalni savet nacionalne manjine ima u vezi sa učešćem u odlučivanju: da li daje svoje mišljenje koje je organ koji odlučuje dužan da pribavi pre nego što donese odluku ili ima pravo da podnosi predlog u vezi sa pitanjem o kome se odlučuje.

Bilo bi poželjno preispitati zakonska rešenja o načinu učešća nacionalnih saveta nacionalnih manjina u postupku predlaganja i izbora članova organa upravljanja kao i direktora u ustanovama koje se formiraju u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava kao i u telima (savetodavnim telima, programskim odborima ili komisijama i drugim) na nacionalnom nivou koja se obrazuju u ovim oblastima i otkloniti nedoslednosti u aktuelnim zakonskim rešenjima.

Pored već pomenutih oblika učešća nacionalnih saveta nacionalnih manjina u odlučivanju o pitanjima iz oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava, a koji su detaljnije analizirani, beležimo još nekoliko posebnih načina učešća u odlučivanju.

Među opštim nadležnostima nacionalnih saveta nacionalnih manjina koje se vezuju za način njihovog učešća u odlučivanju o pitanjima u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava je i načelno garantovanje prava nacionalnog saveta nacionalne manjine da, u skladu sa zakonom i svojim statutom, preko svojih organa samostalno: učestvuje u pripremi propisa i predlaže izmenu i dopunu propisa kojima se uređuju Ustavom garantovana prava nacionalnih manjina u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma. Kako je norma opšta ona bi se mogla primeniti i na svaku od oblasti u kojoj se ostvaruje manjinska samouprava, ali bi nesumnjivo nalagala da bude bliže regulisana aktima na koja zakon upućuje, a to su zakon i statut nacionalnog saveta.

Kako se pravo da učestvuje u pripremi propisa, kao i pravo nacionalnog saveta nacionalne manjine da predlaže izmenu i dopunu propisa, eksplicitno ne pominje ni u jednoj oblasti u kojoj se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu, a nesumnjivo ima veliki značaj jer omogućuje učešće u pripremi i izradi propisa i daje mogućnost da se predlažu izmene i dopune propisa bilo bi neophodno da se ova opšta norma zakonom bliže reguliše u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava.

U oblasti obrazovanja i vaspitanja nacionalni savet nacionalne manjine daje prethodnu saglasnost na predlog za davanje odobrenja za korišćenje udžbenika i nastavnih sredstava čiji sadržaji izražavaju posebnosti nacionalne manjine, a koji Nacionalni prosvetni savet predlaže ministru nadležnom za poslove obrazovanja, koji daje odobrenje za korišćenje domaćih ili uvezenih udžbenika na jeziku nacionalne manjine u obrazovno-vaspitnom radu.

U oblasti obaveštavanja nacionalni savet: razmatra izveštaje Upravnog i Programskog odbora Radiodifuzne ustanove Srbije i Radiodifuzne ustanove Vojvodine.

U oblasti službene upotrebe jezika i pisma nacionalni savet preduzima mere i aktivnosti za unapređenje službene upotrebe jezika i pisma nacionalne manjine.

Pored toga nacionalni savet nacionalne manjine ima i neke nadležnosti koje nisu sistematizovane u poglavlju u kome se regulišu nadležnosti nacionalnih saveta. U poglavlju u kome se reguliše odnos nacionalnih saveta nacionalnih manjina sa republičkim organima, organima autonomne pokrajine i organima jedinica lokalne samouprave regulisana su sledeća prava nacionalnih saveta: da podnese inicijativu Vladi za ukidanje, odnosno poništenje propisa državnih organa i posebnih organizacija, koji nisu u skladu sa odredbama ovog zakona i drugih zakona i propisa koji se odnose na nacionalne manjine; da daju predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima koja se odnose na položaj nacionalnih manjina i na očuvanje posebnosti nacionalnih manjina organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave.

U poglavlju o međunarodnoj i regionalnoj saradnji regulisana su prava nacionalnih saveta nacionalnih manjina da: u skladu sa zakonom, saraduje sa međunarodnim i regionalnim organizacijama, sa organizacijama i ustanovama u matičnim državama, kao i sa nacionalnim savetima ili sličnim telima nacionalnih manjina u drugim državama; predstavnici nacionalnih saveta učestvuju u pregovorima ili se konsultuju povodom pregovora o zaključivanju bilateralnih sporazuma sa matičnim državama, u delu koji se neposredno odnosi na prava nacionalnih manjina; predstavnici nacionalnih saveta učestvuju u radu mešovitih međudržavnih tela čiji je zadatak da nadziru sprovođenje bilateralnih međudržavnih sporazuma o zaštiti prava određene nacionalne manjine; predstavnici nacionalnih manjina, preko Saveta Republike Srbije za nacionalne manjine, učestvuju u postupku zaključivanja, odnosno pristupanja, međunarodnim ili regionalnim sporazumima koji se odnose na položaj i zaštitu prava nacionalnih manjina.

I u vezi sa ovim pravima nacionalnih saveta nacionalnih manjina zakon nije bliže regulisao procedure i način njihovog učešća u ostvarivanju prava da učestvuju u pregovorima, prava da budu konsultovani oko pregovora o zaključivanju sporazuma, prava da učestvuju u radu mešovitih međudržavnih tela koja nadziru sprovođenje sporazuma. Prema izričitoj odredbi zakona nacionalni saveti nacionalnih manjina ostvaruju ova prava „u skladu sa zakonom”, ali zakon nije bliže regulisao način njihovog ostvarivanja, niti procesna pravila za ovu oblast.

### III.2.1.2. *Izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina*

Izbori članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina počivaju na opštim principima koji uključuju slobodu izbora, jednakost izbornog prava, periodičnost izbora i tajno glasanje, kao i na posebnim načelima koji uključuju dobrovoljnost, proporcionalnost i demokratičnost.

Nacionalni saveti nacionalnih manjina biraju se na dva različita načina – neposredno i posredno – putem elektorske skupštine.

Neposredni izbori održavaju se pod uslovom da je 24 časa pre raspisivanja izbora u poseban birački spisak upisano više od 40% pripadnika nacionalne manjine prema poslednjem popisu stanovništva. Poseban uslov za sticanje aktivnog biračkog prava za izbor članova nacionalnog saveta je upis u poseban birački spisak nacionalne manjine.

Izbori putem elektorske skupštine održavaju se ako nisu ispunjeni uslovi za neposredne izbore i ako se posle raspuštanja nacionalnog saveta novi izbori raspisuju u roku od 60 dana od raspuštanja. Poseban uslov za sticanje aktivnog biračkog prava za izbor nacionalnog saveta nacionalne manjine putem elektorske skupštine je status elektora.

Zakon detaljno reguliše materijalno i procesno izbornopravo, kako za neposredan izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina, tako i za izbore koji

se odvijaju putem elektorske skupštine. U ovom momentu ova pravila neće biti predmet detaljnije analize, jer je u suštini u najvećem broju slučajeva reč o standardizovanim tehničkim pravilima po kojima se odvijaju izbori, ali će biti akcentovana pitanja koja smatramo posebno značajnim za ostvarivanje manjinske samouprave i razvoj multikulturalnosti. Suštinska pitanja koje se postavljaju u vezi sa izborima za nacionalne savete nacionalnih manjina, a značajna su za ostvarivanje multikulturalnosti i manjinske samouprave odnose se na:

1. Nivo na kome se biraju nacionalni saveti nacionalnih manjina, a koji ne uključuje mogućnost izbora „manjinskih samouprava“ i na lokalnom nivou koji je najbliži građanima i građankama, na kome oni najneposrednije ostvaruju svoja prava uključujući i najveći broj prava vezanih za manjinsku samoupravu, odnosno na nivou koji omogućuje najdirektniju komunikaciju „manjinske samouprave“ sa pripadnicima nacionalne manjine i dr.

Zbog toga je potrebno preispitati i kritički sagledati izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjine, posebno sa stanovišta efekata koji takav način izbora ima na mogućnosti ostvarivanja manjinske samouprave i razvoja multikulturalnosti.

Izmenom normativnog okvira omogućiće se da se „manjinske samouprave“ biraju i na lokalnom nivou kako bi se najefikasnije ostvarivala prava na manjinsku samoupravu, ostvario kontinuirani i neposredni kontakt članova manjinske samouprave sa pripadnicima nacionalne manjine i podstakla međusobna komunikacija i saradnja nacionalnih saveta različitih nacionalnih manjina na pitanjima od zajedničkog interesa i tako podstakao razvoj multikulturalnosti.

2. Posebne biračke spiskove u vezi sa kojima je i određivanje institucije nadležne za vođenje posebnog biračkog spiska; na koji način se vodi ovaj birački spisak; nadzor nad vođenjem biračkog spiska; kako se štite podaci iz biračkog spiska; kao i ko i za koje svrhe može koristiti ove podatke i dr.

3. Organe za sprovođenje izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina, posebno obzirom na činjenicu da je sprovođenje neposrednih izbora za članove nacionalnog saveta nacionalne manjine povereno organima koji sprovode izbore za narodne poslanike, a ne posebnim organima koji bi bili formirani za sprovođenje izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina; status predlagača proglašanih izbornih lista (imaju pravo da nadgledaju sprovođenje izbora ali nemaju status punopravnih članova organa za sprovođenje izbora) u organima za sprovođenje izbora koji se bitno razlikuje od statusa ovlašćenih predlagača izbornih lista za izbor narodnih poslanika (punopravni članovi organa za sprovođenje izbora).

U vezi sa prevazilaženjem ovih problema i nedoumica oko njih trebalo bi obrazovati posebne organe za sprovođenje izbora za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina, a za predlagače izbornih lista, nakon što je izborna lista prihvaćena rezervisati položaj punopravnih članova organa za sprovođenje izbora.

4. Kandidovanje i izborne liste, naročito zakonom garantovano pravo političkih stranaka da predlažu listu kandidata za izbor članova nacionalnog saveta nacionalne manjine. Ovakvo zakonsko rešenje nije primereno konceptu manjinske samouprave, jer manjinska samouprava nije političko već kulturološko pitanje. U praksi ovo rešenje može dovesti do toga da rad nacionalnog saveta bude pod najdirektnijim uticajem političke stranke.

Zbog toga je potrebno preispitati zakonsko rešenje prema kome političke stranke imaju pravo da predlažu liste kandidata za izbor članova nacionalnog saveta nacionalne manjine kao tela koje predstavlja oblik manjinske (a ne političke) samouprave.

Garantovati pravo predlagača kandidatske liste pripadnicima nacionalnih manjina i subjektima koji deluju u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava.

U celini posmatrano, institucionalni oblici manjinske samouprave u aktuelnom zakonskom okviru ne uključuju mogućnost izbora tela manjinske samouprave na lokalnom nivou, uprkos tome što se veliki broj prava koja nacionalne manjine ostvaruju u okviru manjinske samouprave ostvaruje na lokalnom nivou.

Ustanoviti institucionalne oblike organizovanja manjinske samouprave i na lokalnom nivou kako bi se omogućilo potpunije i efikasnije ostvarivanje prava nacionalnih manjina, posebno u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava, kao i da bi se stvorile povoljnije okolnosti u kojima je moguće razvijati međusobnu komunikaciju i saradnju nacionalnih saveta nacionalnih manjina na pitanjima od zajedničkog interesa i tako otvoriti prostor za međusobni dijalog, stvoriti uslove za bolje međusobno razumevanje, i na taj način podsticati multikulturalnost.

### III.2.2. *Zakoni koji regulišu oblasti u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samopavu*

Predmet analize su i zakoni koji regulišu oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava i u okviru kojih nacionalni saveti nacionalnih manjina odlučuju ili učestvuju u odlučivanju, neposredno ili preko izabranih predstavnika. Oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava reguliše više zakona, ponekada čak jednu oblast reguliše više zakona. U nastavku će biti izložene i analizirane odredbe zakona koji regulišu oblast obrazovanja, kulture, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma, u kontekstu manjinske samouprave i koncepta multikulturalnosti.



### III.2.2.1. *Obrazovanje - prava nacionalnih manjina u kontekstu multikulturalnosti*

Oblast obrazovanja u kojoj se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu reguliše više zakona. Pored Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, to su i Zakon o predškolskom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, Zakon o srednjoj školi, Zakon o visokom obrazovanju i Zakon o izmenama i dopunama tog Zakona, Zakon o obrazovanju odraslih, Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima, Zakon o učeničkom i studentskom standardu i Zakon o izmenama i dopunama toga zakona.

Analiza pojedinačnih zakona koji regulišu oblast obrazovanja, kao jednu od oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava, omogućuje da se iznese nekoliko najvažnijih zapažanja o normativnom okviru ostvarivanja prava nacionalnih manjina na obrazovanje, sa jedne strane, kao i da se sagleda normativni okvir ostvarivanja multikulturalnosti u oblasti obrazovanja. Zbog ograničenog formata ovog priloga, u nastavku će biti izneti samo najvažniji nalazi analize, bez detaljnije analize konkretnih zakonskih formulacija u pojedinim zakonima koji regulišu oblast obrazovanja.

*Prvo*, među opštim odredbama zakona koji regulišu oblast obrazovanja su i garancije prava na pristup obrazovanju pod jednakim uslovima, jednake mogućnosti za obrazovanje i vaspitanje na svim nivoima i vrstama obrazovanja i vaspitanja bez diskriminacije po bilo kom osnovu uz eksplicitno navođenje nacionalne, etničke, verske, jezičke pripadnost i kulturnog porekla.

*Drugo*, zakonom su načelno, najčešće u osnovnim odredbama definisani ciljevi obrazovanja i vaspitanja kao i očekivani ishodi u procesu obrazovnog i vaspitnog rada na različitim stupnjevima obrazovanja. Ove odredbe su načelne prirode i u praksi su stoga teško neposredno primenljive, ali one definišu određeni vrednosni okvir u kome bi bilo poželjno da se odvija obrazovni i vaspitni rad kao cilj kome treba težiti u perspektivi. Iako programatskog karaktera ove odredbe pružaju mogućnost da se, upravom pozivom na njih princip multikulturalnosti integriše u celokupan sistem obrazovanja i vaspitanja. Može se zapaziti neujednačenost zakonske regulative o ciljevima i ishodima obrazovanja i vaspitanja na različitim stupnjevima obrazovanja i vaspitanja kada se radi o odredbama značajnim za razvijanje koncepta multikulturalnosti. Ove odredbe najrazvijenije su u zakonu koji reguliše osnove sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakonu o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, dok su u zakonima koji regulišu druge nivoe obrazovanja neki drugi ciljevi istaknuti kao prioriteti.

Kako se eksplicitne zakonske odredbe o multikulturalnosti (ili odredbe koje implicitno uključuju koncept multikulturalnosti) retko sreću kao deo normativnog poretka, eksplicitno ih navodimo u tekstu koji sledi.

Među ciljevima obrazovnog i vaspitnog rada na različitim stupnjevima obrazovanja, zakonodavac navodi: negovanje otvorenosti, saradnje, tolerancije, svest o kulturnoj i civilizacijskoj povezanosti; razvoj ličnog i nacionalnog identiteta, razvijanje svesti i osećanja pripadnosti državi Srbiji, poštovanje i negovanje srpskog jezika i svog jezika, tradicije i kulture srpskog naroda, nacionalnih manjina i etničkih zajednica, drugih naroda razvijanje multikulturalizma; razvoj i poštovanje nacionalne, kulturne, jezičke, verske, uzrasne ravnopravnosti, tolerancije i uvažavanje različitosti; razvoj sposobnosti komuniciranja, dijaloga, osećanja solidarnosti, kvalitetne i efikasne saradnje sa drugima i sposobnosti za timski rad i negovanje drugarstva i prijateljstva; razvijanje sposobnosti za ulogu odgovornog građanina, za život u demokratski uređenom i humanom društvu zasnovanom na poštovanju ljudskih i građanskih prava, kao i osnovnih vrednosti pravde, istine, slobode, poštenja i lične odgovornosti; formiranje stavova, uverenja i sistema vrednosti, razvoj ličnog i nacionalnog identiteta, razvijanje svesti i osećanja pripadnosti državi Srbiji, poštovanje i negovanje srpskog jezika i svog maternjeg jezika, tradicije i kulture srpskog naroda, nacionalnih manjina i etničkih zajednica, drugih naroda, razvijanje multikulturalizma, poštovanje i očuvanje nacionalnog i svetskog kulturnog nasleđa; poštovanje rasne, nacionalne, kulturne, jezičke, verske, ravnopravnosti i tolerancije.

Među očekivanim ishodima obrazovnog i vaspitnog rada na različitim stupnjevima obrazovanja, zakonodavac navodi: efikasnu usmenu i pismenu komunikaciju na srpskom, odnosno na srpskom i jeziku nacionalne manjine i najmanje jednom stranom jeziku uz korišćenj raznovrsnih verbalnih, vizuelnih i simboličkih sredstava; prepoznavanje i uvažavanje ljudskih i dečijih prava i sposobnost da aktivno učestvuju u njihovom ostvarivanju; razvijeno osećanje pripadnosti sopstvenoj porodici, naciji i kulturi, poznavanje sopstvene tradiciju i doprinos njenom očuvanju i razvoju; poznavanje i poštovanje tradicije, identiteta i kulture drugih zajednica i sposobnost za saradnju sa njihovim pripadnicima.

Trebalo bi kritički analizirati i preispitati normativnu regulativu koja se odnosi na ciljeve i ishode obrazovanja i vaspitanja na različitim stupnjevima obrazovanja i vaspitanja i u meri i na način koji odgovara stupnju obrazovanja uvrstiti u ciljeve i ishode obrazovanja princip multikulturalnosti i vrednosti koje podstiču razvoj multikulturalnosti.

*Treće*, zakonodavstvo koje se odnosi na različite stupnjeve obrazovanja i vaspitanja eksplicitno reguliše pravo nacionalnih manjina na obrazovanje na maternjem jeziku kao i pitanja vezana za organizovanje i izvođenje obrazovnog i vaspitnog rada na jezicima nacionalnih manjina.

Obrazovni i vaspitni rad na jezicima nacionalnih manjina organizuje se na njihovom maternjem jeziku, a izuzetno i dvojezično ili na srpskom jeziku. Zakonima koji regulišu određeni stupanj obrazovanja i vaspitanja bliže se propisuju uslovi pod kojima se ostvaruje pravo nacionalnih manjina na obrazovanje

na maternjem jeziku ili dvojezično. Na svim stupnjevima obrazovanja pravo na izvođenje obrazovnog i vaspitnog rada na jezicima nacionalnih manjina reguliše se posebno, dok se na visokom stupnju obrazovanja ovo pravo reguliše na identičan način kao i pravo izvođenja nastave na bilo kom drugom stranom jeziku.

Na nekim stupnjevima obrazovanja (osnovno i srednje obrazovanje) regulisana je mogućnost da se za učenike koji ne poznaju jezik na kome se izvodi nastava kroz individualni program organizuje izučavanje srpskog jezika, kao i jezika nacionalnih manjina.

Posebno je regulisano i da se ispitivanje deteta upisanog u školu obavlja na maternjem jeziku deteta, a da se ako za to ne postoji mogućnost angažuje prevodilac koga predlaže nacionalni savet nacionalne manjine.

Na studijske programe koji su akreditovani i koji se realizuju na visokoškolskim ustanovama može se upisati lice, ako poznaje jezik na kome se izvodi nastava, a uslovi, način i postupak provere znanja uređuju se opštim aktom visokoškolske ustanove.

Konkurs za upis u školu čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave sadrži, između ostalog i obaveštenje o jeziku na kojem se ostvaruje obrazovno-vaspitni rad.

U normativni okvir koji reguliše pravo na obrazovanje na jeziku nacionalne manjine, treba uvesti i mogućnost za različite fleksibilne forme vaspitnog i obrazovnog rada koji bi omogućio razvijanje multikulturalnosti, ne samo kao principa navedenog među ciljevima obrazovanja i vaspitanja, već i kroz garantovanje instrumenata za razvoj multikulturalnosti, među kojima je mogućnost izučavanje različitih jezika nacionalnih manjina važan instrument međusobne komunikacije i izgradnje boljeg međusobnog razumevanja, posebno u nacionalno mešovitim sredinama.

*Četvrto*, zakoni koji regulišu oblast obrazovanja sadrže i odredbe o programima obrazovanja i vaspitanja u okviru kojih postoje i posebne odredbe koje se odnose na programe značajne za nacionalnu manjinu, programe dvojezičnog obrazovanja i programe osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja za pripadnike nacionalnih manjina.

U okviru programa predškolskog obrazovanja i vaspitanja propisana je mogućnost da se realizuju posebni i specijalizovani programi. U okviru ovih programa su i programi negovanja jezika i kulture nacionalne manjine, za koje nadležni ministar propisuje bliže uslove koji se odnose na vrste, načine ostvarivanja i finansiranja.

U vezi sa programima od značaja za nacionalnu manjinu kao i programima dvojezičnog obrazovanja, propisano je da nastavni program osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja obavezno sadrži preporučeni način prilago-

đavanja programa predmeta od značaja za nacionalnu manjinu i dvojezičnog obrazovanja, kao i načine ostvarivanja i prilagođavanja programa dvojezičnog obrazovanja.

Propisan je i poseban postupak odlučivanja o programima osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja za pripadnike nacionalnih manjina. Ovaj program donosi ministar nadležan za oblast obrazovanja, na osnovu predloga nacionalnog saveta nacionalne manjine i mišljenja Nacionalnog prosvetnog saveta.

Nastava jezika nacionalne manjine sa elementima nacionalne kulture ima status fakultativnog oblika obrazovno-vaspitnog rada, a za učenike koji se opredele za ovaj oblik rada nastava je obavezna. Kada učenik pripadnik nacionalne manjine stiče obrazovanje na jeziku nacionalne manjine, odnosno dvojezično ili na srpskom jeziku, ima dva časa nastave nedeljno više. Učenik može da ima do četiri časa fakultativne nastave nedeljno.

*Peto*, posebni uslovi propisani su i u vezi sa nastavnim kadrom koji realizuje nastavu na jezicima nacionalnih manjina. Pored drugih opštih uslova za prijem u radni odnos propisan je i uslov poznavanja jezika na kome se ostvaruje vaspitno obrazovni rad. Poslove vaspitača u predškolskoj ustanovi može obavljati lice koje je steklo odgovarajuće obrazovanje na jeziku na kome se ostvaruje vaspitno-obrazovni rad ili je položilo ispit iz tog jezika sa metodikom na odgovarajućoj visokoškolskoj ustanovi. Za nastavnika i stručnog saradnika može se angažovati lice koje je steklo srednje, više ili visoko obrazovanje na jeziku na kome se ostvaruje obrazovno-vaspitni rad ili je položilo ispit iz tog jezika po programu odgovarajuće visokoškolske ustanove. Izuzetak, koji zakon reguliše je romski jezik čije poznavanje nastavnik i pedagoški asistent dokazuje pred komisijom koju, na predlog nacionalnog saveta, obrazuje ministar.

*Šesto*, udžbenici i nastavna sredstva regulisani su posebnim zakonom, koji propisuje da se udžbenici štampaju i na jeziku i pismu nacionalne manjine, zabranjuje sadržaje udžbenika koji bi bili diskriminatorni po osnovu nacionalne ili etničke pripadnosti, vere i jezika, i reguliše proceduru odlučivanja o udžbenicima na jeziku i pismu nacionalne manjine.

Nacionalni savet na predlog Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja i nacionalnog saveta nacionalne manjine, utvrđuje potrebu za udžbenicima na jeziku nacionalne manjine i predmetima od interesa za nacionalne manjine. Udžbenike za jezike nacionalnih manjina i pojedine predmete od interesa za nacionalne manjine, odobrava ministar, na osnovu predloga Nacionalnog prosvetnog saveta i pozitivnog mišljenja nacionalnog saveta nacionalne manjine, a u pokrajini odgovarajući nadležni pokrajinski organi. U obrazovno vaspitnom radu mogu se koristiti i strani udžbenici na jeziku nacionalne manjine. O korišćenju ovih udžbenika odlučuje ministar koji odobrenje za korišćenje stranog udžbenika donosi za pojedini predmet, na obrazložen zahtev stručnog organa u školi, a na osnovu pozitivnog mišljenja nacionalnog saveta nacionalne manjine i Zavoda za unapređenje obrazovanja i vaspitanja.

*Sedmo*, zakonima o obrazovanju i vaspitanju regulisano je prikupljanje i evidentiranje podataka u ovoj oblasti, posebno podataka relevantnih za ostvarivanje obrazovanja na jeziku nacionalne manjine, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti kao i izdavanje javnih isprava.

Podaci koji se evidentiraju odnose se na: nacionalnu pripadnost dece, učenika i studenata uz eksplicitno navođenje da izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti nije obavezno, obrazovni status dece i učenika koji se odnose na jezik na kome se izvodi obrazovni i vaspitni rad, koliko nastavno osoblje poznavanje jezika nacionalne manjine. Kada se obrazovni vaspitni rad odvijaju na jeziku nacionalne manjine evidencija se vodi i na jeziku i pismu te nacionalne manjine, a može se voditi i samo na jeziku i pismu nacionalne manjine na obrascu koji propisuje ministar, kao deo podzakonskog akta.

Obrazovna ustanova u kojoj se obrazovno - vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine izdaje javne isprave na srpskom jeziku ćiriličnim pismom i na jeziku i pismu nacionalne manjine na kome se izvodi vaspitno obrazovni rad. Povreda ovog pravila je osnov za poništavanje javne isprave.

*Osmo*, u skladu sa pravom na manjinsku samoupravu u oblasti obrazovanja koje uključuje pravo na odlučivanje kao i pravo na učešće u odlučivanju o pitanjima značajnim za zaštitu nacionalnog identiteta nacionalnih manjina zakon reguliše i njihovu zastupljenost u organima odlučivanja, učešće u izboru organa odlučivanja, način učešća u odlučivanju kao i organizacione oblike kroz koje se, u tim organima ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu.

Predstavnici nacionalnih manjina zastupljeni su u: Nacionalnom prosvetnom savetu za - predškolsko, osnovno i srednje opšte i umetničko obrazovanje i vaspitanje (bira se jedan predstavnik iz reda nacionalnih manjina, sa liste kandidata koju zajednički podnose saveti nacionalnih manjina); Nacionalnom savetu za visoko obrazovanje (ukoliko se na jeziku nacionalne manjine u celini ili delimično izvodi nastava u okviru visokog obrazovanja); organu upravljanja u ustanovi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koju nadležni organ utvrdi da je od posebnog značaja za nacionalnu manjinu (nacionalni savet nacionalne manjine predlaže tri člana - predstavnika jedinice lokalne samouprave); organu upravljanja u srednjoj stručnoj školi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine ili za koju nadležni organ utvrdi da je od posebnog značaja za nacionalnu manjinu (nacionalni savet nacionalne manjine predlaže tri člana – predstavnika jedinice lokalne samouprave od kojih najmanje jednog iz reda predstavnika socijalnih partnera iz područja rada škole); savetu roditelja u ustanovi u kojoj nacionalne manjine odnosno etničke grupe stižu obrazovanje.

U savetu visokoškolske ustanove čiji je osnivač Republika, a na kojoj se nastava u celini ili delimično izvodi na jeziku nacionalne manjine, nacionalne manjine nemaju predstavnika, niti nacionalni savet nacionalne manjine ima

pravo da predlaže kandidate, već samo pravo da dâ svoje mišljenje o predloženim kandidatima. U nekim telima u okviru sistema obrazovanja i vaspitanja nije zakonom predviđeno da nacionalne manjine imaju svoje predstavnike, niti da na drugi način učestvuju u odlučivanju o pitanjima iz njihovog domena rada. To je na primer, slučaj sa Svetom za stručno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Agencijom za obrazovanje i vaspitanje.

Kako u nekim telima koja deluju u sistemu obrazovanja i vaspitanja nije propisana mogućnost učešća predstavnika nacionalnih manjina u sastavu ovih tela, ili u izboru članova ovih, tela kao ni učešća u odlučivanju, potrebno bi bilo preispitati zakonska rešenja i po potrebi otvoriti mogućnost da pripadnici manjina budu zastupljeni u njihovom sastavu, ili da imaju mogućnost nekog vida učešća u odlučivanju (davanje inicijativa, predloga, mišljenja i sl.) kada se radi o pitanjima od interesa za očuvanje nacionalnog identiteta i ostvarivanje manjinske samouprave.

Nacionalni saveti nacionalnih manjina učestvuju i u izboru direktora ustanova u kojima se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine davanjem mišljenja o predloženim kandidatima, a u ustanovi u kojoj se u većini odeljenja obrazovno-vaspitni rad izvodi na jeziku nacionalne manjine kao i ustanovi za koju je nadležni organ utvrdio da je od posebnog značaja za nacionalnu manjinu odgovarajući nacionalni savet nacionalne manjine daje prethodnu saglasnost na izbor direktora ustanove.

Organizacioni oblici delovanja u okviru institucija u oblasti obrazovanja i vaspitanja su jedna od formi učešća predstavnika nacionalnih manjina u odlučivanju o pitanjima u oblasti obrazovanja i vaspitanja kao jednoj od oblasti u kojoj se ostvaruje manjinska samouprava. Zakon poznaje više mogućnosti: Nacionalni prosvetni savet - za predškolsko, osnovno i srednje opšte i umetničko obrazovanje i vaspitanje može da obrazuju stalne i povremene komisije iz reda nastavnika, vaspitača, stručnih saradnika i drugih istaknutih stručnjaka i naučnika, a posebno u tom kontekstu navodi i mogućnost obrazovanja stalne komisije za pitanja obrazovanja od posebnog interesa za nacionalne manjine. Zavod za unapređivanje obrazovanja i vaspitanja može da ima posebne organizacione jedinice za pitanja obrazovanja nacionalnih manjina.

### III.2.2.2. *Kultura - prava nacionalnih manjina u kontekstu multikulturalnosti*

Jedna od oblasti značajna za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalne manjine u kojoj se ostvaruje manjinska samouprava je i kultura. Oblast kulture reguliše više zakona, među kojima su: Zakon o kulturi, Zakon o kulturnim dobrima, Zakon o kinematografiji, Zakon o izdavanju publikacija, Zakon o autorskim i srodnim pravima, Zakon o bibliotečko informacionoj delatnosti, Zakon o staroj i retkoj bibliotečkoj građi, Zakon o matici Srpskoj i dr. Međutim, primećuje se da neke značajne oblasti kulturnog stvaralaštva još uvek nisu zakonski regulisane (npr, još uvek nema zakona koji bi regulisao pozorišta).

Predmet naše analize biće fokusiran samo na dva zakona koja na opšti način ali celovito, sveobuhvatno i na najširi način regulišu oblast kulture, a ne samo pojedine oblasti kulture i kulturnog stvaralaštva, i u tom smislu predstavljaju relevantne zakone koji su izvor za normativnu analizu koncepta multikulturalnosti u oblasti koja je posebno značajna za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina i u kojoj se stoga ostvaruje manjinska samouprava.

Zakon o kulturi navodi vrednosti koje se smatraju opštim interesom u oblasti kulture među kojima je i otkrivanje, stvaranje, proučavanje, očuvanje i predstavljanje srpske kulture i kulture nacionalnih manjina u Republici Srbiji, utvrđuje da se za ostvarivanje opštih interesa u kulturi obezbeđuju sredstva u budžetu Republike Srbije, a kao jedan od sadržaja strateških dokumenata koji određuju strateške pravce i instrumente kulturnog razvoja eksplicitno navodi unapređivanje kulturnog stvaralaštva i kulturnog izraza pripadnika nacionalnih manjina.

Posebno se reguliše obaveza Republike Srbije da se stara o ostvarivanju opštih interesa u oblasti kulture i sprovođenju kulturne politike, ali se među načelima na kojima počiva kulturna politika ne navodi multikulturalnost, kao ni nijedno načelo koje bi se posebno odnosilo na kulturu nacionalnih manjina. U širem smislu neka od načela na kojima počiva ostvarivanje opštih interesa u kulturi i kulturna politika od značaja su i za razvoj multikulturalnosti i manjinsku samoupravu u oblasti kulture, na primer uvažavanje kulturnih i demokratskih vrednosti evropske i nacionalne tradicije i raznolikosti kulturnog izraza; ravnopravnost subjekata u osnivanju ustanova i drugih pravnih lica u kulturi i ravnopravnost u radu svih ustanova i drugih subjekata u kulturi; decentralizacija u odlučivanju, organizovanju i finansiranju kulturnih delatnosti; podsticanje kulturnog i umetničkog stvaralaštva i očuvanje kulturnog i istorijskog nasleđa.

Zakon o kulturi načelno garantuje pravo na manjinsku samoupravu u oblasti kulture i utvrđuje pravo nacionalnih saveta nacionalnih manjina da se staraju o sprovođenju kulturne politike nacionalne manjine i da, u skladu sa zakonom, učestvuju u procesu odlučivanja ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, osnivaju ustanove kulture i druga pravna lica u kulturi. Bliže se reguliše nekoliko pitanja vezanih za ostvarivanje manjinske samouprave u oblasti kulture među kojima su:

a) Zastupljenost i način učešća nacionalnog saveta nacionalne manjine u izboru članova organa upravljanja u ustanovama u oblasti kulture kao i institucijama koje se obrazuju u oblasti kulture. U sastav upravnog odbora i nadzornog odbora ustanove od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina, ulazi i najmanje jedan član koga predlaže nacionalni savet nacionalne manjine. U slučaju kada više nacionalnih saveta nacionalnih manjina daje predlog za člana upravnog odbora, tada predlog zajednički

podnose svi zainteresovani nacionalni saveti nacionalnih manjina, a kada su osnivačka prava preneti na nacionalni savet nacionalne manjine aktom o prenošenju osnivačkih prava utvrđuje se način imenovanja članova upravnog odbora. Pored toga, nacionalni saveti nacionalnih manjina zastupljeni su i u Nacionalnom savetu za kulturu kao stručnom i savetodavnom telu. Uz obavezu da predloži najviše dvostruko veći broj kandidata od broja koji se bira, nacionalni savet nacionalne manjine organizuje postupak predlaganja članova Nacionalnog saveta za kulturu.

b) U vezi sa pravom osnivanja ustanova značajnih za manjinsku samoupravu u oblasti kulture treba pomenuti da ove ustanove mogu osnivati Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave radi očuvanja, unapređenja i razvoja kulturne posebnosti i očuvanja nacionalnog identiteta nacionalnih manjina. Prava priznata u vezi sa tim se odnose na: utvrđivanje ustanova koje su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina na osnovu prethodno pribavljenog mišljenja nacionalnog saveta nacionalne manjine; mogućnost da se, na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine, za neke od postojećih ustanova utvrditi da su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina; mogućnost prenošenja osnivačkih prava (u celini ili delimično) ustanova koje su od posebnog značaja za očuvanje, unapređenje i razvoj kulturne posebnosti i očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina na nacionalni savet nacionalne manjine.

Zakon reguliše i sticanje statusa istaknutog umetnika, odnosno istaknutog stručnjaka u kulturi. Ovaj status može steći umetnik, odnosno stručnjak u kulturi koji je svojim radom u oblasti kulturne delatnosti dao vrhunski doprinos kulturi nacionalnih manjina u Republici Srbiji i ispunjava druge uslove propisane zakonom. O sticanju ovog statusa odlučuje Nacionalni savet za kulturu na predlog udruženja u kulturi i nacionalnog saveta nacionalne manjine.

Zakon o kulturnim dobrima reguliše kulturna dobra koja uživaju zaštitu. Klasifikovanje kulturnih dobara izvršeno je u osnovi prema obliku u kome se nalaze (nepokretna i pokretna) i bliže određena drugim parametrima (arhitektonski objekti, spomen obeležja, urbana i ruralna naselja od posebnog istorijskog značaja, arheološka nalazišta, spomena obeležja i drugo) i u tom kontekstu u eksplicitno se ne navode kulturna dobra od značaja za nacionalne manjine, ali kako su zakonske formulacije načelne one uključuju i kulturna dobra od značaja za nacionalnu manjinu. Među kulturnim dobrima koja su utvrđena samim zakonom su na primer i arhivska i filmska građa nastala u radu organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave.

Analiza pokazuje da je zakonima u oblasti kulture regulisan samo mali broj pitanja od značaja za ostvarivanje manjinske samouprave u ovoj oblasti (zastupljenost i učešće u odlučivanju u organima upravljanja ustanova kulture, prava vezana za osnivanje ustanova kulture, sticanje statusa istaknutog



umetnika). To je posebno uočljivo ukoliko se upoređuje sadržaj i obim zakonske regulative koja se odnosi na obrazovanje sa zakonskom regulativnom koja se odnosi na oblast kulture. Multikulturalnost nije našla mesto u zakonskoj regulativi koja se odnosi na oblast kulture, čak ni kao princip ili načelo utvrđeno normom opšteg karaktera, niti posebna kulturna vrednost.

### III.2.2.3. *Obaveštavanje - prava nacionalnih manjina u kontekstu multikulturalnosti*

Za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina posebno je značajno pravo na informisanje na jeziku nacionalne manjine. Stoga je oblast javnog informisanja Ustavom utvrđena kao oblast u kojoj se ostvaruje manjinska samouprava, a Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina regulisane su nadležnosti nacionalnog saveta nacionalne manjine u toj oblasti. Zakoni koji regulišu medijsku sferu, posebno Zakon o javnom informisanju dopunjuje i konkretizuje deo pitanja koja se odnose na ostvarivanje prava nacionalnih manjina na informisanje. Deo ovog priloga u kome se razmatra normativni okvir ostvarivanja prava na manjinsku samoupravu u kontekstu koncepta multikulturalnosti odnosi se na analizu Zakona o javnom informisanju i medijima. Nalazi ove analize sažeto se mogu izneti u nekoliko osnovnih tačaka.

*Prvo*, u osnovnim odredbama Zakona zabranjuje se bilo koji vid direktne ili indirektno diskriminacije urednika medija, novinara i drugih lica u oblasti javnog informisanja, ali se eksplicitno ne navodi nacionalna i etnička pripadnost, kultura i jezik, već se apostrofira samo politička opredeljenost i uverenje, dok se sva ostala lična svojstva obuhvataju blanketnom odredbom „drugo lično svojstvo“.

*Drugo*, zbog svog značaja za informisanje, negovanje sopstvene kulture i identiteta nacionalnih manjina u osnovnim odredbama garantuje se i pravo nacionalnih manjina na informisanje na sopstvenom jeziku i propisuje, kao jedan od načina ostvarivanja ovog prava obaveza Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave da obezbeđuju deo sredstava (sufinansiranja, ili obezbeđivanje drugih uslova) za rad medija koji objavljuju informacije na jezicima nacionalnih manjina. U kontekstu garancije prava nacionalnih manjina na informisanje na sopstvenom jeziku, jednom opštom odredbom (delom preuzeta iz Ustava) izričito je propisano da opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava, važeći međunarodni standardi ljudskih i manjinskih prava i praksa međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje predstavljaju okvir i osnov prilikom tumačenja i primene ovog zakona.

*Treće*, kao javni interes u oblasti informisanja izričito se navodi i istinito, nepristrasno, pravovremeno i potpuno informisanje pripadnika nacionalnih manjina na maternjem jeziku, kao i očuvanje kulturnog identiteta srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive na teritoriji Republike Srbije. Na opšti

način propisano je da se Republika Srbija, autonomna pokrajina, kao i jedinica lokalne samouprave staraju o ostvarivanju javnog interesa podsticanjem raznovrsnost medijskih sadržaja, slobodom izražavanja ideja i mišljenja i slobodnim razvojem nezavisnih i profesionalnih medija, što treba da omogući i doprinese da se potrebe građana za informacijama i sadržajima iz različitih oblasti života ostvaruju bez diskriminacije. Zakonom je bliže regulisan način ostvarivanja javnog interesa.

Jedan od načina ostvarivanja javnog interesa u oblasti informisanja je i mogućnost nacionalnih saveta nacionalnih manjina da osnivaju ustanove i privredna društva radi ostvarivanja prava na javno informisanje na jeziku nacionalne manjine, odnosno fondacije radi ostvarivanja opštekorisnog cilja unapređenja javnog informisanja na jeziku nacionalne manjine, u skladu sa zakonom. Pored toga, javni interes u oblasti informisanja ostvaruje se i kroz sufinansiranje projekata u oblasti javnog informisanja za koje se sredstva obezbeđuju u budžeti Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, a raspoređuju se na osnovu javnih konkursa i pojedinačnih davanja, na osnovu principa o dodeli državne pomoći i zaštiti konkurencije, bez diskriminacije. Eksplicitno je regulisano da se, u vezi sa projektima koji se podnose na konkurs radi podizanja kvaliteta informisanja pripadnika nacionalnih manjina, obavezno pribavlja mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine.

*Četvrto*, zakon propisuje da se među podacima koji se unose u registar o medijima obavezno unosi i podatak o jeziku na kome se medij izdaje, odnosno na kome se pruža medijska usluga.

*Peto*, među razlozima za zabranu distribucije informacije je i slučaj kada se u informaciji poziva na akt neposrednog nasilja prema licu ili grupi lica, između ostalog i na osnovu nacionalne pripadnosti ukoliko od objavljivanja informacije neposredno preči ozbiljna i nepopravljiva posledica čije se nastupanje ne može sprečiti na drugi način. O zabrani distribucije informacije odlučuje sud na predlog javnog tužioca.

Način na koji je formulisan sadržaj ove zakonske norme ukazuje da se ovom normom u prvom redu štiti sloboda štampe kao vrednosti i jedne među ljudskim slobodama kojoj zakonodavac daje prioritet u odnosu na neke druge vrednosti i ljudske slobode, među kojima je i pravo na ravnopravnost odnosno zabrana diskriminacije po bilo kom ličnom svojstvu, uključujući i nacionalnu pripadnost. Zabrana distribucije informacije kao sankcija zbog kršenja zabrane diskriminacije može se primeniti samo ukoliko su ispunjena dva uslova: prvi, da od objavljivanja informacije neposredno preči ozbiljna i nepopravljiva posledica, i drugi da se nastupanje takve posledice nije moglo sprečiti na neki drugi način. Nesumnjivo da je sloboda štampe vrednost koju zakonodavac mora zaštititi, ali je jednako tako nesumnjivo da je pravo na ravnopravnost (ili zabrana bilo kog vida direktne ili indirektno diskriminacije) takođe jedno od osnovnih ljudskih prava (prirodno pravo koje se stiče rođenjem) i vrednost koju zakonodavac primarno mora štiti.

Među ličnim svojstvima na osnovu kojih je zabranjen svaki vid diskriminacije, Zakon eksplicitno navodi samo nacionalnu pripadnost, ali ne i etničku pripadnost, jezik, kulturu koji se među ličnim svojstvima eksplicitno navode u zakonima koji regulišu neke druge oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava. Zakon i u ovom kontekstu koristi opštu odredbu „i drugo lično svojstvo“, koje uključuje i etničku pripadnost i jezik i kulturu, ali je primetna nedoslednost u sadržaju zakonske regulative. U opštoj odredbi o zabrani diskriminacije ne navode se nacionalna i etnička pripadnost, kao ni jezik i kultura. U odredbi koja reguliše zabranu distribucije informacija i zabranjuje govor mržnje navodi se samo nacionalna pripadnost.

Uputno je da se navođenje ličnih svojstava koja ne mogu biti povod i osnov za diskriminaciju i razlikovanje ujednači ili zakonskim odredbama ili opštom normom - da „bilo koje lično svojstvo“ obuhvatiti sva lična svojstva ne navodeći ni jedno od njih izričito. Neujednačen sadržaj normi i neujednačena terminologija mogu u primeni norme biti povod različitim interpretacijama, pa i različitom postupanju, što u praksi može stvarati teškoće.

*Šesto*, zakon reguliše i posebna prava i obaveze medija u javnom informisanju u okviru kojih je i zabrana govora mržnje. Zakon izričito zabranjuje da se idejama, iznetim mišljenjem kao i informacijama, koje se objavljuju u medijima podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica, između ostalog, i zbog njihovog pripadanja odnosno nepripadanja nekoj naciji. Ova zabrana je nezavisna od toga da li je objavljivanjem učinjeno krivično delo ili ne. U slučaju kršenja ove zabrane moguće je obraćanje sudu tužbom kojom se može zahtevati: utvrđivanje da je objavljivanjem informacije, odnosno zapisa povređeno pravo, odnosno interes; propuštanje objavljivanja, kao i zabrana ponovnog objavljivanja informacije, odnosno zapisa kao i predaja zapisa, uklanjanje ili uništenje objavljenog zapisa (brisanje video zapisa, brisanje audio zapisa, uništenje negativa, uklanjanje iz publikacija i sl.). U zakonom propisanim slučajevima moguće je oslobađanje od odgovornosti u slučaju govora mržnje. Zakon izričito propisuje da ne postoji povreda zabrane govora mržnje ako je objavljena informacija deo novinarskog teksta, i ako je objavljena bez namere da podstiče na diskriminaciju, mržnju ili nasilje, posebno kada predstavlja deo objektivnog novinarskog izveštaja, ili je deo novinarskog teksta objavljenog s namerom da se kritički ukaže na diskriminaciju, mržnju ili nasilje kao i na pojave koje predstavljaju ili mogu da predstavljaju podsticanje na takvo ponašanje.

*Sedmo*, odstupanje od obaveze objavljivanja odgovora na informaciju i ispravka informacije, reguliše Zakon, koji propisuje da odgovor na informaciju i ispravka informacije ne mora biti objavljena, niti sud može naložiti odgovornom uredniku da to učini ako odgovor nije na jeziku na kojem je objavljena informacija na koju se odgovara, niti je naknadno preveden na taj jezik.

*Osmo*, nadzor nad primenom Zakona o javnom informisanju vrši organ državne uprave nadležan za poslove javnog informisanja. Na osnovu samog

Zakona, nadzor nad primenom Zakona na teritoriji autonomne pokrajine vrši pokrajinski organ uprave nadležan za poslove javnog informisanja kao povereni posao.

Opšti uvid u normativna rešenja koja se odnose na oblast informisanja, kao jednu od oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava, kao i njihova analiza, posebno analiza odredbi koje se eksplicitno odnose na nacionalne manjine i njihova prava u vezi sa informisanjem na maternjem jeziku pokazuje da je, jednako kao i u zakonodavstvu koje se odnosi na oblast kulture, regulisan ograničen krug pitanja značajnih za ostvarivanje manjinske samouprave u ovoj oblasti kao i da su ona regulisana samo načelno (na primer, zabrana diskriminacije i govora mržnje, javni interes u oblasti informisanja i način njegovog ostvarivanja, i dr.). To je posebno uočljivo ako se, kao i u oblasti kulture, sadržaj i obim zakonske regulative u oblasti obrazovanja uporedi sa zakonskom regulativnom u oblasti informisanja. Multikulturalnost nije našla mesto u zakonskoj regulativi koja se odnosi na oblast informisanja, čak ni kao načelo utvrđeno normom opšteg karaktera, iako informisanje kao moćan instrument uticaja na najširu javnost može biti veoma pogodan način za promovisanje koncepta multikulturalnosti.

Normativna rešenja koja se odnose na sadržaj i obim manjinske samouprave u oblasti informisanja, kao jedne od oblasti u kojoj se ostvaruje manjinska samouprava, potrebno je kritički preispitati, a po potrebi dopuniti i izmeniti. Osnov i okvir za bliže regulisanje manjinske samouprave u oblasti informisanja su rešenja sadržana u Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koja mogu poslužiti kao svojevrsan vodič za detaljniju regulativu u zakonu koji reguliše oblast u kojoj se ostvaruje manjinska samouprava. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti ulozi koju sredstva javnog informisanja mogu imati u izgradnji, promociji i unapređenju multikulturalnosti.

#### III.2.2.4. *Službena upotreba jezika i pisma - prava nacionalnih manjina u kontekstu multikulturalnosti*

Službena upotreba jezika i pisma je važan instrument za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina i stoga je jedna od oblasti u kojoj se ostvaruje manjinska samouprava. I u ovoj oblasti, kao i u drugim oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava, postoje mogućnosti za razvoj multikulturalnosti. Predmet naše pažnje biće zakonska rešenja koja se odnose na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina. U analizu nisu uključeni podzakonski pravni akti koji se odnose na ovu oblast.

Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama u osnovnim odredbama reguliše najvažnija pitanja u ovoj oblasti, posebno reguliše službenu upotrebu latiničnog pisma kao i službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina. Analiza zakona i uvid u konkretna zakonska rešenja omogućuje da se iznesu zapažanja o normativnoj regulativi u ovoj oblasti.

*Prvo*, u osnovnim odredbama Zakon načelno reguliše službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina na područjima Republike Srbije na kojima žive pripadnici nacionalnih manjina i izričito propisuje da su jezici i pisma nacionalnih manjina istovremeno u službenoj upotrebi sa srpskim jezikom. Odredba je izuzetak od opšteg pravila prema kome je u Republici Srbiji u službenoj je upotrebi srpski jezik i ćiriličko pismo, a latinično pismo na način koji propisuje Zakon. Načelno se garantuje i pravo svakog da, kada se rešava o njegovom pravu i obavezi, upotrebljava svoj jezik, kao i da se na svom jeziku upoznaje sa činjenicama u postupku koji se vodi pred organom i organizacijom kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja. Zakon definiše službenu upotrebu jezika i pisama i propisuje da ona uključuje upotrebu jezika i pisama u radu državnih organa, organa autonomnih pokrajina, jedinica lokalne samouprave, ustanova, preduzeća, organizacija koje vrše javna ovlašćenja, javnih preduzeća i javnih službi. Pored toga, bliže su regulisani oblici ostvarivanja službene upotrebe jezika i pisama, koji uključuju: usmeno i pismeno opštenje organa i organizacija međusobno, kao i sa strankama, odnosno građanima; vođenje postupka za ostvarivanje i zaštitu prava građana; vođenje evidencija od strane opštinskih organa i organizacija koje vrše javna ovlašćenja na teritoriji opštine; izdavanje javnih i drugih isprava od interesa za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava građana; ostvarivanje prava, dužnosti i odgovornosti radnika iz rada ili po osnovi rada; ispisivanje naziva mesta i drugih geografskih naziva, naziva trgova i ulica, naziva organa, organizacija i firmi; objavljivanje javnih poziva, obaveštenja i upozorenja za javnost i ispisivanje drugih javnih natpisa. Posebno se reguliše i način upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u slučaju kada su jezik i pismo nacionalne manjine u ravnopravnoj službenoj upotrebi i propisuje da se tekst na jezicima i pismima nacionalnih manjina ispisuje posle teksta na srpskom jeziku, ispod ili desno od njega, istim oblikom i veličinom slova, a u slučaju kada je više jezika nacionalnih manjina u službenoj upotrebi, tekst na tim jezicima ispisuje se posle srpskog jezika po azbučnom redu.

*Drugo*, posebno se reguliše službena upotreba latiničnog pisma koje se, pored ćiriličnog pisma, koristi na saobraćajnim znacima i putnim pravcima na međunarodnim i magistralnim putevima za ispisivanje naziva mesta i drugih geografskih naziva, uz mogućnost da se ovo pismo koristi ne samo na međunarodnim, već i na drugim putnim pravcima, kao i za ispisivanje firmi ili drugih javnih natpisa

*Treće*, veoma detaljno zakon reguliše set pitanja koja se odnose na ravnopravnu službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina. Zakon posebno reguliše sledeća pitanja:

1. Uslove pod kojima je jezik i pismo nacionalne manjine u ravnopravnoj službenoj upotrebi koji uključuju dva modaliteta ostvarivanja ovog prava. Prvi modalitet je mogućnost ravnopravne službene upotrebe jezika i pisama nacionalne manjine u jedinici lokalne samouprave uz uslov da na njenoj teritoriji tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina. Drugi modalitet je

obavezno uvođenje ravnopravne službene upotrebe jezika i pisma nacionalne manjine kada je ispunjen uslov propisan Zakonom, da procenat pripadnika određene nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na teritoriji lokalne zajednice dostiže 15% prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. U tom slučaju organi lokalne zajednice imaju obavezu da to regulišu statutom lokalne zajednice.

2. Oblike u kojima se ostvaruje ravnopravna službena upotreba jezika nacionalnih manjina koji uključuju: korišćenje jezika nacionalnih manjina u upravnom i sudskom postupku i vođenje ovih postupaka na jeziku nacionalne manjine; upotrebu jezika nacionalne manjine u komunikaciji organa koji vrše javna ovlašćenja sa građanima; izdavanje javnih isprava, vođenje službenih evidencija i zbirki ličnih podataka na jezicima nacionalnih manjina i prihvatanje tih isprava na tim jezicima kao punovažnih; upotrebu jezika nacionalnih manjina na glasačkim listićima i biračkom materijalu; upotrebu jezika nacionalnih manjina u radu predstavničkih tela; ispisivanje imena organa koji vrše javna ovlašćenja, naziva jedinica lokalne samouprave, naseljenih mesta, trgova i ulica i drugih toponima na jeziku i pismu nacionalne manjine koji je u ravnopravnoj službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave, uz poštovanje tradicije i pravopisa.

3. Službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina u radu organa autonomne pokrajine, koji se utvrđuju statutom autonomne pokrajine.

4. Objavljivanje zakona i drugih propisa na jezicima nacionalnih manjina nije regulisano zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma. Zakon sadrži samo odredbu koja upućuje na poseban zakon koji reguliše objavljivanje zakona i drugih pravnih propisa. Ovu oblast reguliše Zakon o objavljivanju zakona i drugih pravnih propisa, ali ni u ovom zakonu na koji se eksplicitno upućuje to pitanje nije regulisano.

Zakon na koji izričito upućuje Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma u vezi sa objavljivanjem zakona i drugih pravnih propisa na jezicima nacionalnih manjina, ne sadrži odredbe o jeziku na kome se objavljuju zakoni i drugi pravni propisi, kao ni odredbe o objavljivanju zakona i drugih propisa na jezicima nacionalnih manjina. U tom pogledu u pravnom sistemu postoji pravna praznina, jer zakonska rešenja nisu kompatibilna i usaglašena. Pravnu prazninu koju ostavljaju zakonska rešenja o objavljivanju zakona i drugih propisa na jezicima nacionalnih manjina neophodno je otkloniti, dopunom zakona. U protivnom blanketna norma koja propisuje mogućnost objavljivanja zakona i drugih propisa i na jezicima nacionalnih manjina, ostaje u praksi neprimenljiva.

5. Pravo pripadnika nacionalnih manjina da se obrate republičkim organima na svom jeziku i na njemu dobiju odgovor i propisivanje uslova pod kojima se može koristiti ovo pravo kao i postupka u kome se ostvaruje. Ovo pravo zakonodavac garantuje pripadnicima nacionalnih manjina čiji broj u ukupnom stanovništvu Republike Srbije dostiže najmanje 2% prema poslednjem popisu

stanovništva. Pod određenim uslovima i po zakonom propisanom postupku, ovo pravo mogu koristiti i pripadnicima nacionalnih manjina čiji je broj u ukupnom stanovništvu Republike Srbije ispod 2%. Zakon propisuje da se oni ne obraćaju direktno na svom jeziku republičkim organima, niti da od njih direktno dobijaju odgovor na svom jeziku, već to čine preko jedinice lokalne samouprave u kojoj je jezik te nacionalne manjine u službenoj upotrebi, uz obavezu jedinice lokalne samouprave da obezbedi prevođenje i snosi troškove prevođenja dopisa upućenog republičkom organu kao i prevođenja odgovora tog organa.

Zakonsko rešenje (član 11) prema kome je jedinica lokalne samouprave dužna da obezbedi prevođenje, kao i da snosi troškove prevođenja dopisa koji je na jeziku nacionalne manjine, upućen republičkom organu, kao i prevođenje i troškove prevođenja na jezik nacionalne manjine odgovora koji je dao republički organ upitno je sa nekoliko aspekata i otvara nekoliko pitanja suštinski značajnih za mogućnost korišćenja jezika nacionalne manjine u komunikaciji sa republičkim organima. Vezivanje mogućnosti da se pripadnik nacionalne manjine obrati republičkom organu na svom jeziku i da od tog organa dobije odgovor na svom jeziku, za kapacitete i finansijske mogućnosti lokalne samouprave da to obezbedi stavlja pripadnike nacionalnih manjina u nejednak položaj u pogledu mogućnosti da ostvare jedno od svojih, Zakonom garantovanih prava, u zavisnosti od finansijskih mogućnosti kojima raspolažu različite lokalne zajednice.

Potrebno je preispitati ovo zakonsko rešenje sa stanovišta jednakih mogućnosti efektivnog korišćenja zakonom garantovanog prava nacionalnih manjina da se na svom jeziku obraćaju republičkim organima i od njih dobiju odgovor. Lokalnoj samoupravi moguće je zakonom poveriti posao vezan za organizovanje prevođenja, ali u skladu sa opštim pravilom da se za povereni posao moraju osigurati finansijska sredstva od strane onih koji taj posao poveravaju jedinici lokalne samouprave, zakon bi morao regulisati i finansiranje poverenog posla koji u ovom slučaju lokalna zajednica obavlja za Republiku kao povereni posao i koji bi se otuda finansirao sredstvima iz budžeta Republike.

6. Vođenje postupka i na jeziku nacionalne manjine regulisano je detaljno Zakonom i vezano je samo za prvostepeni postupak. Kao osnovno pravilo zakon propisuje da se prvostepeni upravni, krivični, parnični ili bilo koji drugi postupak u kome se rešava o pravima i dužnostima građana vodi na srpskom jeziku. Zakon propisuje i mogućnost, ne i obavezu, da se, pod određenim uslovima, postupak pred odgovarajućim organima vodi i na jeziku nacionalne manjine.

Zakon propisuje i jedan uslov koji mora biti ispunjen da bi se postupak mogao voditi na jeziku nacionalne manjine. Uslov za vođenje postupka na jeziku nacionalne manjine je da jezik nacionalne manjine bude u službenoj upotrebi u organu, odnosno organizaciji, pred kojom se vodi postupak. Zakon

eksplicitno navodi prvostepeni upravni, krivični i parnični postupak, ali opštom odredbom „ili drugi postupak“ otvara mogućnost da se i drugi postupci u kojima se rešava o pravima i dužnostima građana vode i na jeziku nacionalne manjine.

Zakon reguliše i pravo na vođenje postupka i na jeziku nacionalne manjine u slučaju kada je jedan organ ili organizacija pred kojima se vodi postupak obrazovana za više opština. I u tom slučaju postupak se može voditi na jeziku nacionalne manjine ako su ispunjeni određeni uslovi. Jedan od uslova je da je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi u opštinama koje su obuhvaćene područjem na kome deluje organ ili organizacija pred kojom se vodi postupak. Drugi uslov je da pripadnici nacionalne manjine, koji su stranke u postupku, imaju prebivalište u opštini u kojoj je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine.

Način na koji se određuje jezik nacionalne manjine na kome se vodi postupak takođe je regulisan Zakonom. Zakonska rešenja odnose se na tri različite situacije. Jedna od njih je kada u postupku učestvuje jedna stranka - pripadnik nacionalne manjine. U tom slučaju postupak se, na zahtev stranke, vodi na jeziku nacionalne manjine koji je u službenoj upotrebi u organu, odnosno organizaciji koja vodi postupak. Drugi slučaj je kada u postupku učestvuje više stranaka pripadnika nacionalnih manjina čiji jezici nisu isti. U tom slučaju postupak se vodi na jednom od jezika koji je u službenoj upotrebi u organu, odnosno organizaciji koja vodi postupak o kome se strane sporazumeju. Treći slučaj je situacija u kojoj se stranke nisu sporazumele o tome na kom jeziku će se voditi postupak. Tada jezik postupka određuje organ, odnosno organizacija pred kojom se vodi postupak, uz izuzetak propisan zakonom, u slučaju kada jedna od stranaka zahteva da se postupak vodi na srpskom jeziku, gde se potom postupak vodi na srpskom jeziku.

Jezik na kome će se voditi postupak je prethodno pitanje u postupku. Deo postupka u kome se odlučuje o jeziku postupka vodi se na srpskom jeziku. O utvrđivanju jezika postupka odlučuje lice koje vodi postupak, koje je dužno da upozna stranku koji su jezici u službenoj upotrebi na području organa ili organizacije pred kojom se vodi postupak kao i da zatraži od stranke da se izjasni na kom će se jeziku voditi postupak. Zakon izričito propisuje da se u zapisnik unosi način utvrđivanja jezika postupka i navodi koji jezik je utvrđen kao jezik postupka.

U vezi sa vođenjem prvostepenog postupka na jeziku nacionalne manjine Zakon propisuje i jezik, odnosno pismo na kome se sastavlja zapisnik i odluke donete u toku postupka. Ovi akti izrađuju se, kao autentični tekstovi, na srpskom i na jeziku nacionalne manjine. Za stranku u postupku čiji jezik nije utvrđen kao jezik postupka, garantuju se prava koja stranke imaju u drugostepenom postupku, a čiji sadržaj i obim je uži od prava koja stranke imaju u prvostepenom postupku.



Zakonske odredbe o vođenju postupka i na jeziku nacionalne manjine su sveobuhvatne i detaljne. To bi, na prvi pogled, govorilo u prilog zaključku da normativni okvir ispunjava uslove za efikasno ostvarivanje zakonom garantovanih prava. Ne bi se, međutim smelo ispustiti iz vida da je zakonom propisana samo mogućnost, ali da one ne ustanovljava i obavezu da se, ukoliko su ispunjeni svi zakonski uslovi, prvostepeni postupak vodi i na jeziku nacionalne manjine.

Potrebno je da se prouče konkretni efekti koje u praksi ima zakonska odredba koja propisuje mogućnost (ne i obavezu) da se prvostepeni postupak vodi i na jeziku nacionalne manjine. Ukoliko praksa pokaže da je efekat ove norme faktičko „suspendovanje“ zakonom garantovanih prava, bilo bi potrebno potražiti nova zakonska rešenja koja bi omogućila da se zakonom garantovana prava i praktično realizuju.

7. Prava pripadnika nacionalnih manjina da koriste svoj jezik u drugostepenom postupku reguliše Zakon. Ova prava su po sadržaju i obimu uža i razlikuju se od prava na vođenje postupka na jeziku nacionalne manjine koja zakonodavac garantuje samo u prvostepenom postupku. Zakon izričito upućuje na shodnu primenu ovih pravila i u postupku pred Ustavnim sudom.

Opšte pravilo je da se drugostepeni postupak vodi na srpskom jeziku. Određena, Zakonom eksplicitno utvrđena prava vezana za upotrebu jezika u postupku, nacionalne manjine ostvaruju pod određenim uslovima. Ova prava garantuju se pripadnicima nacionalnih manjina na područjima na kojima jezici nacionalnih manjina nisu u službenoj upotrebi, i uključuju: pravo da u postupku koriste svoj jezik i pismo; pravo da na svom jeziku podnose molbe, žalbe, tužbe, predloge, predstavke i druge podneske; pravo da im se na njihov zahtev dostavljaju na njihovom jeziku otpravci rešenja, presuda i drugih akata kojima se rešava o njihovim pravima i obavezama, kao i svedočanstva, uverenja, potvrde, i druga pismena. Zahtev za dostavljanje akata na jeziku nacionalne manjine ne mora se posebno podnositi, jer Zakon propisuje da će se smatrati da je zahtev podnet i kada je podnesak podnet na jeziku nacionalne manjine.

Posebno je regulisana upotreba jezika i pisma nacionalne manjine u aktima (rešenje, odluka, zapisnik, podnesci, isprave i druga pismena) koji se donose u drugostepenom postupku i u vezi sa tim postupkom. Ove akte prevode prvostepeni organ ili organizacija na jezik (odnosno jezike) na kojima je vođen prvostepeni postupak.

Zakon reguliše i upotrebu jezika nacionalne manjine i za druge učesnike (svedoci, veštaci i dr.) u postupku koji se vodi pred organom ili organizacijom na područjima u kojima jezik nacionalne manjine nije u službenoj upotrebi, ako su izjave ili pismena date na jeziku nacionalne manjine. U ovom slučaju postupak se vodi uz pomoć tumača ukoliko službeno lice koje vodi postupak ne poznaje u dovoljnoj meri jezik nacionalne manjine, a troškove prevođenja

snosi organ, odnosno organizacija pred kojom se vodi postupak. Osnovno pravilo je da se izjave drugih učesnika u postupku unose u zapisnik na srpskom jeziku, ali zakon garantuje pravo pripadniku nacionalne manjine koji je učesnik u postupku da zahteva da se zapisnik ili pojedini delovi zapisnika prevede i na jezik nacionalne manjine kao i da se izjave učesnika u postupku date na srpskom jeziku, prevedu na jezik nacionalne manjine.

8. Izdavanje javnih isprava i na jeziku nacionalne manjine garantuje se pripadnicima nacionalnih manjina pod uslovima propisanim zakonom. Ovo pravo uživaju pripadnici nacionalnih manjina na područjima na kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, što je prvi uslov, i ako pripadnik nacionalne manjine podnese zahtev da mu se isprava izda i na jeziku nacionalne manjine, što je drugi uslov koji treba ispuniti.

Zakon, u ovom kontekstu posebno navodi svedočanstva o stečenom obrazovanju koja se izdaju na zahtev pripadnika nacionalne manjine pod uslovom da je nastava izvođena na jeziku nacionalne manjine, a jednom opštom odredbom proširuje se mogućnost da se i na jeziku nacionalne manjine izdaju druge javne isprave i sve druge isprave od interesa za ostvarivanje prava građana. Pored toga, zakon propisuje da se i evidencije u vezi sa ovim ispravama na područjima na kojima su u službenoj upotrebi i jezici nacionalnih manjina vode i na tim jezicima.

Zakon reguliše i sadržaj obrazaca javnih isprava i evidencija, koji se štampaju dvojezično, na srpskom i na jeziku svake nacionalne manjine čiji je jezik u službenoj upotrebi.

9. Jedan poseban vid korišćenja jezika nacionalne manjine koji, iako je nesumnjivo lično pravo, ima neposredne konsekvence i na službenu upotrebu jezika nacionalne manjine je zakonsko garantovanje prava pripadnika nacionalnih manjina na slobodan izbor i korišćenje ličnog imena i imena svoje dece, kao i pravo na upisivanje ovih ličnih imena u sve javne isprave, službene evidencije i zbirke ličnih podataka prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine, što ne isključuje i paralelan upis imena po srpskom pravopisu i pismu.

10. Ispisivanje naziva mesta i drugih geografskih naziva, naziva ulica i trgova, naziva organa i organizacija, saobraćajnih znakova, obaveštenja i upozorenja za javnost i drugih javnih natpisa i na jezicima nacionalnih manjina je zakonski garantovano na područjima i u sredinama u kojima su u službenoj upotrebi i jezici nacionalnih manjina. Ovo pravo može se, dakle, koristiti pod uslovom da je na konkretnom području u službenoj upotrebi i jezik nacionalne manjine.

11. Zakon reguliše i korišćenje jezika i pisma nacionalne manjine kada se radi o ispisivanju naziva firmi, ustanova ili drugih pravnih lica, radnji kao i drugih oblika obavljanja delatnosti. Pored srpskog jezika, jezik i pismo nacionalne manjine koriste se pod uslovom da je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi u opštini u kojoj se nalazi sedište tog subjekta kao i kada je jezik

nacionalne manjine u službenoj upotrebi u mestu poslovanja tog subjekta. Od ovih pravila dopušteno je odstupanje kada je u pitanju robni znak.

U vezi sa zakonskim rešenjima o službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina moguće je izneti i nekoliko opštih zapažanja.

Terminologija koju zakonodavac koristi nije dosledna. U zakonu se, na primer, koriste dva termina koja se vezuju uz službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina: termin „službena upotreba jezika i pisma“ i termin „ravnopravna službena upotreba jezika i pisma“ čije značenje nije isto. U praksi korišćenje različitih termina koji označavaju iste, slične ili različite situacije može biti ozbiljan izvor problema u praktičnoj primeni i stoga terminologiju zakona treba brižljivo i dosledno koristiti.

Zakonska rešenja vezana za upotrebu jezika nacionalne manjine u postupcima pred organima i organizacijama koje rešavaju o njihovim pravima govore da se zakonodavac opredelio da utvrdi i garantuje različit sadržaj i obim prava u prvostepenom odnosno drugostepenom postupku. Širi krug prava obuhvaćen je garancijama koje su propisane za prvostepeni postupak, a uži kada se radi o pravima koja zakon garantuje u drugostepenom postupku. Nema sumnje da je moguće naći određenu argumentaciju za različit sadržaj i obim prava koja zakon garantuje pripadnicima nacionalnih manjina u prvostepenom, odnosno u drugostepenom postupku, ali je nesumnjivo moguće argumentovano braniti i stanovište da sužavanje sadržaja i obima prava nacionalnih manjina u vezi sa jezikom na kome se vodi postupak u kome se odlučuje o nekom njihovom pravu, ozbiljno dovodi u pitanje princip jednakosti u postupanju kao jedan od temelja pravne sigurnosti i vladavine prava.

U vezi sa analiziranim odredbama Zakona potrebno je proučiti praktične konsekvence različitog sadržaja i obima prava pripadnika nacionalnih manjina u vezi sa upotrebom svog jezika i pisma u postupcima pred organima i organizacijama koji rešavaju o njihovim pravima i upotpuniti zakonska rešenja, u skladu sa načelnim ustavnim garancijama vezanim za pravo na pravično suđenje i kako bi se obezbedio princip jednakopravnosti postupanja u skladu sa principom vladavine prava.

### III.2.3. *Subsidijarno zakonodavstvo – manjinska samouprava i multikulturalnost*

Za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina veoma važno je i subsidejerno zakonodavstvo. Iako prava koja garantuje subsidijarno zakonodavstvo nisu najdirektnije uključena u koncept manjinske samouprave, često je njihov sadržaj od velikog uticaja na ostvarivanje manjinske samouprave. To je posebno slučaj sa pravima koja se ostvaruju u političkoj sferi, u političkom životu (npr. izborna prava, prava na političko organizovanje, pravo na govor i javno iznošenje mišljenja i dr.). Postoji određeni „zajednički imenitelj“ koji sadržinski povezuje prava na manjinsku samoupravu i prava koja se ostvaruju

u oblasti političkog života. I prava na manjinsku samoupravu i prava koja se ostvaruju u političkoj sferi vezana su za učešće u odlučivanju ili neposredno odlučivanje o pitanjima koja su najneposrednije (oblasti u kojima se ostvaruje manjinska samouprava) ili indirektno (oblasti koje kreiraju ambijent u kome je moguće/ili nije moguće realizovati manjinsku samoupravu) vezana za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina. To je slučaj i sa kaznenim i prekršajnim zakonodavstvom koje sankcioniše kršenje i povredu prava pripadnika nacionalnih manjina. To je, takođe slučaj, na primer i sa zakonodavstvom koje reguliše teritorijalnu organizaciju, status i nadležnosti lokalne samouprave jer se na lokalnom nivou ostvaruje veliki broj prava u oblastima u kojima se ostvaruje manjinska samouprava. Subsidijarno zakonodavstvo sa drži i niz posebnih mera čiji je cilj i smisao da doprinesu stvaranju jednakih mogućnosti da pripadnici nacionalnih manjina mogu da ostvare sva ustavom i međunarodnim dokumentima koje je Srbija ratifikovala, garantovana ljudska prava. Zbog svega toga i subsidijarno zakonodavstvo nesumnjivo zaslužuje da bude predmet temeljite i sveobuhvatne analize.

Ograničen prostor koji nam stoji na raspolaganju, razlog je što u ovom prilogu ovakva vrsta analize nije našla svoje mesto i što je celokupna analiza fokusirana na samo nekoliko zakona koji se odnose na političku sferu. To su u prvom redu zakoni koji regulišu izbore, Zakon o izboru narodnih poslanika i Zakon o lokalnim izborima, kao i Zakon o lokalnoj samoupravi koji reguliše nadležnosti jedinica lokalne samouprave od značaja za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina uključujući i pravo na manjinsku samoupravu kao i ambijent u kome postoje (ili ne postoje) mogućnosti za razvoj multikulturalnosti.

1. Pravo nacionalnih manjina da biraju narodne poslanike garantuje Ustav Republike Srbije, a bliže reguliše Zakon o izboru narodnih poslanika. Reprezentovanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini je osnovna pretpostavka za njihovo aktivno učešće u vršenju ustavotvorne i zakonodavne vlasti i učešće u odlučivanju o drugim pitanjima iz nadležnosti Narodne skupštine. Neophodno je naglasiti da brojni faktori izbornog sistema, ali i faktori izvan izbornog sistema, deluju na mogućnost (ili nemogućnost) reprezentovanja pripadnika nacionalnih manjina u predstavničkim telima. U ovom momentu oni neće biti predmet pažnje, već samo zakonska rešenja u aktuelnom zakonodavnom okviru koji reguliše izbor narodnih poslanika. Zakon o izboru narodnih poslanika propisuje nekoliko posebnih mera koje bi trebalo da doprinesu stvaranju jednakih mogućnosti učešća pripadnika nacionalnih manjina u izboru narodnih poslanika i jednakih mogućnosti da budu predstavljeni Narodnoj skupštini.

Među posebnim merama, nekoliko mera odnosi se na upotrebu jezika i pisma i one su neposredno povezane sa pravom na manjinsku samoupravu u oblasti službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina. Zakon propisuje štampanje glasačkih listića kao i zapisnika o radu biračkog odbora i na jezicima nacionalnih manjina uz uslov da je u opštini jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi.

Samo jedna posebna mera odnosi se na faktore izbornog sistema, tačnije na izborni prag kao procentualno izražen broj glasova koji je potrebno osvojiti da bi kandidatskoj listi pripao poslanički mandat. Za političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina propisan je prirodni prag, pa ove liste učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. U vezi sa ovakvim rešenjem nekoliko pitanja zaslužuju komentar:

*Prvo*, zakon je propisao prirodni prag, ali je zadržana odredba prema kojoj je za validnost kandidatske liste potrebna podrška od 10. 000 birača, dakle kao i za sve druge liste. Takvo rešenje na izvestan način obesmišljava odredbu o prirodnom pragu kao posebnoj meri.

*Drugo*, sporan je i način kako je zakonodavac odredio koje političke stranke se smatraju političkim strankama nacionalnih manjina, jer je pravilo načelne prirode (sve one stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodnopravnim standardima) i ostavlja veoma širok prostor za diskrecionu ocenu onih koji su u prilici da odlučuju koje stranke će u izborima imati taj status.

*Treće*, sporno u zakonskim rešenjima je i to što je odluka o ovako delikatnom pitanju poverena Republičkoj izbornoj komisiji kao organu za sprovođenje izbora koji o tome odlučuje na predlog podnosioca liste, a da pri tom zakonodavac nije propisao bliže kriterijume koje bi ovakva lista morala ispuniti, niti poseban postupak odlučivanja o proglašenju ovakve liste (na primer, pribavljanje mišljenja nacionalnog saveta nacionalne manjine).

*Četvrto*, mnoga važna pitanja nisu regulisana. Na primer, posebne mere koje bi se odnosile na izbor ili imenovanje članova organa za sprovođenje izbora; obaveze medija u vezi sa informisanjem na jezicima nacionalnih manjina o izborima i izbornoj kampanji

Zbog svega rečenog potrebno je brižljivo analizirati i preispitati zakonska rešenja, posebno ona koja se odnose na faktore izbornog sistema i njihov uticaj na mogućnost reprezentovanja nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini i po potrebi predložiti korigovanje zakonskih rešenja kako bi se otklonile prepreke za ostvarivanje izbornih prava pripadnika nacionalnih manjina i obezbedile jednake mogućnosti za reprezentovanje nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini.

Neophodno je regulisati učešće predstavnika političkih stranaka nacionalnih manjina u radu organa za sprovođenje izbora, posebno u radu biračkih odbora u jedinicama lokalne samouprave koje odlikuje nacionalno mešoviti sastav stanovništva.

Pravo pripadnika nacionalnih manjina da biraju odbornike u skupštine jedinica lokalne samouprave reguliše Zakon o lokalnim izborima. Zakon pre-

uzima neka rešenja sadržana u Zakonu o izboru narodnih poslanika i na identičan način reguliše: prirodni prag za liste pripadnika nacionalnih manjina; stranke ili koalicije koje se smatraju političkim strankama nacionalnih manjina; nadležnost organa za sprovođenje izbora da odlučuju o tome koja stranka se smatra političkom strankom nacionalne manjine; štampanje glasačkih listića i zapisnika o radu biračkog odbora na jeziku nacionalne manjine ukoliko je on u službenoj upotrebi u opštini.

Zakon o lokalnim izborima reguliše još neka pitanja značajna za ostvarenje prava pripadnika nacionalnih manjina u političkom životu, posebno u političkom reprezentovanju i izbornom procesu.

Zakon načelno reguliše reprezentovanje nacionalnih manjina u skupštinama jedinica lokalne samouprave u kojima je stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava, i propisuje da se u takvim sredinama omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštini jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom.

Načelno je regulisana i zastupljenost predstavnika političkih stranaka u organima za sprovođenje izbora u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave. Jednom načelnom odredbom, ne precizirajući način na koji se ona praktično primenjuje Zakon propisuje da će se prilikom imenovanja članova biračkih odbora posebno voditi računa o zastupljenosti političkih stranaka nacionalnih manjina u skupštini jedinice lokalne samouprave. Pored toga, zakon garantuje i pravo podnosioca izborne liste za odbornike, koji nije podneo izbornu listu za narodne poslanike, da odredi predstavnika u biračke odbore u proširenom sastavu. Pravo da odrede svog predstavnika u prošireni sastav biračkog odbora garantuje se eksplicitno i političkim strankama kao i koalicijama političkih stranaka nacionalnih manjina koje predlože najmanje jednu trećinu kandidata za odbornike od ukupnog broja odbornika koji se bira.

Kao što nije ni Zakon o izboru narodnih poslanika, tako ni ovaj Zakon nije propisao posebne mere koje bi se odnosile na proces kandidovanja i broj birača koji je potrebno da podrži kandidatsku listu za odbornika kako bi ona bila validna.

Prema postojećem zakonskom rešenju, najmanje što se mora učiniti je da se sagledaju efekti zakonskih rešenja koja se odnose na broj birača koji mora podržati kandidatsku listu kako bi ona bila validna i po potrebi i u ovom slučaju propisati posebne mere kako bi se obezbedile jednake mogućnosti za reprezentovanje nacionalnih manjina u skupštini jedinice lokalne samouprave.

Takođe je potrebno načelne garancije (koje u zakonu nisu operacionalizovane, kao što je na primer obezbeđivanje srazmerne zastupljenosti nacionalnih manjina u sastavu skupštine lokalne zajednice) konkretizovati pre svega kroz propisivanje načina njihove primene.

2. Nadležnosti jedinica lokalne samouprave u vezi sa pravima pripadnika nacionalnih manjina koja se ostvaruju na nivou lokalne zajednice kao i institucionalni oblici delovanja regulišu se Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Među nadležnostima opštine Zakon eksplicitno reguliše samo tri grupe poslova od neposrednog značaja za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina, kao i za ostvarivanje manjinske samouprave. Opština je nadležna da se stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa; da utvrđuje jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine; da se stara se o javnom informisanju od lokalnog značaja i obezbeđuje uslove za javno informisanje na srpskom jeziku i jeziku nacionalnih manjina koji se koriste na teritoriji opštine, osniva televizijske i radio-stanice radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji je u opštini u službenoj upotrebi, kao i da izveštava na jeziku nacionalnih manjina koji nije u službenoj upotrebi, kada takvo izveštavanje predstavlja dostignuti nivo manjinskih prava.

Navedene nadležnosti protežu se na dve oblasti u kojima se ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu (službena upotreba jezika i pisma i pravo na informisanje), a izostaju druge oblasti (obrazovanje i kultura) podjednako značajne za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina u kojima se takođe ostvaruje pravo na manjinsku samoupravu, a koje zakonodavac posebno ne apostrofira. Pored toga, zakon je samo na opšti način regulisao da se opština stara o ostvarivanju, zaštiti i unapređenju ljudskih prava i individualnih i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina i etničkih grupa, ali nije bliže regulisan sadržaj koji ove nadležnosti uključuju nadležnosti niti je regulisan način na koji se one ostvaruju u opštini.

Zakonom propisane nadležnosti vezane za ostvarivanje prava nacionalnih manjina kao i manjinsku samoupravu bilo bi potrebno upotpuniti nadležnostima vezanim za oblasti obrazovanja i kulture koje su izostavljene a od jednakog značaja su za očuvanje nacionalnog identiteta nacionalnih manjina i ostvarivanje manjinske samouprave.

Načelno regulisana nadležnost opštine zahtevala bi da se bliže reguliše sadržaj koji ona uključuje kao i način ostvarivanja, kako bi opšta odredba o nadležnosti opština u oblasti ljudskih i manjinskih prava bila i u praksi primenljiva.

Zakon propisuje i jedan svojevrsan institucionalni mehanizam – savet za međunacionalne odnose, koji se obrazuje u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave. Kriterijume prema kojima se određuje koje jedinice lokalne samouprave se smatraju jedinicama sa nacionalno mešovitim stanovništvom propisuje zakon. To su one jedinice lokalne samouprave u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili svih nacionalnih manjina čine više od 10% od ukupnog broja stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji.

U sastav ovog tela ulaze predstavnici srpskog naroda i predstavnici nacionalnih manjina koji u ukupnom broju stanovnika jedinice lokalne samouprave učestvuju sa više od 1%. Zakon izričito propisuje da sastav saveta za međunacionalne odnose treba da obezbedi ravnomernu zastupljenost predstavnika srpskog naroda i nacionalnih manjina, uz ograničenje da ni srpski narod, niti jedna nacionalna manjina ne može imati većinu članova saveta. Ukoliko nacionalna manjina ima nacionalni savet nacionalne manjine, tada nacionalni savet nacionalne manjine predlaže predstavnike nacionalnih manjina u savet za međunacionalne odnose.

Zakon fragmentarno reguliše i nadležnosti ovog tela, uz mogućnost da se delokrug i način rada saveta za međunacionalne odnose bliže reguliše posebnom odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave, uz eksplicitno propisivanje kvalifikovane (apsolutne) većine za usvajanje ove odluke. Deo nadležnosti koje zakon rezerviše za savet za međunacionalne odnose su savetodavnog karaktera i u skladu su sa zakonskim određivanjem karaktera i prirode ovog organa kao savetodavnog tela. Deo nadležnosti prevazilazi okvire savetodavne uloge, kao što je na primer pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave ako smatra da su njime neposredno povređena prava pripadnika srpskog naroda i nacionalnih manjina predstavljenih u savetu za međunacionalne odnose kao i pravo da pod istim uslovima pred Vrhovnim sudom Srbije pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave sa statutom, kao i pravo da o svojim stavovima i predlozima (ovo bi se moglo interpretirati i kao pravo predlaganja) obaveštava skupštinu opštine uz obavezu skupštine opštine da se o njima izjasni, u zakonom propisanom roku.

Savet za međunacionalne odnose bi, posebno s obzirom na sastav, mogao imati značajnu ulogu u razvijanju multikulturalnosti u lokalnoj zajednici. Činjenica da njegovo mesto nije jasno definisano u strukturi institucionalnih mehanizama koji se obrazuju u lokalnoj zajednici (zakon ga definiše kao savetodavno i samostalno radno telo) nalagala bi da se priroda i uloga ovog tela sagledaju i nakon iskustava, pozitivnih ili negativnih iz višegodišnje prakse njihovog rada, sagledaju u kontekstu koncepta multikulturalnosti i mogućnosti da se sveobuhvatnim profilisanjem nadležnosti ovog tela doprinese boljem identifikovanju uloge koju saveti za međunacionalne odnose mogu imati u razvijanju multikulturalnosti u lokalnoj zajednici.





## IV KA POLITICI INTEGRATIVNOG MULTIKULTURALIZMA

Stručnjaci Centra za istraživanje etniciteta, od 2006. godine ukazuju na probleme u vezi sa rešenjima u propisima i javnim politikama kojima se podstiče društvena segregacija nacionalnih manjina. Još 2006. godine stručnjaci Centra su predložili model zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina koji je osmišljen na osnovu nekoliko istraživanja sprovedenih od 2003. godine. Model je sadržao niz rešenja pogodnih za integrativnu politiku multikulturalnosti, primerenu prirodi multietničnosti u zemlji. Prilikom osmišljavanja ovog modela naročito se vodilo računa o tome da se kroz razvijenu kulturnu autonomiju obezbedi jasan položaj decentralizovane manjinske samouprave koja raspolaže sa nedvosmisleno propisanim ovlašćenjima na osnovu kojih samostalno odlučuje o pitanjima priznatih autonomijom. Pored uslova za ostvarivanje individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, kao uslov očuvanja i zaštite njihovih etno-kulturnih identiteta, vodilo se računa i o tome da se predloženim merama podstakne društvena integracija manjina, odnosno da se postepeno izmeni društveno raspoloženje čije su osobenosti etnička distanca, predrasude i nerazumevanje kultura.

Iako je ovaj predlog imao podršku pojedinih manjinskih samouprava i naročito stručne javnosti, institucionalni model zaštite prava nacionalnih manjina otišao je u drugom pravcu – usvojen je Zakon kojim je uređen položaj nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao tela manjinske samouprave, a ispuštena je iz vida činjenica da pre toga nije donet zakon kojim je trebalo da se uredi položaj nacionalnih manjina čije interese ta tela zastupaju. Preovladalo je mišljenje, a nacionalni saveti su mu se priklonili, da je Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina preuzet iz sistema prethodnih država referentan osnov za uređenje brojnih pitanja specifičnih za srbijansku multikulturalnu zajednicu. Analogno tome bi bilo da je ustanovljen i uređen položaj Ustavnog suda, a da pri tome nije donet Ustav, te da taj Ustavni sud odluke donosi po Ustavu države koja se raspala. Pretpostavlja se da je takva situacija nemoguća, a i kada bi se desila, na takvo nešto bi svakako reagovala institucije, ali i civilno društvo, međunarodne institucije i stručnjaci.

Duže od decenije srbijansku nedorečenu politiku multikulturalnosti obeležavaju protivrečni procesi. S jedne strane predstavnici države, ali i pojedini stručnjaci, ukazuju na to da su u ustavnopravnom sistemu usvojeni standardi iznad onih koji važe u međunarodnom pravu i da je Srbija obezbedila punu zaštitu prava nacionalnih manjina. Na drugoj strani, pojedini predstavnici nacionalnih manjina, posebno onih koje su nastanjene u centralnom delu Srbije, ukazuju na težak položaj nacionalnih manjina i potpunu neuređenost njihovog položaja<sup>87</sup>; predstavnici drugih manjinskih zajednica su dugo isticali da

87 Albanci su u opštinama Bujanovac, Medveđa i Preševo bojkotovali Popis

je normativni osnov za ostvarivanje prava nacionalnih manjina dobar, a da probleme sa kojima se nacionalni saveti suočavaju prilikom njegove primene, treba rešavati dogovorom sa nadležnim organima<sup>88</sup>. Ta saradnja je uobičajeno podrazumevala dogovore parlamentarnih političkih stranaka sa političkim strankama nacionalnih manjina koje su imale dobru pregovaračku poziciju. Međutim, neskrivene, čak institucionalizovane veze političkih stranaka i manjinskih samouprava i nelogično izbegavanje države i pojedinih manjinskih samouprava da se o pitanjima uređenja multikulturalnosti razgovara i iz perspektive građanskog društva, pokrenule su raspravu o „partokratiji manjinskih samouprava“. Iako je ova pojava karakteristična u političkom sistemu Srbije i najveća prepreka njenoj suštinskoj društvenoj demokratizaciji rasprava je otvorena upravo na pitanjima odnosa nacionalnih saveta nacionalnih manjina i političkih stranaka. Svakako da problem tog odnos nije nevažan, ali čini se da je on tek vrh ledenog brega neuređene politike multikulturalnosti, a da je rasprava o tome dobrodošla maska ispod koje se prikrivaju dublji i složeniji problemi većinske demokratije u multikulturalnom društvu.

Raspravu o politici multikulturalnosti u Srbiji obnovili su izbori za nacionalne saveta, ali i Odluka<sup>89</sup> Ustavnog suda kojom je osporena ustavnost više članova Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Nakon njenog donošenja postalo je jasno da su neophodne izmene Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, a sve češće spominjalo se i da je potrebno objediniti taj Zakon i Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u jedan celovit zakon. Da se vratimo na početak ovog poglavlja – pre devet godina stručnjaci su predlagali usvajanje zakona koji bi obuhvatio pitanja ostvarivanja individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, uređenje „kulture autonomije“ i položaja manjinske samouprave.

---

stanovništva, Bošnjačko nacionalno vijeće je 2012. godine donelo Rezoluciju o položaju i položaju i ostvarivanju prava i sloboda bošnjačkog naroda u Srbiji; Manjinska poslanička grupa SDA je 2. februara 2015. godine podnela Rezolucija za rešavanje statusa nacionalnih manjina ([www.sda.rs/index.php?akcija=strana&id=128](http://www.sda.rs/index.php?akcija=strana&id=128)), a u izveštajima međunarodnih organizacija ukazuje se na nerešeno pitanje položaja Vlaha, najzad Zaštitnik građana je utvrdio da zbog nesprovođenja merasocijalno-ekonomske integracije pripadnici romske nacionalne manjine nemaju uslove za ostvarivanje „manjinskih“ prava ([www.pravamanjina.rs/attachments/IZVESTAJ%20ZG%20O%20SPROVODJENJU%20STRATEGIJE](http://www.pravamanjina.rs/attachments/IZVESTAJ%20ZG%20O%20SPROVODJENJU%20STRATEGIJE)).

88 „Zakonski standardi za zaštitu manjina su u Srbiji viši nego u okolnim zemljama“, problem je to što se zakoni ne primenjuju dovoljno jer nadležna ministarstva nemaju „administrativni kapacitet“ da se bave manjinama, a republički budžet često ne predviđa novac za manjine. Problemi su i nedostatak adekvatne sudske zaštite i „volja političke elite“ u Beogradu (Iz izlaganja dr Tamaša Korheca na skupu Srpsko-mađarski odnosi – put napred: [www.srbel.net/2012/06/18/tamas-korhec-50-000-gradjana-srbije-trazi-drzavljanstvo-madjarске](http://www.srbel.net/2012/06/18/tamas-korhec-50-000-gradjana-srbije-trazi-drzavljanstvo-madjarске)).

89 „Službeni glasnik RS“, br. 20/2014. godine.

## IV.1. ODLUKA USTAVNOG SUDA O NEUSTAVNOSTI POJEDINIH ČLANOVA ZAKONA O NACIONALNIM SAVETIMA

Na osnovu nekoliko inicijativa za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina Ustavni sud je Rešenjem<sup>90</sup> pokrenuo postupak za utvrđivanje neustavnosti pojedinih članova Zakona. U skladu sa propisanim postupka za ocenu ustavnosti, Rešenje je prosleđeno na mišljenje Narodnoj skupštini, a saglasno odredbi člana 37. stav 1. Zakona o Ustavnom sudu, održana je javna raspravu na kojoj su, pored učesnika u postupku, učestvovali predstavnici državnih organa i službi čije su nadležnosti i delokrug rada u neposrednoj vezi sa pitanjima koja su Zakonom uređena, kao i naučni i javni radnici koji se bave pitanjima ustavno-pravnog položaja nacionalnih manjina. Narodna skupština nije odgovorila Ustavnom sudu, a javna rasprava pred Sudom održana je 2. jula 2013. godine<sup>91</sup>.

Dve i po godine kasnije, 16. januara 2014. godine Ustavni sud je doneo Odluku kojom je utvrdio da više odredbi Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina nisu u saglasnosti sa Ustavom. Međutim, pre nego što je odlučio o tome Ustavni sud je zauzeo stanovište o ostvarivanju dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina i pravnom položaju nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Za razvoj politike multikulturalnosti, sagledavanje ukupnog položaja nacionalnih manjina i statusa njihovih „manjinskih samouprava“ stanovište Ustavnog suda je veoma važno. Pored toga što su njime razrešene neke od dilema našeg pravnog sistema u vezi sa određenjem i položajem nacionalnih saveta, stanovište Suda posredno ukazuje i na značaj neposrednog učešće pripadnika nacionalnih manjina za ostvarivanje prava na očuvanje i zaštitu njihovih etno-kulturnih identiteta.

Ustavni sud smatra da „potreba za utvrđivanjem i ostvarivanjem dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina proističe iz činjenice da za postizanje stvarne ravnopravnosti i jednakosti položaja pripadnika nacionalnih manjina sa ostalim stanovništvom nije dovoljno obezbediti im samo jednaka prava sa ostalima i nediskriminaciju, već je nužno pružiti im i neka šira, dodatna prava. Bez toga, mada su formalno jednaki, oni ne bi i stvarno bili jednaki. Tako npr. da bi pripadnici nacionalnih manjina uživali stvarnu ravnopravnost

90 IUz-882/2010 od 17. januara 2013. godine.

91 U javnoj raspravi pred US učestvovali su Zaštitnik građana, Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, Ministarstvo kulture i informisanja, Ministarstvo pravde i državne uprave i Kancelarija Vlade za ljudska i manjinska prava, kao i akademik prof. dr Tibor Varadi, prof. dr Marijana Pajvančić, prof. dr Miodrag Jovanović, prof. dr Vladimir Đurić i prof. dr Boris Krivokapić.

sa većinskim stanovništvom, nije dovoljno samo priznati im pravo da se slobodno izjašnjavaju kao pripadnici odnosne manjine i zabraniti njihovu diskriminaciju, već je neophodno osigurati im i čitav niz posebnih prava, kao što su: pravo na negovanje sopstvene kulture i tradicije, pravo na obrazovanje na maternjem jeziku, pravo na informisanje na maternjem jeziku, pravo na osnivanje sopstvenih organizacija, pravo na delotvorno učešće u životu društva, itd. Pri tome se ne radi samo o pukom priznavanju odgovarajućih prava, već se moraju stvoriti i potrebni uslovi za njihovo stvarno nesmetano uživanje. Primera radi, ako se pripadnicima nacionalnih manjina prizna pravo na nastavu na maternjem jeziku, a ne obezbede u praksi uslovi za to (posebne manjinske škole, potreban nastavni kadar, udžbenici i drugo) sve se završava na nivou tzv. golog prava (*nudum ius*), tako da kvalitet života koji zajednica obezbeđuje manjini ostaje daleko ispod onog koji uživa većina“.

Zauzimajući ovaj stav Ustavni sud je nesumnjivo mislio na prava pripadnika nacionalnih manjina i u tom smislu ukazao na član 15 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina kojim je zemljama potpisnicama propisan standard: “Strane ugovornice će stvoriti uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim odnosima, posebno onim koji se na njih odnose“. Opređenjenju Suda da raspravu o osporavanju pojedinih odredbi Zakona o nacionalnim savetima razmatra sa stanovišta svrhe ostvarivanja prava lica koja pripadaju nacionalnim manjinama je potvrđeno citatom tačke 80. iz obrazloženja uz član 15. Okvirne konvencije: „Ovaj član zahteva od ugovornica da stvore neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i u javnim stvarima, posebno onima koje se njih tiču. Pre svega ima za cilj da podstakne stvarnu ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji čine većinu“. Takvi uslovi podrazumevaju ustavno pravne garancije i određenja učešća pripadnika nacionalnih manjina u donošenju nacionalnih, regionalnih i lokalnih odluka za koje se veruje da će direktno uticati na njihov položaj.

U tom smislu ovlašćenja nacionalnih saveta ne predstavljaju kršenje principa jednakosti građana već su pretpostavka stvarne jednakosti i pune integracije manjina. Zakonom utvrđene nadležnosti nacionalni saveti ostvaruju na osnovu člana 75. Ustava iz kojeg proizilazi pravno određenje njihovog položaja u ustavnom i političkom sistemu. Naime, Ustavni sud je usvojio stanovište da nacionalni savet nacionalne manjine ima karakter „posebnog (*nedržavnog*) tela - organizacije koja predstavlja institucionalni oblik putem koga se u Ustavom utvrđenim oblastima društvenog života koje su značajne za očuvanje identiteta nacionalne manjine (kultura, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma), ostvaruju kolektivna prava nacionalne manjine (pravo na samoupravu) u tim oblastima, tako što se nacionalnom savetu zakonom poveravaju određena javna ovlašćenja da učestvuje u odlučivanju ili da samostalno odlučuje o pojedinim pitanjima iz ovih oblasti, vodeći pri tome, naravno, računa o prirodi ovlašćenja koje se poverava“.

Ukazujući na samoupravna ovlašćenja ograničena Ustavom i Zakonom priznate kulturne autonomije Ustavni sud je potvrdio činjenicu da je nacionalni savet najznačajnije telo preko koje predstavlja nacionalnu manjinu.

Ovim stanovištem Sud je razrešio dileme u vezi sa subjektom, odnosno nosiocem prava (građani pripadnici nacionalnih manjina) i položajem tela manjinske samouprave i tek porom se upustio u problem ocene osnovanosti ustavnosti pojedinih članova Zakona.

1. Sud je prvo razmotrio načelno osporavanje korišćenja pojma „nadležnosti nacionalnog saveta“ i utvrdio je da nacionalni savet nacionalne manjine, kao nedržavni subjekt, telo koga biraju pripadnici nacionalne manjine, nema nadležnosti, već vrši pojedina javna ovlašćenja koja su mu zakonom poverena. Takvim tumačenjem Ustavnog suda nacionalni savet ne ostvaruje nadležnosti već je u položaju imaoca javnog ovlašćenja. Međutim, Ustavni sud nije utvrdio razlog za neustavnost odredbi Zakona o nacionalnim savetima u kojima je pojam „nadležnost“ upotrebljen, jer je smatrao da je reč o „rđavoj zakonodavnoj nomotehnici“, a ne suštinskoj povredi ustavnosti.

2. Odredba člana 2. stav 2. Zakona osporena je u delu kojim se nacionalnom savetu daje mogućnost da u oblastima u kojima predstavlja nacionalnu manjinu (obrazovanje, kultura, obaveštavanje na jeziku nacionalne manjine i službena upotreba jezika i pisma), osniva i privredna društva.

Ispitujući ustavnost osporenog dela člana 2. stav 2. Zakona, Ustavni sud je pošao od toga da se radi o ovlašćenju nacionalnog saveta u jednoj od oblasti utvrđenih članom 75. Ustava, te da su „odredbom člana 79. stav 1. Ustava, među zajamčenim pravima pripadnika nacionalnih manjina na očuvanje posebnosti utvrđena i prava na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova i na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom. Ustavni sud je utvrdio da, prema članu 3. stav 3. Zakona, nacionalni savet ima svojstvo pravnog lica. Stoga, po oceni Ustavnog suda, ovlašćenje nacionalnog saveta da u oblastima iz člana 75. stav 1. Ustava osniva određene institucionalne (organizacione) oblike nije nesaglasno Ustavom zajamčenim kolektivnim pravima nacionalnih manjina i pravima na očuvanje njihove posebnosti. U tom smislu, kao sporno se može postaviti samo pitanje koji institucionalni (organizacioni) oblik u „kulturne autonomije“ nacionalni savet može osnovati. Ustavni sud ukazuje na to da se odgovor na ovo pitanje nalazi u zakonima kojima je bliže uređena svaka od navedenih oblasti društvenog života (obrazovanje, kultura i javno informisanje), jer se pravo u određenoj oblasti može ostvarivati samo kroz osnivanje onog organizacionog oblika koji je zakonom predviđen, nezavisno od toga ko je osnivač“.

Nakon analize zakona kojima se uređuju pitanja iz oblasti ostvarivanja priznatih kolektivnih prava Ustavni sud je ocenio da nacionalni savet nacionalne manjine može osnovati „privredno društvo samo u oblasti javnog informisanja (obaveštavanja), jer je samo zakonima kojima se uređuje ova

oblast (štampani i elektronski mediji) privredno društvo predviđeno kao onaj organizacioni oblik preko koga se može obavljati informativna delatnost“. Ustavni sud je ukazao da utvrđena ocena ne predstavlja smetnju da osnivač privrednog društva u odgovarajućoj oblasti bude ustanova čiji je osnivač nacionalni savet u skladu sa opštim propisima o osnivanju privrednih društava i svakako za obavljanje one delatnosti koja bi bila u neposrednoj vezi i u funkciji ostvarivanja Ustavom zajemčenih kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina.

3. U vezi sa članom 10. Zakona inicijatori su osporavali tačke 6, 10, 11, 12, 13 i 15.

U vezi sa tačkom 6. osporeno je to što je jedna od „opštih nadležnosti“ nacionalnog saveta to da osnivaju ustanove, udruženja, fondacije i privredna društva ne samo u oblastima kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, već i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine.

Ustavni sud je odlučio da tačka 6. člana 10. Zakona o nacionalnim savetima, u delu koji glasi: “i drugim oblastima od značaja za očuvanje identiteta nacionalne manjine”, nije u saglasnosti sa Ustavom jer nije saglasna sa članom 75. stavom 2. Ustava kojim je taksativno (*numerus clausus*) navedeno da se kao kolektivna jemče pravo na kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službena upotreba jezika i pisma. U tim oblastima pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju svoja kolektivna prava preko izabranog nacionalnog saveta nacionalne manjine, ako iskoriste ustavnu mogućnost da ga izaberu.

Odredbe tačaka 12. i 13. člana 10. Zakona, kojima je propisano da nacionalni savet pokreće postupak pred Ustavnim sudom, Zaštitnikom građana, pokrajinskim i lokalnim ombudsmanom i drugim nadležnim organima, kada proceni da je došlo do povrede Ustavom i zakonom garantovanih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina i da postupak iz tačke 12. ovog člana pokreće u ime pripadnika nacionalne manjine, uz prethodno pribavljeno pismeno ovlašćenje, osporene su u delu koji se odnosi na pokretanje postupka pred Ustavnim sudom. Ustavni sud je osporio ove tačke uz jasno obrazloženje pokretanja i toka postupka pred ovim državnim organom.

Odredbom tačke 15. člana 10. Zakona bilo je uređeno da nacionalni savet odlučuje o drugim pitanjima koja su mu poverena ne samo zakonom, već i aktom autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave. Ustavni sud je utvrdio da je deo koji se odnosi na pravo nacionalnog saveta da odlučuje o pitanjima koja su mu poverena od strane organa teritorijalne autonomije i lokalne samouprave nije u saglasnosti sa Ustavom. Svoju odluku US je obrazložio pozivom na svoje ranije odluke<sup>92</sup> kojima je ukazao na izričitost ustavnih odredbi iz člana 137. Ustava kojima je uređeno da se pojedina javna ovlašćenja

92 „Službeni glasnik RS“, broj 67/12 i „Službeni glasnik RS“, broj 99/09

mogu poveriti samo zakonom, odnosno na osnovu odredbi člana 178. stava 2. Ustava prema kojoj autonomna pokrajina može svojom odlukom pojedina pitanja iz svoje nadležnosti poveriti samo jedinicama lokalne samouprave<sup>93</sup>.

4. Članom 12. Zakona o nacionalnim savetima propisani su različiti oblici učešća nacionalnog saveta u upravljanju ustanovama u oblasti obrazovanja, odnosno u ustanovama predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja čiji je osnivač država, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave, u kojima se obrazovno-vaspitni rad izvodi i na jeziku nacionalne manjine, ili u kojima se izučava govor, jezik ili kultura nacionalne manjine kao poseban nastavni predmet.

Sud je zauzeo stav da propisivanje pojedinih oblika učešća nacionalnog saveta, kao izabranog tela koje predstavlja pripadnike određene nacionalne manjine, u upravljanju vaspitno-obrazovnim ustanovama načelno ne narušava načelo ravnopravnost ostalih građana, već da je reč o meri za ostvarivanje dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina proizašloj iz Ustavom (član 75, stav 2) utvrđenog kolektivnog prava pripadnika nacionalnih manjina da, neposredno ili preko svojih nacionalnih saveta učestvuju u odlučivanju o pojedinim pitanjima u vezi sa obrazovanjem. Ustavni sud je svoju odluku osnažio i ukazujući na člana 21. stav 4. Ustava kojim je uređeno da država može uvesti posebne mere radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Ustavni sud je podsetio i na člana 79. stav 1. Ustava koji propisuje obavezu za državu i autonomne pokrajine da obezbede školovanje pripadnicima nacionalnih manjina na njihovom jeziku. Oba pomenuta člana Ustavni sud tumači afirmativno i smatra da mere preduzete na osnovu člana 21. stav 4. Ustava nisu akt diskriminacije, a da obaveza države i pokrajine da obezbedi obrazovanje nacionalnih manjina podrazumeva i učešće njihovih predstavnika u tim procesima.

Međutim, Ustavni sud je ocenio da su druge odredbe člana 12. Zakona ustavnopravno sporne. Ustavni sud je ukazao na ustavnopravni problem u vezi sa tačkom 2. stava 1. Zakona kojom je bilo predviđeno ovlašćenje nacionalnog saveta da predlaže članove upravnog, odnosno školskog odbora - predstavnike jedinice lokalne samouprave, između ostalog, i u ustanovama za koje je utvrđeno da su od posebnog značaja za nacionalnu manjinu. Sud je istakao inače činjenicu na koju je više puta ukazivano da zakonom nije propisano koje uslove treba da ispunjava vaspitno-obrazovna ustanova da bi stekla status „ustanove od posebnog značaja za nacionalnu manjinu“. Odsustvo zakonske uređenosti ovog pojma svaku pravnu normu koja bilo koje ovlašćenje nekog subjekta dovodi u vezu sa „ustanovom od posebnog značaja za nacionalnu manjinu“, lišava osnovnih standarda jasnoće i određenosti kao preduslova principa vladavine prava.

U vezi sa tačkom 5. stava 1. istog člana Zakona Ustavni sud je ukazao na važno ustavnopravno tumačenje pojmova „učešće u odlučivanju“ i „samostal-



no odlučivanje“ o pojedinim pitanjima priznate kulturne autonomije. Ustavni sud je ukazao na to da za razliku od samostalnog odlučivanja, učestvovanje u odlučivanju znači konsultaciju sa organom koji donosi odluku. Zato se učešće u odlučivanju ne može pretvoriti u pravo „veta“, već se, pre svega, izražava kroz davanje mišljenja i predloga. U tom smislu, u vezi sa odredbom da Nacionalni savet daje saglasnost na izbor direktora ustanove u kojoj se vaspitno-obrazovni rad izvodi i na srpskom, treba istaći da u takvoj ustanovi pravo na obrazovanje ostvaruju svi učenici, bez obzira na nacionalnu pripadnost, te da izbor direktora ne može biti uslovljen prethodnom saglasnošću nacionalnog saveta nacionalne manjine.

Upuštajući se u raspravu o „dovoljnom broju“ pripadnika nacionalnih manjina da ostvaruju priznata prava u vezi sa zaštitom etno-kulturnog identiteta Ustavni sud je osporio ustavnost stav stava 3. člana 12. Zakona kojim je bilo propisano da nacionalni savet nacionalne manjine čiji jezik nije u službenoj upotrebi ni u jednoj jedinici lokalne samouprave ima pravu učesće u upravljanju u ustanovama učeničkog i studentskog standarda u jedinici lokalne samouprave u kojoj pripadnici nacionalne manjine koju on predstavlja čine više od 1% ukupnog stanovništva prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. Donoseći odluku Ustavni sud je smatrao „da srazmernost ustanovljenog legitimnog cilja zasnovanog na potrebi zakonske razrade odredbe člana 75. stav 2. Ustava u ovom slučaju treba da bude uspostavljena na taj način da isti ne bude, sa jedne strane, usko posmatran, ali, sa druge strane, i da ne bude uspostavljen na prenatravan način tako da dovodi u pitanje jednakost u ostvarivanju prava svih građana i da daje preveliku i dominantnu ulogu, uslovno rečeno, *jednoj strani* u uspostavljenim odnosima...“. Ustavni sud je zbog toga zauzeo stanovište da pomenuti stav člana 12. Zakona proširuje ostvarivanje priznatih prava i na jedinice lokalne samouprave u kojima jezik nacionalne manjine nije u službenoj upotrebi i da je time „narušeno i načelo jedinstva pravnog poretka“. Sud je cenio da je svrha mera, kojima se realizuju dodatna prava pripadnika nacionalnih manjina, da se njihovi pripadnici dovedu u stanje stvarne jednakosti sa ostalim građanima, te da je jedan od uslova za uvođenje ovih mera to da su one objektivno potrebne. Kako Ustav i Zakon nisu predvideli kriterijume na osnovu kojih se procenjuje objektivnost osporene mere, Sud je odlučio da ona nije u saglasnosti sa Ustavom.

5. Članom 15. tačkom 7. Zakona bilo je propisano da nacionalni savet, u skladu sa zakonom, daje mišljenje u postupku utvrđivanja broja učenika za upis u srednju školu, kao i u postupku davanja saglasnosti na broj učenika za sticanje stručne osposobljenosti, prekvalifikacije, dokvalifikacije i specijalizacije. Ustavni sud je odlučio da je ova tačka člana 15. u suprotnosti sa Ustavom i svrhom zaštite kolektivnih prava nacionalnih manjina.

U vezi sa tim Ustavni sud je dao obrazloženje: „Ustavni sud konstatuje da je odredbama Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju propisano, između ostalog, da u postupku utvrđivanja broja učenika za upis u školu u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine, nacionalni savet nacionalne

manjine daje mišljenje (član 35. stav 4.) i da škola u toku godine vrši upis kandidata radi sticanja specijalističkog, odnosno majstorskog obrazovanja, stručne osposobljenosti, prekvalifikacije, dokvalifikacije i obuke, uz saglasnost Ministarstva, a u školi u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine prethodno se pribavlja mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine (član 36 stav 7) Za razliku od navedenih odredaba Zakona kojim se na sistemski način uređuje srednje obrazovanje i vaspitanje, a u okviru toga i učešće nacionalnog saveta nacionalne manjine u utvrđivanju broja učenika, ali samo u srednjim školama u kojima se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine, a što i jeste deo korpusa kolektivnih prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja, iz osporene odredbe Zakona proizlazi da se predviđeno ovlašćenje nacionalnog saveta nacionalne manjine odnosi na sve srednje škole, bez obzira na to da li se radi o ustanovi u kojoj se nastava izvodi na jeziku nacionalne manjine ili ne. Na ovaj način se, po oceni Ustavnog suda, pripadnicima nacionalnih manjina zakonom daje ovlašćenje da odlučuju i o pitanjima koja se ne tiču njihovog obrazovanja, što izlazi izvan jemstva člana 75. stav 2. Ustava. Istovremeno, osporenim odredbom krši se i ustavni princip jedinstva pravnog poretka“.

6. Ustavni sud je utvrdio da odredba člana 19. stav 2. Zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom, ali da Odluka ustavnog suda ne dovodi u pitanje ranije izvršen prenos osnivačkih prava nad pojedinim javnim glasilima. Da bi pojasnili, članom 19. Zakona je bilo propisano da: nacionalni savet može, na način utvrđen zakonom, samostalno ili zajedno sa drugim pravnim licem, osniva ustanove i privredna društva za obavljanje novinsko-izdavačke i radio-televizijske delatnosti, štampanja i reprodukcije snimljenih medija i vršiti prava i obaveze osnivača, stav 1. koji Ustavni sud nije osporio, i u stavu 2. koji je Ustavni sud osporio: „da Republika, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave kao osnivač javnih preduzeća i ustanova u oblasti javnog informisanja koje u celini ili pretežno vrše informisanje na jeziku nacionalne manjine mogu u sporazumu sa nacionalnim savetom u celini ili delimično preneti osnivačka prava na nacionalni savet“.

Odluku je Ustavni sud zasnovao na ranije donetoj Odluci<sup>94</sup> u vezi sa neustavnošću odredaba zakona kojima je nacionalnim savetima davano pravo osnivanja medija i članu 14. stav 3. Zakona o javnom informisanju koja se odnosi na oblast štampanih medija. Ustavni sud je podsetio da je članom 50. stav 2. Ustava utvrđeno da se radio i televizijske stanice osnivaju u skladu sa zakonom, a da je taj zakon u pravnom poretku Republike Srbije Zakon o radiodifuziji. Odredbom člana 42. stav 1. Zakona o radiodifuziji propisuje se da su subjekti koji ne mogu biti imaoци dozvole za emitovanje programa u smislu navedenog Zakona preduzeće, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač Republika Srbija ili autonomna pokrajina (izuzetak su ustanove radiodifuznog servisa) niti politička stranka, organizacija ili koalicija, kao i pravno lice čiji su suosnivači ovi subjekti. Dakle, navedeni Zakon, prema oceni Ustavnog suda,

---

94 Odluka IUz-27/2011 od 3. oktobra 2013. godine.

ne ostavlja pravni prostor da se posebnim zakonom predvidi izuzetak u kome bi Republika ili autonomna pokrajina, pored programa na jezicima nacionalnih manjina koji se proizvode i emituju u okviru javnog radiodifuznog servisa, mogla da osniva posebne i samostalne radio i televizijske stanice na jezicima nacionalnih manjina, pa samim tim ne postoji ni pravna mogućnost da se prenose osnivačka prava koja postoje u pogledu takvih subjekata.

Najzad, prilikom odlučivanja Ustavni sud je imao u vidu i to da su prema članu 11. Zakona o javnom informisanju<sup>95</sup> javnog glasila štampana javna glasila, radio i televizijski programi, kao i to da prema članu 14. stav 3. istog Zakona, „osnivači javnog glasila ne mogu biti, ni posredno ni neposredno, država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda, osim ukoliko je to predviđeno posebnim zakonom kojim se uređuje oblast radiodifuzije“. Sud je imao u vidu i to da jedinica lokalne samouprave, prema Zakonu o lokalnoj samoupravi može da osniva televizijske i radio-stanice radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji je u opštini u službenoj upotrebi, kao i radi izveštavanja na jeziku nacionalnih manjina koji nije u službenoj upotrebi, kada takvo izveštavanje predstavlja dostignuti nivo manjinskih prava (član 20. tačka 34). Međutim, Ustavni sud je cenio i to da Zakonom o javnim preduzećima iz 2012. godine delatnost javnog informisanja nije predviđena kao delatnost od opšteg interesa, te u ovoj delatnosti osnivač javnog preduzeća ne može biti Republika Srbija, autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Stoga, kako ni ovi subjekti ne mogu biti osnivači ni štampanih, ni elektronskih medija, tu nema pravnog osnova ni da na nacionalne savete prenesu osnivačka prava.

Ne upuštajući se u Odluku Ustavnog suda, trebalo bi ukazati na to da je iskazivanjem stava da Odluka ustavnog suda ne dovodi u pitanje ranije sprovedene postupke, prenošenja osnivačkih prava nad javnim glasilima stvorio novi pravni prostor za faktičku nejednakost građana pripadnika nacionalnih manjina. U vezi sa ostvarivanjem prava na obaveštavanje, i pogodnostima koje ono u savremenom dobu pruža, u povoljnijem položaju će biti pripadnici nacionalnih manjina čije su manjinske samouprave uspele da se u galimatijasu propisanih nedorečenosti „bolje snađu“ i blagovremeno izdejstvuju prenos osnivačkih prava. Podsetimo da je Ustavni sud tri godine donosio Odluku kojom je između ostalih osporio i odredbe ovog člana Zakona.

7. Ustavni sud je osporio i ustavnost tački 1 –4 člana 20. Zakona kojim je bilo propisano učešće nacionalnog saveta nacionalne manjine u postupku imenovanja organa, programskog odbora i odgovornog urednika programa na jeziku nacionalne manjine ustanova radiodifuznog servisa - Radiodifuzne ustanove Srbije i Radiodifuzne ustanove Vojvodine „kada ta ustanova emituje program na jeziku nacionalne manjine“.

95 „Službeni glasnik RS“, br. 43/03, 61/05, 71/09, 89/10 - Odluka US i 41/11 - Odluka US.

Na osnovu detaljnog obrazloženja propisa kojima je uređen položaj radio-difuznih ustanova Ustavni sud je ukazao na to da se preko njih ostvaruje opšti interes svih građana. Ovu funkciju pomenute ustanove ostvaruju na osnovu Zakonom taksativno i detaljno propisane obaveze ovih ustanova da emituju i da proizvode programe i na jezicima nacionalnih manjina, da obezbede zadovoljavanje potreba nacionalnih manjina za programskim sadržajima koji izražavaju njihov kulturni identitet, da uvažavaju jezičke i govorne standarde, kako većinskog stanovništva, tako, u odgovarajućoj srazmeri, i nacionalnih manjina, na području na kome se program emituje i drugo.

Ustavni sud je ocenio da je Zakon o radiodifuziji u punoj meri vodio računa o specifičnim potrebama pripadnika nacionalnih manjina u oblasti radiodifuzije i to ne samo u vezi sa obaveštavanjem već i u širem smislu u vezi sa kulturom, obrazovanjem i upotrebom jezika i pisma, te da navedene zakonske odredbe upravo sadrže i mere za ostvarivanje dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina. Sa druge strane, javni radiodifuzni servis, odnosno ustanove koji su njegovi nosioci, su zakonom uspostavljeni na način da su izvan uticaja javne vlasti, upravo iz razloga da bi se na objektivan i nediskriminatorski način ostvarivao opšti interes svih građana Srbije. Stoga Ustavni sud nalazi da nema legitimnog opravdanja, niti objektivne potrebe da u ustanovama putem kojih se ostvaruje zakonom utvrđeni opšti interes svih građana Republike Srbije u ovoj oblasti, pripadnici nacionalnih manjina svoja kolektivna prava ostvaruju i dodatnim pravima učešća u izboru organa i tela javnih radiodifuznih ustanova, na koja prava nema nijedna druga društvena grupa.

8. Ustavni sud je prihvatio osporavanja odredbi člana 23. Zakona kojim je bilo propisano da su pojedinačni pravni akti, koji se odnose na članove Zakona 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21 i 22, a kojima su uređene nadležnosti manjinskih samouprava, doneti bez odgovarajućeg predloga ili mišljenja nacionalnog saveta protivzakoniti, odnosno ništavi.

Ustavni sud je prihvatio i osporavanje stava 2 istog člana kojim je bilo propisano „da ako nacionalni savet i pored uredno dostavljenog zahteva nadležnog organa, u roku od 30 dana ne dostavi predlog ili mišljenje, akt iz stava 1. ovog člana se donosi i bez pribavljenog predloga, odnosno mišljenja“.

Nakon što je utvrdio osnovanost osporavanja i prirodu i svrhu propisanih mera Ustavni sud je utvrdio da člana 23. Zakona nije u saglasnosti sa Ustavom, a da Zakon o opštem upravnom postupku, kroz propisani mehanizam kontrole zakonitosti donetih upravnih akata u postupku po redovnom i vanrednim pravnim sredstvima, pruža punu i delotvornu zaštitu pripadnika nacionalnih manjina u ostvarivanju kolektivnih prava predviđenih Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, odnosno odgovarajućim zakonima kojima su uređene pojedine oblasti društvenog života u kojima nacionalne manjine ostvaruju kolektivna prava.

9. Ustavni sud je osporio i član 24. Zakona kojim je bila predviđena obaveza Republike, odnosno autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave da, u taksativno navedenim slučajevima, „na inicijativu nacionalnog saveta“ prenese, delimično ili u celini, osnivačka prava nad određenim ustanovama u oblasti obrazovanja, kulture i javnog informisanja<sup>96</sup>. Istovetno kao i u vezi sa osporavanjem ustavnosti člana kojim je bilo uređeno prenošenje osnivačkih prava u oblasti obaveštavanja, Ustavni sud, je odlučio da se doneta Odluka ne primenjuje u slučajevima ustanova kod kojih je postupak prenošenja osnivačkih/upravljačkih prava okončan.

Sušтина obrazloženja Suda je stav da kolektivna prava pripadnika nacionalnih manjina zajamčena članom 75. stav 2. neće biti ugrožena time što u javnim ustanova u kojima prava ostvaruju građani nezavisno od nacionalnosti, nacionalni savet ne ostvaruje pravo osnivača. Time se ne uskraćuje pravo pripadnika nacionalnih manjina da ostvaruju ista prava na način propisan zakonom i kojim se obezbeđuje očuvanje njihovog identiteta. U tom smislu pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova, ali i na školovanje na svom jeziku u javnim ustanovama čime je su obezbeđena Ustavom zajamčena prava. Međutim, osnivanje privatnih obrazovnih ustanova ne podrazumeva i *apriori* preuzimanje osnivačkih prava nad već postojećim javnim ustanovama, a još manje to da taj prenos zavisi isključivo od volje nacionalnog saveta. Šta više, prema mišljenju Suda, prenos osnivačkih prava mora biti zasnovan na saglasnosti volja, shvaćene u najširem smislu, subjekata između kojih se vrši prenos osnivačkih prava. Pri tome veoma je bitno da osnivač ustanove koji je istovremeno nosilac ustavnih i zakonskih prava i obaveza mora imati pravnu mogućnost da oceni da li će se prenosom osnivačkih prava na delotvorniji način obezbediti ostvarivanje prava nacionalnih manjina, što je suština i svrha svih Ustavom i zakonima uspostavljenih odnosa u oblasti zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina.

Dalje, Sud je i prilikom razmatranja ocene ustavnosti ovog člana ponovio stav da nisu utvrđeni jasni i objektivni kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuje zakonom predviđeni “poseban značaj za nacionalnu manjinu”. Ustavni sud je isto konstatovao i prilikom ocene odredbe člana 12. stav 1. tačka 2. Zakona. Sud je zauzeo je stanovište da nedostatak preciznih kriterijuma dovodi do moguće potpune proizvoljnosti u primeni navedene zakonske odredbe na osnovu koje može nastati pravna nesigurnost u ovoj oblasti, a nadležni državni organi u odnosu na nacionalne savete kao imaoce javnih ovlašćenja ne mogu uticati, već po automatizmu moraju prihvatati njihove odluke, što je u osnovi suprotno i položaju imaoce javnih ovlašćenja u odnosu na državne organe prema osnovnim načelima na osnovu kojih su uspostavljeni njihovi odnosi, a na osnovu odredaba člana 137. Ustava i relevantnih odredaba Zakona o državnoj upravi.

96 Važno je pomenuti da Ustavni sud nije potpuno suspendovao prenos osnivačkih prava na ustanovama u oblasti obrazovanja i kulture jer nije osporio prenos osnivačkih prava na ustanove obrazovanja na osnovu člana 11. stav 3. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, a na ustanovama kulture na osnovu člana 16. stav 3. Istog Zakona.

Najzad, u vezi sa prenošenjem osnivačkih prava Ustavni sud je podsetio na to da bi propisivanje jasnih i objektivnih kriterijuma na osnovu kojih bi određene javne ustanove, posebno u oblasti obrazovanja i kulture, bile proglašavane ustavnovama od izuzetnog značaja za nacionalnu manjinu pomoglo u vezi sa efikasnijem ostvarivanjem ovog prava.

10. Ustavni sud je razmatrao i član 25. Zakona kojim je bilo predviđeno da nacionalni savet može podneti inicijative i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti Narodnoj skupštini, Vladi i drugim državnim organima i posebnim organizacijama predloge (stav 1), a da će ovi organi pre razmatranja i odlučivanja o pitanjima iz oblasti „kulturne autonomije“ zatražiti mišljenje nacionalnih saveta (stav 2). Najzad, razmatrana je i ustavna osnovanost stava 3. koji je upućivao na to da će se postupak pribavljanja mišljenja urediti poslovnica pomenutih organa, ali i stava 4. koji je ovlašćivao nacionalni savet da podnosi inicijativu Vladi za ukidanje, odnosno poništenje propisa državnih organa i posebnih organizacija, koji nisu u skladu sa zakonima i propisima koji se odnose na nacionalne manjine.

Ustavni sud je zaključio da su osporene odredbe člana 25. Zakona sadrže neadekvatne i neprecizne i netačne pojmove i da su one u svom jezičkom značenju neprimenjive i pravno nemoguće, jer pojedini od državnih organa nisu ni nadležni za donošenje propisa (sudovi i javna tužilaštva), te je pravno nemoguće podneti Vladi inicijativu za ukidanje, odnosno poništenje propisa kako je to predviđeno stavom 4. člana 25. Zakona. Takođe, položaj pojedinih državnih organa u pravnom sistemu Republike Srbije (Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca) ne dozvoljava mogućnost da Vlada ukine ili poništi propise koje oni donose, „te su i sa te strane osporene odredbe pravno nemoguće“. Pored toga, uprkos tome što nema ustavnopravnih smetnji da nacionalni savet nacionalne manjine inicira Vladi da ukine, odnosno poništi propis organa državne uprave, koji nije u skladu sa odredbama Zakona o nacionalnim savetima, takvo ovlašćenje nije ni potrebno jer ga Vlada već crpi na osnovu člana 8. stav 3. Zakona o Vladi.

Pored toga, Ustavni sud je utvrdio da član 25. nije u skladu sa ustavnim položajem Narodne skupštine, koja postupak donošenja zakona i drugih opštih akata iz svoje nadležnosti samostalno uređuje. Sud se prilikom donošenja odluke o neustavnosti ove odredbe člana 25. Zakona pozvao i na zakonodavnu funkciju Narodne skupštine, odnosno na činjenicu da nacionalni savet nema ustavno ovlašćenje da inicira zakone, te da stoga Narodna skupština nema obavezu da Poslovníkom uredi način pribavljanja mišljenja od manjinske samouprave u postupku donošenja zakona.

Stav Ustavnog suda je da i Vlada, kao nosilac izvršne vlasti i telo koje utvrđuje i vodi politiku u svim oblastima društvenog života, samostalno uređuje svoj rad, ali i to da su, shodno Zakonu o državnoj upravi i Zakonu o ministarstvima, ministarstva organi sa kojima nacionalni saveti treba delotvorno da sarađuju kako bi uticali na rešenja u vezi sa ostvarivanjem priznatih prava.

Sud je ocenio da kroz takvu saradnju nacionalni saveti mogu da utiču na pripremu zakonskih i podzakonskih akata.

11. Članom 26. Zakona, pre nego što je Ustavni sud osporio većinu njegovih odredbi, bilo je uređeno „da nacionalni saveti daju predloge, inicijative i mišljenja o pitanjima koja se odnose na položaj nacionalnih manjina i na očuvanje posebnosti nacionalnih manjina organima autonomne pokrajine i organima jedinice lokalne samouprave“ (stav 1); „da su organi autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, obavezni da razmotre predloge, inicijative i mišljenja nacionalnih saveta i da preduzmu odgovarajuće mere“ (stav 2); da će u postupku donošenja opštih akata iz oblasti koje se odnose na kulturnu autonomiju, „organi autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, zatražiti mišljenje nacionalnih saveta“ (stav 3), kao i to da će se postupak pribavljanja mišljenja urediti poslovnica pomenutih organa (stav 4).

Ustavni sud je odlučio da je u skladu sa Ustavom samo stav 1. ovog člana, a da su stavovi 2, 3 i 4 ustavno neosnovani i da su u suprotnosti sa članom 179. i stav 1. člana 183. Ustava. Članom 179. Ustava je utvrđeno da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, a jedinice lokalne samouprave, u skladu sa Ustavom i zakonom, samostalno propisuju uređenje i nadležnost svojih organa i javnih službi. Član 183. stav 1. Ustava, kao jednu od izvornih nadležnosti autonomne pokrajine, predviđa to da autonomne pokrajine, u skladu sa Ustavom i svojim statutom, uređuju nadležnost, izbor, organizaciju i rad organa i službi koje osnivaju. Dakle autonomna pokrajina i lokalna samouprava samostalno uređuju svoje organe, a u tome ih ograničava Ustav i statut, odnosno lokalna samouprava i Zakon.

U vezi sa odnosom „manjinske“ i lokalne samouprave, odnosno propisane obaveze lokalne samouprave da pribavljaju mišljenje nacionalnog saveta kada odlučuju o kolektivnim pravima nacionalnih manjina Ustavni sud je ocenio da je Zakon o lokalnoj samoupravi pravni osnov za uređivanje nadležnosti, izbora, organizacije i rada organa i službi jedinice lokalne samouprave. Kako je ovim Zakonom u članu 93. stav 2. propisano da će se, ako je na području jedinice lokalne samouprave jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, u postupku promene naziva ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka i drugih delova naseljenih mesta, pribaviti mišljenje nacionalnog saveta, otuda sledi obaveza lokalnih samouprava da postupaju kako je propisano. Još u članu 98. Zakona postoji obaveza jedinica lokalne samouprave sa nacionalno mešovitim stanovništvom da prilikom konstituisanja saveta za međunacionalne odnose odluku o članovima pripadnicima nacionalnih manjina donose na predlog nacionalnog saveta.

Na osnovu pomenutog Ustavni sud je zauzeo stav da je učešće pripadnika nacionalnih manjina u postupku odlučivanja jedinica lokalne samouprave o pitanjima koja se odnose na položaj i ostvarivanje prava nacionalnih manjina uređeno Zakonom o lokalnoj samoupravi te da drugačije uređivanje istih pitanja Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina stvara pravna nesigurnost i dovodi u pitanje ostvarivanje načela jedinstva pravnog poretka.

Nastojeći da nešto i preporučī kao rešenje Ustavni sud nalazi da bi savet za međunacionalne odnose, kao lokalno telo, mogao delotvornije da doprinese ostvarivanju prava pripadnika nacionalnih manjina u lokalnoj sredini nego nacionalni savet nacionalne manjine obrazovan da predstavlja čitavu nacionalnu manjinu u Republici, te je sa stanovišta ostvarivanja manjinskih prava svrsishodnije podsticati i afirmisati osnivanje i rad ovih tela.

U vezi sa ovim predlogom Ustavnog suda trebalo bi pomenuti da je prema članu 98. Zakona o lokalnoj samoupravi predviđeno da se u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave<sup>97</sup> osniva savet za međunacionalne odnose, koga čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina. Predstavnici nacionalnih manjina u savet se biraju na predlog nacionalnog saveta nacionalne manjine. Savet, u skladu sa Zakonom i statutom jedinice lokalne samouprave, razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, šta god se pod tim podrazumevalo, a o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave koja je dužna da se o njima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od trideset dana, te da su skupština i izvršni organi jedinice lokalne samouprave dužni da predloge svih odluka koji se tiču nacionalne ravnopravnosti prethodno dostave na mišljenje savetu.

I iz obrazloženja Ustavnog suda uočljivo je da savet za međunacionalne odnose ima samo jednu Zakonom utvrđenu nadležnost da razmatra pitanje nacionalne ravnopravnosti i o tome daje mišljenje skupštini opštine. Čudi da Ustavni sud prenebregava činjenicu da je položaj saveta za međunacionalne odnose u ustavnom i političkom sistemu daleko uži u odnosu na položaja nacionalnog saveta nacionalne manjine kao tela koji predstavlja nacionalnu manjinu u vezi sa ostvarivanjem kolektivnih prava. Nije jasno zašto je Ustavni sud cenio da bi savet za međunacionalne odnose delotvornije doprinosio ostvarivanju prava nacionalne manjine u lokalnoj samoupravi, od za to izabranog tela manjinske samouprave.

12. Član 27. Stav 1. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina je osporen samo u vezi sa propisanim pravom nacionalnog saveta da saraduje sa državnim organima u matičnim državama. Ustavni sud je cenio da je reč o međudržavnoj saradnji koju s obzirom na to da je deo spoljne politike koju vode države ne može voditi nedržavni subjekt.

Saradnja sa međunarodnim i regionalnim organizacijama, organizacijama i ustanovama u matičnim državama, kao i sa nacionalnim savetima ili sličnim telima nacionalnih manjina u drugim državama nije sporna, kao ni to da predstavnici nacionalnog saveta učestvuju u pregovorima ili se konsultuju po-

97 Nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave, u smislu Zakona o lokalnoj samoupravi, su jedinice lokalne samouprave u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili svih nacionalnih manjina čine više od 10% od ukupnog broja stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji.



vodom pregovora o zaključivanju bilateralnih sporazuma sa matičnim državama, u delu koji se neposredno odnosi na prava nacionalnih manjina. Ustavni sud nije osporio ni ustavnost odredbi ovog člana po kojima predstavnici nacionalnih saveta učestvuju u radu mešovitih međudržavnih tela čiji je zadatak da nadziru sprovođenje bilateralnih međudržavnih sporazuma o zaštiti prava određene nacionalne manjine.

Odluku Ustavnog suda, pripadnici nacionalnih manjina i njihove manjinske samouprave su očekivali tri godine. Doneta je u godini u kojoj su raspisani redovni izbori za nacionalne savete nacionalnih manjina. Do donošenja Odluke su manjinske samouprave, koje su uspele da izgrade odgovarajuće infrastrukture, uspele da okončaju postupke koje je Ustavni sud suspendovao zbog toga što nisu u saglasnosti sa Ustavom ili narušavaju jedinstvo državnog pravnog poretka. Većina nacionalnih saveta nije uspeła da razvije potrebnu infrastrukturu i da administrativno osnaži kako bi povelala postupke za prenošenje osnivačkih prava, ustanovila odgovarajuće ustanove ili pojedine postojeće ustanove proglašila da su od značaja za nacionalnu manjinu.

Najoštriji kritičari Odluke bili su predstavnici mađarske manjinske samouprave, verovatno i zbog toga što se većina osporenih članova Zakona odnosila na ustanove i postupke koje je ovaj nacionalni savet legitimno, koristeći zakonske mogućnosti, okončao u periodu od 2010. do 2014. godine. Prema Izveštaju Pokrajinskog Zaštitnika građana „Četiri godine nacionalnih saveta nacionalnih manjina“, AP Vojvodina je prenela osnivačka prava na Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine nad osam srednjih škola - četiri u Senti i po jednoj u Subotici, Kanjiži, Adi i u Bačkoj Topoli. Mišljenje i/ili predloge u postupcima izbora i razrešenja direktora i članova organa upravljanja mađarski nacionalni savet je dao za 105 kandidata u obrazovno-vaspitim ustanovama u kojima se nastava odvija na mađarskom ili se organizuje nastava predmeta „Mađarski sa elementima nacionalne kulture“. Dvadeset dva puta davano je i mišljenje u vezi sa postupkom razrešenja članova organa upravljanja. Kada je reč o izboru direktora škola, Mađarski nacionalni savet je dao pedeset pet saglasnosti, a predlagao je i četiri kandidata za članove upravnih odbora predškolskih ustanova, četrdeset šest kandidata za članove školskih odbora osnovnih škola i dvadeset pet kandidata za članove upravnih odbora srednjih škola. Mišljenje o izboru direktora predškolskih ustanova dato je dvadeset puta, osamdeset dva puta za izbor direktora osnovnih škola i u dvadeset sedam slučajeva za izbor direktora srednjih škola. Dvadeset šest osnovnih i dvadeset srednjih škola je proglašeno od interesa za mađarsku nacionalnu manjinu. Mađarski nacionalni savet dao je i sedamdeset pet mišljenja u postupku saglasnosti na otvaranje odeljenja na jeziku nacionalne manjine za manje od 15 učenika. Ukupno gledano mađarska manjinska samouprava je u vezi sa obrazovanjem na mađarskom i učenika mađarske nacionalnosti koristila trinaest zakonom priznatih samoupravnih ovlašćenja.

U oblasti kulture Nacionalni savet Mađara je sa Autonomnom pokrajinom suosnivač dve ustanove, a lokalne samouprave su delimično prenele osnivačka prava na mađarsku manjinsku samoupravu u vezi sa pet ustanova. Utvrđeno

je da je trideset sedam ustanova kulture od značaja za mađarsku nacionalnu manjinu. U dvadeset četiri ustanove kulture od značaja za mađarsku nacionalnu manjinu imenovani su članovi na predlog Nacionalnog saveta Mađara. Savet je utvrdio, shodno zakonskim ovlašćenjima, da su sto četrdeset četiri kulturna dobra od posebnog značaja za mađarsku nacionalnu manjinu. Ukupno, u oblasti kulture, Savet je postupao u vezi sa devet Zakonom priznatih nadležnosti.

U vezi sa pravom na obaveštavanje treba pomenuti da je jedino Mađarski nacionalni savet iskoristio Zakonom priznate mogućnosti da samostalno osnuje društvo za obavljanje radio-televizijske delatnosti „Panoniju“ i Fondaciju „Mozaik“ u Novom Sadu. Ukupan broj preduzetih nadležnosti u vezi sa obaveštavanjem na mađarskom je bio sedam.

Međutim, ni Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine, koji ima najснаžniju infrastrukturu i razvijene kapacitete za ostvarivanje samoupravnih nadležnosti u oblasti „kulturne autonomije“, nije dovršio normativnu konstrukciju za puno ostvarivanje priznatih prava. U vezi sa tim su i reakcije Nacionalnog saveta Mađarske nacionalne manjine. Predsednik tadašnjeg saziva Nacionalnog saveta mađarske nacionalne manjine dr Tamaš Korhec je u ime manjinske samouprave dao saopštenje povodom odluke Ustavnog suda o ustavnosti Zakona o nacionalnim savetima u kojem piše da je: „Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine razočaran zbog odluke Ustavnog suda Srbije od 16. januara, sa kojom je Ustavni sud kao protivustavne ukinuo neke odredbe Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. (...) Neke od ukinutih odredbi su jemčile kolektivna prava nacionalnih manjina koja je Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine u proteklim godinama zakonito uživao i koristio, to jest sa Odlukom Ustavnog suda smenjen je ustavom garantovani dostignuti nivo manjinskih prava, ukinuta su stečena kolektivna prava Mađara u Srbiji. Ove ukinute odredbe su garantovale prava upravljanja u odnosu na obrazovne ustanove u kojima se većinom nastava izvodi na mađarskom jeziku ili su od posebnog značaja za mađarsku zajednicu u Srbiji. Iako smo i u pravnom smislu zatečeni nekim delovima Odluke, ono što je svakako pozitivno je da je Ustavni sud nedvosmisleno potvrdio da nacionalne manjine imaju pravo da demokratski izaberu svoje nacionalne savete i da saveti mogu imati javna ovlašćenja, da nacionalni saveti mogu delimično ili u celosti da preuzmu osnivačka prava javnih ustanova od Republike, AP ili jedinice lokalne samouprave u oblasti kulture i obrazovanja, te da su naše nadležnosti u oblasti kulture i službene upotrebe jezika ostale nepromenjene. Izražavamo nadu da će zakonodavac kasirane odredbe zameniti odredbama koje će u skladu sa shvatanjem USS omogućiti ostvarivanje samouprave u svakoj oblasti bez smanjivanja postignutih standarda prava manjina u Srbiji. Bez obzira na to moramo konstatovati da je ponovo potvrđeno pravilo (i u oblasti zaštite prava manjina) prema kome u Srbiji nakon koraka napred uvek sledi korak unazad<sup>98</sup>“.

98 <http://archiv.mnt.org.rs/sr/6-Saopstenje-za-javnost/913-Saopstenje-Dr-Tamasa-Korheca-povodom-odluke-Ustavnog-suda-o-ustavnosti-Zakona-o>

Na Odluku Ustavnog suda, sa nešto više optimizma i političke realnosti, reagovao je i narodni poslanik Balint Pastor: „Ustavni sud nije osporio nadležnosti i nije rekao da nacionalni saveti ne mogu da budu osnivači institucija ili da ne mogu da preuzmu osnivačka prava u oblastima obrazovanja, kulture i informisanja, niti je osporio način formiranja i finansiranja nacionalnih saveta<sup>99</sup>”.

S puno argumenata, pre nego što je Odluka doneta, štaviše na javnoj raspravi pred Ustavnim sudom 2. jula 2013. godine, akademik Tobor Varadi je ukazivao na razloge zbog kojih bi inicijativu za ocenu ustavnosti pojedinih članova i odredaba Zakona o nacionalnim savetima trebalo odbaciti. Mišljenje profesora Varadija je objavljeno i u časopisu „Pravni zapisi“ koji izdaje Pravni fakultet „Union“<sup>100</sup>. U radu, akademik Varadi analizira pravni položaj manjinskih samouprava i dovodi u vezu svrhu zbog koje su osnovani sa ukupnim pravnim poretkom i funkcijom koju imaju u srbijanskom društvu i posebno za nacionalne manjine. „Srbija je zemlja u čijim granicama živi značajan broj pripadnika drugih naroda, kao što je značajan i broj Srba koji žive van granica Srbije. To je istorijska stvarnost, i to je stvarnost s kojom ulazimo u Evropsku uniju. Naš Ustav je uzeo u obzir ovu stvarnost na savremen i napredan način. Omogućio je kolektivna prava i samoupravu manjina u oblastima koje su od značaja za očuvanje njihovog identiteta. Iz toga proizilazi da pravni sistem postaje složeniji, ali je nesumnjivo da taj složeniji pravni sistem i dalje jedinstveni pravni sistem Srbije. Predsednika Republike biraju jednakim pravom glasa svi građani, bez obzira na nacionalnu pripadnost, što je i logično. No, logično je i to da pri izboru uprave jedne manjinske škole posebna prava imaju pripadnici te manjine, a isto treba da važi i za srpske škole van granice. Zakon o nacionalnim savetima je u funkciji već tri godine, postao je naša društvene realnost. Prava koja se koriste postala su stečena prava, koja se posebno štite Ustavom. Postala je realnost da nacionalne manjine imaju pravo na samoupravu u oblastima utvrđenim Ustavom. Kolektivna prava i samoupravu manjina treba, međutim, i shvatiti i razumeti. To ponekad ne sledi automatski. U mnogim oblastima neke stvari su postale očigledne i razumljive, u drugim oblastima još nisu. Ponekad se nedovoljno shvata da škole i kulturne ustanove manjina nisu neko tuđe telo, već su deo Srbije. Čini mi se da nedovoljno nerazumevanje te normalnosti dovodi i do postavljanja nekih pitanja, koja se postavljaju u situacijama koje su u suštini identične, ali spadaju u oblasti koje su već odavno dobre poznate. Postavlja se, na primer, pitanje mogu li nacionalni saveti da imaju nadležnosti, a smatra se prirodnim da akademija nauka, advokatske komore, arbitraža akcionarska društva ili zadužbine imaju svoju nadležnost. Postavlja se pitanje „ da li predstavlja ograničenje upravne

---

nacionalnim-savetima

99 [http://www.rtv.rs/sr\\_lat/vojvodina/subotica/odluka-ustavnog-suda-nije-tragedija\\_454902.html](http://www.rtv.rs/sr_lat/vojvodina/subotica/odluka-ustavnog-suda-nije-tragedija_454902.html)

100 Mišljenje o ustavnopravnim pitanjima koja se postavljaju povodom osporenih odredaba Zakona o nacionalnim savetima, Pravni zapisi, God IV, br. 2 (2013), str. 419 - 435.

vlasti“ ako se predviđaju sankcije za slučaj kršenja nekih odredaba ZNS, a ne postavlja se pitanje mogu li se inače postaviti sankcije u slučaju nepoštovanja zakona. Postavlja se pitanje prenosa osnivačkih prava, kao i raznih oblika učešća u odlučivanju, iako je jasno da bez toga nije moguće ostvariti ustavno pravo na samoupravu“.

Stručno mišljenje o Odluci Ustavnog suda dala je i sudija tog Suda Agneš Katrag Odri u izdvojenom mišljenju uz Odluku. Iako u Izdvojenom mišljenju deli „doktrinarne stavove“ Ustavnog suda o ostvarivanju dodatnih prava pripadnika nacionalnih manjina i pravnom položaju nacionalnih saveta nacionalnih manjina, u određenim slučajevima, sutkinja Kratag Odri ne podržava pojedinačne delove obrazloženja na osnovu kojih je Ustavni sud utvrdio da neke odredbe Zakona nisu u saglasnosti sa Ustavom: „Za ovu odluku je karakteristično da su stavovi Ustavnog suda na osnovu kojih su pojedine odredbe Zakona kasirane, često zasnovani na restriktivnom tumačenju ustavnih odredbi o manjinskim pravima, umesto da se relevantne odredbe Ustava Republike Srbije interpretiraju u prilog afirmacije manjinskih prava. Tim pre što je prevashodna uloga Ustavnog suda zaštita ljudskih i manjinskih prava od eventualnih neustavnih ograničenja od strane nadležnih državnih organa (uključujući i zakonodavca), a ne ograničavanje zakonodavca u nameri da omogući široku afirmaciju ljudskih i manjinskih prava zajemčenih Ustavom<sup>101</sup>“.

## IV.2. PREDLOZI ZA USPOSTAVLJANJE INTEGRATIVNE POLITIKE MULTIKULTURALNOSTI

„Politiku multikulturalnosti“, pod kojom se u ovom radu podrazumeva skup mera, aktivnosti, instrumenata i institucija koje se staraju o međunarodnim odnosima u zemlji i ostvarivanju individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina, vodi država. Država preko svojih organa, kroz ustavni i politički sistem, osmišljava i sprovodi javne politike. Do sada, država nije definisala izričitu politiku multikulturalnosti. Međutim, odredila je multikulturalni nazor u okviru kojeg su definisane i ustanovljene mere i institucije koje bi, da predstavljaju smislenu celinu, mogle da budu deo politike multikulturalnosti.

Ustavnim određenjem da je Srbija „država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive“ usvojen je nazor segregativne multikulturalnosti. Opređenjem da se država definiše kao nacionalna tvorevina u kojoj žive još neki građani stvorena je određena nelagoda kod većine pripadnika „nesrpskog“ građanstva. Emocionalna vezanost za Srbiju kod pripadnika nacionalnih manjina nakon stvaranja takvog ustavnog ambijenta svakako nije povećana, a istraživači etniciteta dobro znaju da su pripadnici nacionalnih manjina koji žive u etnički homogenim sredinama „vezaniji“ za mesto življenja i sunarodnike, nego što su za zavičaj vezani sugrađani srpske nacionalnosti, kao i to da mnogi od njih kada putuju izvan područja u kojima tradicionalno žive upotrebljavaju

101 Videti: Odluka Ustavnog suda...

sintagmu „idem u Srbiju“. Nije retka pojava da pribegavaju etničkoj mimikriji i da se, tokom boravka u sredinama u kojima nisu okruženi sunarodnicima, međusobno oslovljavaju srpskim imenima. Iskazano standardima ljudske sigurnosti socijalna bezbednost pripadnika nacionalnih manjina je ugrožena, a u prilog tome su istraživanja koja ukazuju na održavanje visoke etničke distance u odnosu na pripadnike albanske, bošnjačke, hrvatske, romske zajednice.

Posledice takvog stanja jesu homogenizacija nacionalnih manjina i produblјivanje etnokulturnih različitosti. Limitrofni kulturni procesi gotovo da su iščezli iz našeg društvenog života, a na severu Vojvodine u lokalnim samoupravama u kojima preovlađuje stanovništvo mađarske nacionalnosti i u opštinama Bujanovac i Preševo u kojima su Albanci većina, generacije mlađih ljudi ne govore srpski uprkos tome što su ga učili u javnim školama. Pre više decenija iz obrazovnog sistema je iščezao predmet „Jezik društvene sredine“ koji su u nacionalno mešovitim sredinama pohađali učenici svih nacionalnosti. Umesto toga u nastavu je uveden fakultativni izborni predmet „Maternji jezik sa elementima nacionalne kulture“ koji pohađaju učenici jedne nacionalne manjine. Ministarstvo prosvete, uprkos tome što raspolaže organizacionim jedinicama i kadrovima preko kojih bi moglo da pospeši kako metode nastave srpskog kao nematernjeg jezika za učenike pripadnike nacionalnih manjina, tako i učenje „manjinskih“ jezika to godinama nije činilo. Posledica takvog stanja je segregacija učenika u obrazovnom sistemu i smanjeni kapaciteti društva za integraciju manjina.

Posledice takve politike su, pored etničke homogenizacije i segregacije, sve izraženije migracije pripadnika nacionalnih manjina ka matičnim državama. Na naučnom skupu o migracijama u Srbiji, koji je u decembru 2014. godine organizovao Etnografski institut SANU, saopšteno je između ostalog da posledice iseljavanja iz Srbije demografski najviše pogađaju manjinske etničke zajednice, te da će većina njih, čiji je broj pripadnika između deset i dvadeset hiljada, iščeznuti u narednim decenijama.

Demografski pokazatelji potvrđuju ovu zloslutnu, ali upozoravajuću činjenicu. Između dva popisa stanovništva (2002–2011) broj pripadnika mađarske nacionalne manjine je smanjen za 13, 4%, odnosno za trideset devet hiljada ljudi – sa dvesta devedeset tri hiljade i trista na dvesta pedeset tri hiljade i devet stotina stanovnika. U istom periodu demografski gubici Hrvata u Srbiji iznose 18%, odnosno preko dvanaest hiljada stanovnika, Crnogoraca gotovo 50%, odnosno oko trideset hiljada. Za deset godina rusinska zajednica se smanjila za hiljadu šesto trideset devet pripadnika, njihov broj je sa petnaest hiljada devetsto pet opao na četrnaest hiljada dvesta četrdeset šest, pripadnika ukrajinske nacionalne manjine je manje za četrnaest pedeset ljudi (sa pet hiljada trista pedeset četiri na četiri hiljade devetsto tri), a broj Bunjevaca je smanjen za tri hiljade trista šest lica, odnosno njihov broj je opao sa dvadeset hiljada dvanaest popisanih građana 2002. godine na šesnaest hiljada sedamsto šest popisanih 2011. godine.

Smatra se da je opisano stanje posledica savremenih ekonomskih, demografskih i političkih prilika i da će usvojene normativne mere doprineti ublažavanju negativnih posledica. Međutim, uprkos tome što je u Ustavu Srbije zajamčena samouprava nacionalnih manjina i priznata kolektivna prava nacionalnih manjina u oblastima važnim za očuvanje njihovog etno-kulturnog identiteta (obrazovanje, kultura, informisanje i službena upotreba jezika i pisama) poboljšanje se ne može očekivati kako zbog segregativne paradigme u kojoj su međuetničku toleranciju i trpeljivost „ideje vodilje“, a multietničnost se poima kao zatečeno stanje zbog kojeg niko nije previše srećan, tako i zbog izbegavanja države da uskladi politiku multikulturalnosti sa prirodom multietničnosti Srbije.

Ne bi trebalo zanemariti činjenicu da Srbija nikada nije usvojila zakon kojim je uređen položaj nacionalnih manjina. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina donet je 2002. godine u političkim, državnim, socijalnim okolnostima koje se bitno razlikuju od savremenih prilika. Jugoslovenska dvočlana federacija u kojoj je taj Zakon donet odavno je deo istorije, kao i državna zajednica koja ju je nasledila. Srbija je postala suverena država sa unitarnim uređenjem koje je u većitoj napetosti u vezi sa potrebama za decentralizacijom. Etničke prilike su takođe izmenjene. Pored toga, još dok je ovaj Zakon usvajan u tadašnjem Jugoslovenskom parlamentu, jasno je rečeno da je reč o „krovnom“ Zakonu, a da će države usvojiti posebne zakone kojima će urediti specifična pitanja multietničnosti. Reč je o tome da se u to vreme, zbog specifičnih odnosa u Federaciji i različitih pristupa srbijanske i crnogorske političke elite rešavanju statusa Kosova, nije mogao usvojiti bolji Zakon. Pažljiviji analitičar će primetiti da njegova struktura i odredbe u dobroj meri prate normu sadržanu u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina.

Međutim, doprinos ovog Zakona demokratizaciji zemlje i usvajanju savremenih standarda zaštite prava nacionalnih manjina je ogroman. U pravni sistem je uveo institute poput manjinske samouprave, kulturne autonomije, kolektivnih i stečenih prava, afirmativnih mera, najzad, usvojena je otvorena definicija nacionalne manjine koja je relativno uspešno rešila odnos objektivnih i subjektivnih kriterijuma važnih za određenje nacionalnog identiteta. Duh Zakona je kasnije prepisan u Povelju o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama (Malu povelju) koja je bila deo ustavnog sistema Državne zajednica Srbije i Crna Gora, a potom i u Ustav Srbije (članovi 75-81).

Kvalitet rešenja ovog Zakona umanjilo je to što su državni organi u Srbiji odlučili da pitanja položaja nacionalnih manjina rešavaju u atmosferi sličnoj onoj koju je ruski slikar Ilja Rjepin naslikao na čuvenoj slici „Kozaci pišu pismo sultanu“. Bez plana, bez sistemskih rešenja, ali bahato i samouvereno kreiran je skup mera u različitim javnim politikama koje samo uslovno možemo nazvati politikom multikulturalnosti. Osnovna greška je načinjena kada je odlučeno da se prvi izbori za nacionalne savete sprovedu na osnovu „u hodnicima savezne vlade“ napisanog pravilnika. Ovim pravilnikom, institut manjinske samouprave je, pre nego što su izabrani nacionalni saveti kao njeni nosioci, partokratizovan i time kompromitovan. Političke stranke su u manjinskoj samoupravi našle mehanizam promocije i ostvarivanja sopstvenih interesa. Zbog toga je bilo teš-

ko povesti raspravu o donošenju zakona kojim bi se uredio položaj nacionalnih manjina u Srbiji. Najčešće objašnjenje razloga zbog čega se ne priprema takav zakon bilo je „još nije vreme“, „ko zna kako bi nacionalisti reagovali na takav zakon“, „jedva smo doneli i Zakon 2002. godine“. Međutim, svi ti „strahovi“ i opreznosti nisu bili prepreka da se pripremi i usvoji Zakon kojim je uređen položaj manjinskih samouprava i da se u njemu bez imalo pijeteta prema vladavini prava, političke stranke nacionalnih manjina odrede kao legitimni predlagači izbornih lista sa kojih se biraju članovi manjinskih samouprava.

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina je izraz volje države da preko manjinskih lidera kontroliše i upravlja multietničnošću. Multikulturalni provizorij vidljiv većini građana je način da se prikrije realna politika multikulturalnosti koja se odvija u ekskluzivnom političkom dijalogu „većinskih“ i „manjinskih“ stranaka. Takva politika multikulturalnosti je etnicitet izvela iz njegovog kulturnog nazora i premestila ga u polje bezbednosti, a nacionalni saveti umesto da su deo politike multikulturalnosti postali su srž provizorija u kojoj se ona improvizuje.

Stanje bi se postepeno moglo popraviti ukoliko bi država smogla snage da sagleda stanje u kojem se društvo nalazi i uspostavi nova pravila igre koja podrazumevaju promenu Ustava i kreiranje integrativnog multikulturalnog modela u koji bi podrazumevao nov pristup etnicitetu, društvenosti, ali i koji bi zadržao institute (manjinska samouprava, kulturna autonomija, kolektivna prava...) koji bi u „novom ruhu“ mogli da ostvaruju svrhu zbog koje su ustanovljeni. Takva politika podrazumeva da se na najboljim rešenjima iz oba osnovna zakona o pitanjima nacionalnih manjina kreira integralni zakonski tekst kojim bi bila uređena tri osnovna pitanja: položaj nacionalnih manjina, ostvarivanje individualnih i kolektivnih prava i status manjinskih samouprava.

Istovremeno država treba da usvoji strategiju razvoja kulture u kojoj bi multietničnost trebalo da bude utkana u javne politike kojima se jačaju veze među različitim kulturama i etnicitetima.

Politika multikulturalnosti zasnovana na pomenutom nazoru istovremeno je i utopisjki model i realna društvena i državna potreba. Čini se da ju je nemoguće kreirati zbog poodmaklog procesa etnokulturne segregacije, partokratizacije etniciteta, ali i zbog toga što ni formalno ne postoji državno telo koje bi se ovim pitanjem bavilo. U postojećem upravnom sistemu države ni jedan organ nije stručno osposobljen i neposredno zadužen da se stara, prati, upravlja multietničnosti zemlje u kojoj živi barem 17% stanovnika pripadnika nacionalnih manjina<sup>102</sup>. Još manje se nazire centar političke moći koji bi na političkoj agendi pokrenuo raspravu o politici multikulturalnosti.

---

102 Prema Zakonu o Ministarstvima („Službeni glasnik RS“, br. 44/2014 i 14/2015) Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave obavlja poslove državne uprave koji se odnose i na pripremu propisa o ljudskim i manjinskim pravima; vođenje registra nacionalnih saveta nacionalnih manjina; izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina; vođenje posebnog biračkog spiska nacionalne manjine, kao i druge poslove određene zakonom.

S druge strane, društveni i ekonomski razvoj zahtevaju stabilnu državnu zajednicu, unutrašnje integrisanu i spremnu da prihvati pravila igre u širem evropskom političkom i kulturnom kontekstu. Pored toga, primeri iz istorije Srbije i regiona opominju da je etnicitet fenomen kojim se ne da upravljati silom i nepravdom: „Unuk se rado seća onog što je otac hteo da zaboravi“. Zato je za stabilnost društva, racionalno državno upravljanje etnicitetima neophodna politika multikulturalnosti u kojoj svaki etnokulturni identitet ima dovoljno slobode da u kulturnoj razmeni čuva, prima i predaje sopstveno nasleđe bez osećaja uskraćenosti i ugroženosti. Takva politika bi trebalo da je deo jedinstvenog pravnog poretka i dostupna i prijemčiva svima. Izdvajanje privilegovanih u odnosu na broj, teritorijalnu homogenost ili neku drugu osobenost predstavljalo bi narušavanje principa ravnopravnosti. Različite potrebe nacionalnih manjina ne bi smele da budu povod za paralelne politike multikulturalnosti. Pristajanje na takav model bi pojačalo društvenu segregaciju, a država bi pokazala nemoć i bezidejnost, nezainteresovanost u vezi sa osmišljavanjem politike na osnovu koje bi upravljala društvenim razvojem.

Nastojeći da kao organizacija koja se isključivo bavi proučavanjem i praćenjem fenomena etniciteta i multikulturalnosti doprinesemo idejama na osnovu kojih bi se gradila uspešna multikulturalna politika ukazujemo na nekoliko mesta u sadašnjoj nemuštoj i jalovoj politici multikulturalnosti oko kojih bi se, ukoliko bi bile suštinski unapređene, mogla osmisliti politika integrativne multikulturalnosti.

#### IV.2.1. *Neposredno učešće pripadnika nacionalnih manjina u ostvarivanju kolektivnih prava*

Odluka Ustavnog suda i reakcije na nju, ali i problemi na koje je ukazano u analizi ustavno pravnog položaja nacionalnih manjina i njihovih manjinskih samouprava, kao i analiza njihovih izbora ukazuju na to da je Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina referentan osnov za ostvarivanje kulturne autonomije i manjinske samouprave, ali i to da većina njegovih odredbi nema praktičan značaj za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Građani pripadnici nacionalnih manjina ustavom priznata, a međunarodnim pravom utvrđena „kulturna prava“, ostvaruju neposredno ili preko manjinskih samouprava. Neposredno ih mogu koristiti, na primer, u vezi sa upisom ličnih imena u službene evidencije ili svojevolumnim upisom u posebni birački spisak<sup>103</sup>.

---

103 Obraćanje državnim organima pred kojima građani bez obzira na nacionalnost ostvaruju ili štite ljudska prava bi trebalo da ostvaruju neposredno. Zbog toga je suviše, a čini se i veoma štetna po građane i vladavinu prava, tačka 12. člana 10. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina kojom se Nacionalni savet ovlašćuje da „pokreće postupak pred Zaštitnikom građana, pokrajinskim i lokalnim ombudsmanom i drugim nadležnim organima, kada proceni da je došlo do povrede Ustavom i zakonom garantovanih prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina“. Ne vidim poseban razlog da se telu manjinske samouprave daju posebna ovlašćenja u vezi sa obraćanjem telima koja se, između ostalog, bave



Međutim, većina kolektivnih prava, koja prema ustavnoj definiciji ostvaruju u zajednici sa drugima, dostupna su im preko nacionalnog saveta kao tela manjinske samouprave. Tu se neposredno učešće građana pripadnika nacionalnih manjina okončava. Nakon izbora manjinske samouprave njihov uticaj na rad manjinske samouprave, ali i na ostvarivanje prava koja su priznata radi zaštite identiteta čiji su nosioci, je mala, a institucionalno gotovo nemoguća.

Ukoliko se u obzir uzme i činjenica da je na proteklim izborima za nacionalne savete izlaznost birača bila 37, 63%, odnosno da je glasalo 171. 799 pripadnika nacionalnih manjina od 456. 444 koliko ih je ukupno upisano u poseban birački spisak, onda teza o (ne)praktičnosti postojeće politike zaštite identiteta manjina ima još više smisla. Još je smislenija ukoliko je dovedemo u vezu sa podatkom da je ukupan broj pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji, iskazan prema Popisu iz 2011. godine, 905. 050. Tom broju treba pridodati još oko 60. 000 građana albanske nacionalnosti koji su bojkotovali Popis, kao i broj pripadnika malobrojnih nacionalnih manjina koje nisu iskazane u javnim saopštenjima Republičkog zavoda za statistiku. Otprilike, svaki šesti građanin pripadnik nacionalne manjine se opredelio da ostvaruje priznata prava posredno preko manjinskih samouprava.

Neposredni uticaj nacionalnih manjina na ostvarivanje prava kojima se štiti njihov nacionalni identitet bi trebalo da podrazumeva i to da, ukoliko manjinska samouprava nije izabrana, ili je zbog zakonom utvrđenih razloga suspendovana, te činjenice ne dovode u pitanje ostvarivanje i zaštitu prava na očuvanje etno-kulturnog identiteta. Podsetimo se situacija u vezi sa zahtevima pripadnika cincarske i jugoslovenske manjine i postupanja javne uprave u vezi sa tim i lako ćemo zaključiti da je neposredno ostvarivanje prava nemoguće. To su u svojim aktima, koje su doneli u postupcima koje su povodom ovih postupanja javne uprave vodili, zaključili Upravni sud i Zaštitnik građana. Iz analize akata kojima su se izjasnili o odbijanju nadležnog državnog organa da formira poseban birački spisak za izbor Nacionalnog saveta Cincara u Srbiji proizilazi jedinstven zaključak da postojeći propisi ograničavaju neposredno ostvarivanje priznatih prava nacionalnih manjina na zaštitu identiteta.

Prilikom donošenja Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina nije se dovoljno vodilo računa o tome da je Ustav za titulara prava odredio pripadnika nacionalne manjine: „**Pripadnicima nacionalnih manjina**, pored prava koja su Ustavom zajemčena svim građanima, jemče se dodatna, individualna ili kolektivna prava. **Individualna prava ostvaruju se pojedinačno, a kolektivna u zajednici sa drugima**, u skladu sa Ustavom, zakonom i međunarodnim ugovorima“ (stav 1 član 75).

---

i zaštitom manjinskih prava, kada je to građanima neposredno omogućeno. Član 25. Zakona o zaštitniku građana („Službeni glasnik RS“, br. 79/2005 i 54/2007) izričito propisuje da: „Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava može da podnese pritužbu Zaštitniku građana“. Dakle, ombudsmanu se mogu obratiti i građani neposredno i Nacionalni savet.

„Putem kolektivnih prava **pripadnici nacionalnih manjina, neposredno** ili preko svojih predstavnika, **učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma**, u skladu sa zakonom (stav 2 član 75).

Radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom (stav 3 član 75).

Ustav je čini se jasan, ostvarivanje prava u oblasti kulturne autonomije pripadnici nacionalnih manjina mogu ostvarivati preko nacionalnih saveta, ali to svakako mogu činiti i neposredno. Kako je neposredno, nije propisano, niti je objašnjeno<sup>104</sup>. Naprotiv, logika Zakona o nacionalnim savetima i državnog odnosa prema multikulturalnosti je u tome da se priznata prava pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju isključivo preko manjinske samouprave. Ukoliko ona nije izabrana institucionalne zaštita Ustavom priznatih kolektivnih prava nije moguća. Takođe, modaliteti ostvarivanja prava zavise od manjinske samouprave koja kreira strategiju, osniva ustanove, privredna društva i organizacije, predlaže mere i daje mišljenje na njih. Takav model upućuje pripadnika nacionalne manjine da se opredeli za korišćenje ponuđenog modela zaštite i očuvanja identiteta, a da nije imao mogućnosti da utiče na njegovo osmišljavanje.

Primeru radi, većina manjinskih samouprava smatra da bi dvojezična nastava, koju je u obrazovnom sistemu moguće organizovati, ugrozila pravo pripadnika nacionalnih manjina da se obrazuju na jezicima nacionalnih manjina, a time i zaštitu njihovih etno-kulturnih identiteta. Nastojeći da proverim ove stavove manjinskih samouprava razgovarao sam sa oko pedeset pripadnika različitih nacionalnih manjina (Albanci, Bošnjaci, Mađari, Slovaci, Rumuni...) i od trideset devet sagovornika dobio mišljenje da bi dvojezična nastava doprinela boljoj integraciji manjina i da ne veruju da bi se time umanjili uslovi za očuvanje njihovih identiteta. Istina, ovi podaci su prikupljeni na malom i selektivnom uzorku i ne mogu biti osnova za kreiranje ili predlaganje bilo kakve javne politike, ali razlozi zbog kojih pojedine manjinske samouprave smatraju da se obrazovanjem na maternjem jeziku čuva identitet, a da se dvojezičnom nastavom on „razara“ su suprotni stručnim mišljenjima.

Neposredno učešće građana u ostvarivanju prava je uslov demokratije. Samouprava i autonomija su oblici koji bi trebalo da omogućavaju i pospešuju direktno i delotvorno učešće građana u odlučivanju, upravljanju i zaštiti javnih dobara i interesima zbog kojih su priznate. U postojećem sistemu, neposrednom učešće građana u ostvarivanju priznatih prava nije dat odgovarajući, Ustavom određen, prostor. Iako to nije jedina javna politika u kojoj se zapo-

104 Primer neposrednog učešća su ankete koje Ministarstvo prosvete, preko školskih uprava, sprovodi u vezi sa opredeljenjem roditelja da im deca pohađaju izborni predmet „Maternji jezik sa elementima nacionalne kulture“.

stavlja uloga građana u vezi sa ostvarivanjem priznatih prava, treba istaći da je zbog prirode multietničnosti u Srbiji, različitih potreba nacionalnih manjina zanemarivanje činjenice da su građanima prava neposredno dostupna predstavlja ozbiljan nedostatak u vladavini prava.

#### IV.2.2. *Centralizovano ustrojstvo manjinske samouprave*

Sledeći problem koji proističe iz slabosti postojećeg sistema ostvarivanja i zaštite „manjinskih“ prava je to što se manjinske samouprave biraju isključivo na nacionalnom nivou. Između nacionalne manjinske samouprave i građana pripadnika nacionalnih manjina, osim tokom izbora za manjinske samouprave, nema institucionalnih veza.

Nacionalni savet odlučuje o pitanjima čija svrha je očuvanje i zaštita etno-kulturnog identiteta svakog pripadnika nacionalne manjine. Granica u čijim okvirima nacionalni saveti deluju da bi ostvarili pomenutu svrhu je samouprava u oblasti „kulturne autonomije“. Korisnici ove vrste autonomije su građani pripadnici nacionalnih manjina i s obzirom na prirodu autonomije trebalo bi da im je dostupna pod izuzetno niskim ograničenjima. To podrazumeva i to da su i nekolicini pripadnika nacionalne manjine koji žive udaljeni od centra ili centara manjinske kulture, dostupni resursi kulturne autonomije i samouprave. Svrha ostvarivanja „kulturnom autonomijom“ omeđenih kolektivnih prava je u tome to da je ona priznata svim pripadnicima nacionalnih manjina. Naravno, te ne znači da desetak pripadnika neke jezičke manjine treba da ostvaruju pravo na službenu upotrebu jezika ili da osnivaju javne ustanove u mestu u kojem su nastanjeni, ali isto tako to ne znači da ne treba da postoje institucionalne mogućnosti na osnovu kojih bi se organizovali u lokalnoj zajednici radi očuvanja identiteta, tradicije, kulture.

Za postojeći sistem manjinskih samouprava disperzivnost pripadnika nacionalnih manjina je ogroman izazov. Manjinske samouprave, koje su kao što je rečeno, čvrsto povezane sa interesima političkih stranaka, načelno se zalažu za stvaranje uslova za ostvarivanje svih sunarodnika čije interese zastupaju, ali u praksi „više“ su zainteresovani za one koji žive skoncentrisano i u „značajnijem broju“ na određenoj teritoriji. Od podrške tih ljudi zavisi formiranje manjinske samouprave, učešće u organima vlasti na lokalnom, pokrajinskom ili državnom nivou. Interesi sunarodnika koji žive u malobrojnim enklavama i koji u političkom smislu predstavljaju pasivan kapital nemaju istu težinu i ne zavređuju pažnju koju dobijaju teritorijalno homogeno nastanjeni sunarodnici.

Pored toga, centralizovano ustrojeni nacionalni saveti nemaju kapacitet da ostvaruju Zakonom utvrđene nadležnosti. Broj članova nacionalnog save-ta, organizaciona i kadrovska infrastruktura nisu dovoljni da bi se ova tela manjinske autonomije s punom pažnjom jednako starala o ostvarivanju prava svih sunarodnika. Najuočljiviji, ali svakako ne i usamljen i redak primer je romska manjinska samouprava u koju se bira trideset pet članova koji se sta-

raju u ostvarivanju prava na obrazovanje, kulturu, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma 147. 604 pripadnika romske nacionalne manjine u sto sedamdeset četiri jedinice lokalne samouprave. O istim pravima stara se i trideset pet članova mađarske manjinske samouprave u sto šezdeset lokalnih samouprava u Republici Srbiji<sup>105</sup>. Makedonska „manjinska samouprava“ ima dvadeset tri člana koji se staraju o funkcionisanju „kulture autonomije“ u svih sto sedamdeset četiri jedinica lokalne samouprave. Bošnjačko nacionalno vijeće sa trideset pet članova koji su svi su sa prebivalištem u Novom Pazaru, Tutinu, Sjenici, Prijepolju i Priboju u kojima tradicionalno i u značajnom broju živi bošnjačko stanovništvo, stara se o ostvarivanju zakonom priznatih kolektivnih prava sunarodnika u još sto trideset tri lokalne samouprave. Dokaz činjenice da pripadnici nacionalnih manjina sa prebivalištem u mestima koja su udaljena od mesta i područja u kojima pojedine manjine tradicionalno i u većem broju žive je to da se na biračkom mestu br. 1 u beogradskoj gradskoj opštini Zvezdara glasalo za liste svih nacionalnih manjina. U birački spisak na ovom biračkom mestu bilo je upisano 1.180. birača, a za liste trinaest nacionalnih manjina<sup>106</sup> glasalo je njih 234, što je približno izlaznosti na izborima 2014. godine.

Decentralizacija manjinskih samouprava je neophodna i ona bi omogućila kako neposredno učešće pripadnika nacionalnih manjina u njihovom radu, tako i kvalitetnije mogućnosti za očuvanje identiteta nacionalnih manjina. Najzad, decentralizovan model ostvarivanja prava na samoupravu i „kulturnu autonomiju“ nacionalnih manjina upućuje na integrativni pristup multietničnosti, pospešuje saradnju lokalnih manjina sa lokalnim vlastima i doprinosi boljim interkulturalnim vezama.

Model decentralizacije podrazumeva to da se napusti sadašnji model izbora nacionalnih saveta isključivo na državnom nivou. Alternativa tome je mešoviti izborni sistem koji podrazumeva neposredan izbor lokalnih (opštinskih i mesnih) manjinskih samouprava na neposrednim izborima na osnovu odgovarajućeg biračkog spiska i posredan izbor nacionalne manjinske samouprave na skupštini koju bi činili svi neposredno izabrani članovi lokalnih manjinskih samouprava.

Na osnovu takvog izbornog modela uspostavilo bi se upravljanje multietničnosti primereno kako prilikama u lokalnim zajednicama tako i predstavljajući ukupnih interesa nacionalnih manjina na državnom nivou.

---

105 Prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. godine građani mađarske nacionalnosti nisu popisani samo u opštinama Babušnica, Crna Trava, Dimitrovgrad, Malo Crniće, Lapovo, Rača, Osečina, Svrljig, Sjenica, Trgovište.

106 Na izbore na ovom biračkom mestu nisu izašla 2 glasača upisana u poseban birački spisak albanske nacionalne manjine, dva glasača upisana u „rusiniski“ birački spisak, i po jedan Nemač i Bunjevac.

Prema kriterijumima koje je Centar razradio još 2006. godine i predstavio ih javnosti<sup>107</sup>, opštinske manjinske samouprave čiji zadatak je da se staraju o ostvarivanju i zaštiti prava nacionalnih manjina u lokalnoj zajednici, birale bi se u lokalnim samoupravama u kojima je nastanjeno najmanje 300 pripadnika jedne nacionalne manjine<sup>108</sup>. U lokalnim samoupravama u kojima je nastanjeno između 300 i 1. 000 pripadnika jedne nacionalne manjine bira se pet članova lokalne manjinske samouprave. U lokalnim samoupravama u kojima broj jedne nacionalne manjine iznosi između 1. 000 i 5. 000 ljudi bira se lokalna manjinska samouprava sa deset članova. U lokalnim samoupravama gde živi od 5 – 10. 000 pripadnika jedne nacionalne manjine bira se petnaest članova lokalne manjinske samouprave i najzad, u lokanim samoupravama u kojima je više od 10. 000 pripadnika jedne nacionalne manjine bira se dvadeset članova lokalne manjinske samouprave.

U praksi to znači da bi pripadnici romske nacionalne manjine izabrali lokalne manjinske samouprave u 82 jedinice lokalne samouprave. Ukupan broj građana romske nacionalnosti izabranih u rad lokalnih manjinskih samouprava iznosio bi 600. Tih šest stotina članova lokalnih manjinskih samouprava bili bi i članovi Skupštine za izbor nacionalne, centralne manjinske samouprave.

Pripadnici mađarske nacionalne manjine bi birali 470 članova lokalnih manjinskih samouprava u 41 lokalnoj samoupravi. Slovaci bi 170 članova lokalnih manjinskih samouprava izabrali u 16 lokanih samouprava. Hrvati bi birali 235 članova lokalnih manjinskih samouprava u 30 jedinica lokalne samouprave.

Bošnjaci bi lokalne manjinske samouprave birali u 6 lokalnih samouprava, Bunjevci u 2, Crnogorci u 32, Vlasi u 15, Nemci u 2, Rumuni u 14, Rusini u 6, Slovenci u 2, Česi u 1.

Svoje lokalne manjinske samouprave, po ovom modelu birale bi i manjine koje zbog malobrojnosti nemaju interes za formiranjem nacionalne manjinske samouprave, pomenuti Cincari, na primer, koji bi lokalne manjinske samouprave mogli da formiraju na području 2 beogradske gradske opštine.

Propisivanjem ovakvog modela omogućilo bi se pripadnicima nacionalnih manjina da u lokalnim zajednicama neposredno kreiraju, utiču i učestvuju u politikama kojima im se omogućava direktan pristup pravima iz priznate „kulturne autonomije“. Decentralizovan model manjinskih samouprava omogućava i direktnu institucionalnu saradnju manjinskih samouprava sa lokalnim samoupravama. U uslovima pravne države to bi značilo da je lokalna samouprava obavezna da obavezno uspostavi i razvije mehanizme na osnovu kojih se stara o ljudskim i manjinskim pravima, finansira delatnosti manjinskih

107 Bašić, Goran, *Iskušenja demokratije u multietničkim društvima*, Beograd, 2006.

108 Ukoliko bi se opredelili da se manjinske samouprave organizuju na mesnom nivou onda bi taj broj morao da bude znatno niži.

samouprava na lokalnom nivou i najvažnije od svega delotvorno se stara o unapređenju međuetničkih odnosa. Mogućnosti ovakvog modela su ogromne. Jedna od njih je da Ministarstvo prosvete razvije uslove, a država i lokalne samouprave obezbede, da se u javnim školama u multietničkim područjima uvede obavezno učenje jezika nacionalne manjine. Druga je da o kulturnim dobrima i institucijama koje su deo lokalne tradicije i identiteta zajednički institucionalno brinu i njima upravljaju lokalna samouprava i lokalna manjinska samouprava.

Kritičari ovog modela će reći da bi njegova primena izazvala haos i da je reč o nepotrebnom povećanju troškova iz ispošćenog državnog budžeta. Međutim, mislim da im za celovitu ocenu predloga nedostaju podaci na koje skrećem pažnju.

Prvo, u postojećoj politici multikulturalnosti, koja se sprovodi bez preko potrebne koordinacije javnih politika i odgovarajućeg modela upravljanja, postoje brojni primeri funkcionisanja modela upravljanja multietničnosti u lokanoj zajednici. Opština Bački Petrovac, na primer, u kojoj pripadnici slovačke nacionalne manjine čine 65, 4% stanovništva izdvaja direktna sredstva za delatnosti ustanova i organizacija koje su od velikog interesa za slovačku zajednicu, a koje su na njenoj teritoriji. Odlukom o Budžetu<sup>109</sup> opštine za rad Biblioteke „Štefan Homola“, koju je Nacionalni savet slovačke nacionalne manjine proglasio za ustanovu od izuzetnog značaja, namenjeno je 4. 852. 000 dinara, za rad „Slovačkog vojvođanskog pozorišta“ namenjeno je 7. 11. 000 dinara, što je 2/3 od ukupnih (11. 197. 000 dinara) javnih sredstava koja se izdvajaju za rad Pozorišta. „Muzeju vojvođanskih Slovaka“ je za rekonstrukciju i rad namenjeno 10. 577. 000 dinara, a Gimnaziji „Jan Kolar“, koja ima ogroman posredan značaj za kulturu vojvođanskih Slovaka, 7. 032. 000 dinara u 2015. godini. Najzad, za razvoj kulture, odnosno podsticanje kulturnog i umetničkog stvaralaštva opština će izdvojiti 8. 350. 000 dinara: po 2 miliona će se izdvojiti za podršku rada kulturno-umetničkih društava i organizaciju manifestacija, 1 milion za podršku „Matici slovačkoj“, a preostali fond za podršku nevladinim organizacijama. U Odluci o Budžetu predviđeno je i to da će Opština izdvojiti 3.201.000 dinara za programe nacionalnih manjina, ali prema stavkama koje razrađuju ovu budžetsku stavku može se naslutiti da se ova sredstva odnose na programe socijalne zaštite i integracije Roma<sup>110</sup>.

Za potrebe slovačke zajednice Vlada AP Vojvodine izdvaja sredstva za rad „Zavoda za kulturu vojvođanskih Slovaka“, a država i pokrajina izdvajaju sredstva za rad Nacionalnog saveta slovačke nacionalne manjine<sup>111</sup>.

109 Odluka o Budžetu Opštine Bački Petrovac za 2015. godinu doneta na XIII sednici Skupštine opštine 29. decembra 2014. godine.

110 Bašić, Goran, *Kultura i ekonomski razvoj*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2015.

111 Uredba o postupku raspodele sredstava iz budžeta Republike Srbije za finansiranje rada nacionalnih saveta nacionalnih manjina, („Službeni glasnik RS“, br. 95/10, 33/13); Odluka o načinu i kriterijumima raspoređivanja budžetskih sredstava

Sličan model se primenjuje u opštini Kovačica i još nekoliko lokalnih samouprava u kojima nacionalne manjine imaju značajniji udeo u ukupnom lokalnom stanovništvu i učestvuju u lokalnoj vlasti. Problemi nastaju i izraženi su u lokalnim samoupravama u kojima su u lokalnoj vlasti članovi političke stranke koja ne želi saradnju sa nacionalnim savetom nacionalne manjine. Najčešći razlozi odbijanja saradnje, ali često i za nedopustivo neprimenjivanje zakona, su međusobna politička neslaganja i borba političkih stranaka za vlast i uticaj na lokalnom nivou<sup>112</sup>.

Dakle, i u postojećem sistemu razvijen je poludecentralizovan model finansiranja delatnosti manjinskih samouprava i postoje, možda ne dovoljna, ali svakako veća nego što se u javnosti misli, sredstva namenjena za ostvarenje „kulturne autonomije“. Razvoj ovog modela podrazumeva jasne propise koji uređuju odnos lokalnih i centralne manjinske samouprave, jasno određuje njihovih nadležnosti i utvrđivanje odnosa sa nosiocima lokalne, pokrajinske i državne vlasti.

Argumenti u prilog decentralizovanom modelu su i nastojanja nacionalnih saveta da u lokanim samoupravama ili pojedinim regijama, okruzima organizuju rad neformalnih podružnica, odbora, predstavnika koji obavljaju određene aktivnosti u lokalnoj zajednici. Međutim, ova dekoncentracija ovlašćenja, poslova, koja je očigledno potrebna, nije propisana i za nju ne postoje institucionalne pretpostavke i infrastruktura.

Pristajanje na razgovor na temu decentralizacije manjinske samouprave i država bi otvorile pitanja značajna i za razvoj ukupnu demokratizaciju zemlje. Međutim, to zahteva odgovornost političkih elita nacionalnih manjina koje treba da se odreknu potpune kontrole nad kulturnim i političkim životom zajednice čije interese zastupaju, ali i osmišljenu politiku države na izazove multietničnosti.

---

pokrajinskog Sekretarijata za obrazovanje, upravu i nacionalne zajednice za nacionalne savete nacionalnih manjina („Službeni list AP Vojvodine“, br. 40/2012).

112 Očigledan primer ovakve političke kulture je odbijanje gradske uprave u Novom Pazaru da primeni Zakon o nacionalnim savetima (član 115, stav 5) i donese odluku o sufinansiranju delatnosti Nacionalnog saveta bošnjačke nacionalne manjine i na osnovu je opredeli sredstva. Zaštitnik građana je doneo Preporuku Gradskoj upravi u Novom Pazaru kojom je naložio da otkloni utvrđeni propust i postupi po Zakonu odnosno donese propisanu Odluku o sufinansiranju (Preporuka ZG 16-330/13 od 2. aprila 2013. godine - [www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/546-preporuka-gradu-novom-pazaru-radi-dosledne-primene-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina](http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/podaci/dokumenta/-/546-preporuka-gradu-novom-pazaru-radi-dosledne-primene-zakona-o-nacionalnim-savetima-nacionalnih-manjina)). Gradska uprava nije postupila po preporuci, a prikriveni razlog zbog čega je tako odlučila su suprotstavljeni interesi lokalnih političkih stranaka Sandžačke demokratske partije koja ostvaruje većinu u gradskoj vlasti i Stranke demokratske akcije koja je dominantna u Bošnjačkom nacionalnom vijeću.

### IV.2.3. Učešće u političkom životu

Nastojanje političkih stranaka nacionalnih manjina da se umešaju u rad manjinskih samouprava i preuzmu kontrolu nad njihovim resursima je donekle i razumljivo. Većina od njih nema načina da drugačije učestvuje u političkom životu. Postojeći model omogućava političku reprezentaciju političkim strankama brojnih i politički i teritorijalno homogenih nacionalnih manjina. Politička reprezentacija i zastupanje geografski disperziranih i malobrojnih nacionalnih manjina nije omogućena.

Podsetimo da je politička participacija nacionalnih manjina uređena zakonima i propisima kojima se uređuju izbori narodnih poslanika, poslanika u Skupštini AP Vojvodina i odbornika skupština jedinica lokalne samouprave.

Zakon o izboru narodnih poslanika<sup>113</sup> propisuje da svaka izborna lista raspolaže brojem mandata srazmeran broju dobijenih glasova (član 80), a da „u raspodeli mandata učestvuju samo izborne liste koje su dobile najmanje 5% glasova od ukupnog broja glasova birača koji su glasali u izbornoj jedinici“ (član 81, stav 1). Međutim stavom 2. člana 81. uvedena je afirmativna mera koja propisuje da u raspodeli mandata učestvuju i političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Sledeća dva stava istog člana, saglasno članu 3. Zakona o političkim strankama<sup>114</sup>, definišu političku stranku nacionalne manjina kao stranku čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodnopravnim standardima (stav 3); utvrđuju da je Republička izborna komisija organ koji odlučuje o tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine (stav 4).

Odlukom Pokrajinske skupštine o izboru poslanika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine<sup>115</sup> propisano je da „političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina mogu predlagati kandidate za poslanika, koje svojim potpisima podrži najmanje 3. 000 birača po izbornoj listi“ (član 25, stav 3), što je za pola manje od broja potpisa koji moraju da obezbede predlagači ostalih izbornih lista. Prilikom raspodele

113 „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 i 36/2011 i 104/2009 - dr. Zakon.

114 „Politička stranka nacionalne manjine (...) je 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“ (Zakon o političkim strankama, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2009)

115 „Službeni list AP Vojvodine“, br. 23/2014.



mandata političke stranke nacionalnih manjina i koalicija političkih stranaka nacionalnih manjina dobijaju mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali (član 47, stav 4).

Zakon o lokalnim izborima<sup>116</sup> na isti način utvrđuje da političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali (član 40, stav 5), a pored toga propisuje da se „u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave, u smislu zakona kojim se uređuje lokalna samouprava, prilikom imenovanja biračkih odbora (...), posebno vodi računa o zastupljenosti političkih stranaka nacionalnih manjina u skupštini jedinice lokalne samouprave (član 8, stav 5).

Na osnovu ovakvog modela političkog predstavljanja u Narodu skupštinu je izabrano 6 poslanika sa liste Saveza vojvođanskih Mađara, 3 poslanika sa liste Stranke demokratske akcije (Bošnjaci) i 2 poslanika sa liste Pokreta za demokratsko delovanje (Albanci)<sup>117</sup>. U Skupštinu AP Vojvodine izabrano je 6 poslanika sa liste Saveza vojvođanskih Mađara<sup>118</sup>.

Nisu mi poznati sastavi skupština jedinica lokalnih samouprava, ali sa velikim stepenom da je istinita može se pretpostaviti da su u skupštinama i drugim lokalnim organima vlasti u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave u kojima nacionalne manjine imaju značajnijeg udela u stanovništvu i politički su organizovane, izabrani njihovi predstavnici.

Ova uprošćena analiza učešća političkih stranaka u skupštinskoj vlasti ukazuje da malobrojne nacionalne manjine i nacionalne manjine koje nemaju jasno profilisano i politički homogeno biračko telo nemaju velikih šansi da osvoje mandate. Zbog toga pomenuti model, kojeg zovu „prirodni prag“ nije klasična afirmativna mera jer predstavlja stvarnu prepreku koje političke stranke nacionalnih manjina treba da prevladaju kako bi ušle u parlamentarni život. Klasične afirmativne mere su garantovana mesta, niski izborni cenzusi, podsticanje koalicija nacionalnih manjina da učestvuju u izborima i drugo. U našem izbornom sistemu takvih mera nema, a za osvajanje jednog mandata u Narodnoj skupštini je, pri prosečnoj izlaznosti birača, potrebna podrška 16.000 birača, što znači da političke stranke nacionalnih manjina koje dobiju toliko glasova na parlamentarnim izborima imaju jedno poslaničko mesto. Duplo veći broj glasova donosi još jednog poslanika, troduplo tri i tako redom. Političke stranke manjina koje ne dosegnu „izborni prag“ ne dobijaju mandate.

U regionu postoji nekoliko modela političkog predstavljanja nacionalnih manjina na osnovu afirmativnih mera: zastupnička mesta za pripadnike na-

116 „Službeni glasnik RS“, br. 129/2007, 34/2010 - odluka US i 54/2011.

117 [www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/састав/народни-посланици/актуелни-сазив.11.html](http://www.parlament.gov.rs/народна-скупштина/састав/народни-посланици/актуелни-сазив.11.html)

118 <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/Strana.aspx?s=poslanickegrupe#15>

cionalnih manjina su rezervisana u parlamentima Slovenije, za pripadnike mađarske i italijanske manjine, Hrvatske, 8 zastupničkih mesta u Saboru od kojih su 3 za pripadnike srpske manjine, po 2 za predstavnike starih (Italijani, Mađari...) i novih manjina (Bošnjaci, Slovenci, Crnogorci...) i 1 za predstavnika malobrojnih manjina (Romi, Česi, Poljaci). U Rumuniji predstavnici 19 nacionalnih manjina imaju po jednog predstavnika u parlamentu, a pripadnici brojne mađarske nacionalne manjine učestvuju na izborima na kojima osvajaju oko 20 mandata u oba parlamentarna doma<sup>119</sup>.

U Mađarskoj je nakon dve decenije rasprave o sprovođenju ustavne obaveze da se obezbede poslanička mesta u Parlamentu, poslednjim promenama zakona kojim je regulisan izbor poslanika omogućeno da manjine budu zastupljene preko portparola. Institucija portparola je uvedena za one nacionalne manjine koje na izborima ne osvoje dovoljan broj glasova za raspodelu mandata (na poslednjim izborima za parlamentarni mandat bila je potrebna podrška oko 22. 000 birača). Izborni model podrazumeva da su pripadnici nacionalnih manjina koji su upisani u birački spisak za izbor manjinskih samouprava, mogli glasati samo za kandidata sa liste koju su predlagale zemaljske (nacionalne) manjinske samouprave. Iako su stručnjaci ukazivali na to da je reč o različitim izborima i dve izborne volje građana, kao i na to da ukoliko listu predlaže samo manjinska samouprava da je reč o delegatskom sistemu, ovaj izborni model je zadržan.

Šest manjina, među kojima i srpska, je izabralo svoje portparole u Parlamentu, a preostalih sedam<sup>120</sup> su propustile da ostvare to pravo. Portparoli imaju poslaničku platu, imunitet, kancelariju, ali ne i pravo glasa. Mogu da postavljaju pitanja ministrima, ali ne mogu interpelirati, imaju pravo da formiraju manjinski odbor koji ima dosta prostora za rad u parlamentu – davanje mišljenja na predloge zakona, predlaganje zakona i amandmana. Uz iskazane slabosti u vezi sa izborom manjinskih portparola njihov izbor u Parlament je napredak u vezi sa zaštitom prava nacionalnih manjina i institucionalnim učešćem nacionalnih manjina u procesu političkog odlučivanja u Mađarskoj.

Srbijanski model učešća manjina u političkom životu treba da vodi računa o dobrim iskustvima iz regiona i drugih izbornih sistema u kojima su primenjene afirmativne mere, ali pre svega, trebalo bi da je zasnovan na prirodi multietničnosti zemlje i pravičnoj izornoj formuli koja na svim nivoima omogućava učešće manjina u donošenju odluka.

Izmena izborne formule na državnim i pokrajinskim izborima je moguća, većina političkih stranaka nacionalnih manjina nije zadovoljna svojim položajem u izbornom sistemu. S druge strane, država ima prilično komforan način,

119 Oleh Protsyk, *Representation of minorities in the Romanian parliament*, UNDP, 2010.

120 U Mađarskoj su prava na samoupravu i kulturnu autonomiju omogućena za 13 istorijskih manjina. Sticanje prava istorijske manjine je moguće ukoliko to odobri Predsednik države na osnovu mišljenja Mađarske akademije nauka.

doduše, kvazi upravljanja, ali ipak upravljanja multietničnosti postizanjem dogovora sa političkim strankama nacionalnih manjina koje obezbede parlamentarne ili skupštinske mandate. Sistem nagodbi je u principu za državu, posebno političke stranke koje u njoj čine vlast, lakši i manje obavezujući, ali za građane nije povoljan jer ostvarivanje njihovih prava često zavisi od političke volje i promenljivih odnosa političkih snaga.

Najzad, treba naglasiti da je otvaranje kanala političke promocije i uticaja političkih stranaka način postepene „departizacije“ manjinskih samouprava. Sama izmena odredbe iz člana 71. Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina kojom je omogućeno i političkim strankama nacionalnih manjina da ističu liste kandidata na izborima za nacionalne savete neće ničemu doprineti ukoliko se ne stvore suštinski uslovi za njihovu „departizaciju“. Zainteresovanost političkih stranaka za ostvarivanje interesa preko nacionalnih saveta će slabiti ukoliko im se omogući da te interese ispolje u političkom životu, tamo gde im je i mesto, ali departizaciji može da doprinese i decentralizacija manjinskih samouprava ukoliko se sprovede u duhu zaštite svrhe „kulturene autonomije“ nacionalnih manjina.

#### IV.2.4. *Zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u radu organa javne vlasti i javnim službama*

Reč o još jednom pravu koje bi pripadnici nacionalnih manjina na osnovu Ustava (član 77) i Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (član 21) trebalo neposredno da ostvaruju. Šta više interes „dobre“ javne uprave je da podstiče zapošljavanje stručnjaka koji govore jezike nacionalnih manjina i koji su prenosnici kulturnih prožimanja. Njihova ravnomerna zastupljenost u radu javnih službi trebalo bi da doprinese uspostavljanju inkluzivnog modela upravljanja i razumevanju uprave za specifičnosti etno-kulturnih manjina i područja koje oni tradicionalno nastanjuju.

Postao je običaj u javnom životu, ali i u izveštajima stručnjaka i međunarodnih organizacija da se ukazuje na to da je nivo ostvarivanja prava nacionalnih manjina u AP Vojvodina viši od prakse koja postoji u ostalim delovima Srbije i da je takvo stanje delom i rezultat bolje organizovane i senzibilizovane pokrajinske uprave. U dobroj meri ova tvrdnja jeste tačna, u upravnim organima i javnim službama u AP Vojvodini radi značajan broj stručnjaka koji govori jezike nacionalnih manjina, a prema anketi koju je 2010. <sup>121</sup> godine sproveo Pokrajinski sekretarijat za upravu, propise i nacionalne manjine u jedanaest pokrajinskih sekretarijata i Pokrajinskom ombudsmanu, od 476 zaposlenih bilo je: 67, 7% Srba, 16, 59% Mađara, 2, 31% Hrvata, 2, 31% Rumuna 1, 68% Slovaka. Procenat zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina se uglavnom poklapao sa udelom pripadnika tih nacionalnih manjina u ukupnom stanov-

121 Do novijih podataka nisam uspeo da dođem. U informatorima o radu pokrajinskih organa nema podatka o nacionalnoj strukturi zaposlenih, a ni drugih javnih podataka koji bar delimično ukazivali na promene u odnosu na rezultate ankete iz 2010. godine.

ništvu pokrajine – Mađara je bilo 14, 28%, Hrvata 2, 78, Rumuna 1, 5%, a Slovaka 2, 79%<sup>122</sup>.

Istom anketom istražena je i nacionalna struktura zaposlenih u 30 od 39 lokalnih samouprava u kojima su jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi. Najviše zaposlenih lica je bilo srpske nacionalnosti 72, 69% što je za oko 7% više od procenta srpskog stanovništva u AP Vojvodina. Zaposlenih lica mađarske nacionalnosti u organima lokalne samouprave je bilo 448 ili 12, 5 što je za nepuna 2% manje od ukupnog broja Mađara u Vojvodini. Pripadnici hrvatske nacionalne manjine su zastupljeni sa 1, 25%, a u Vojvodini ih je 2, 78%. Crnogoraca je u Vojvodini bilo 1, 75%, a u radu organa lokalne samouprave su bili zastupljeni sa 2, 81%. Iako su podaci o nacionalnoj strukturi zaposlenih u radu pokrajinskih organa i lokalnih samouprava zadovoljavajući, trebalo bi pomenuti da nisu potpuni, da anketa nije obuhvatila i druga tela i službe, a činjenica da ne postoje redovni precizni i javni podaci o zastupljenosti nacionalnih manjina u radu pokrajinskih organa i radu organa jedinica lokalne samouprave na teritoriji AP Vojvodine ukazuje na to da postoje problemi u vezi sa punim ostvarivanjem tog prava. Uočljivo je da u citiranoj anketi nisu iskazani podaci o broju zaposlenih Roma, na primer, što direktno ukazuje na podatak da nisu zastupljeni u radu pokrajinskih organa, a indirektno budi sumnju o tome da se ne „vodi računa“ da se ovaj propust ispravi.

Podataka o broju pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u državnim organima nema i o tome će biti reči, ali treba pohvaliti istraživanje Kancelarije za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije „Nacionalna pripadnost i maternji jezik zaposlenih u upravama jedinica lokalne samouprave u centralnoj Srbiji<sup>123</sup>“ koje i pored nepotpunog obuhvata ispitanika i metodoloških problema, ukazuje na činjenicu da su pripadnici nacionalnih manjina u značajnijem broju zastupljeni samo u lokalnim samoupravama u kojima imaju apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva. Primera radi u gradskoj upravi u Beogradu 94% zaposlenih su srpske nacionalnosti, a zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina je 3, 5%. U Nišu u gradskoj upravi je 93, 67% zaposlenih Srba, a nešto preko 1% zaposlenih su pripadnici nacionalnih manjina. U Babušnici, Beloj Palanci, Vranjskoj Banji, Golupcu, Žitorađi, Koceljevi, Lajkovcu, Požarevcu i nekim gradskim opštinama u Požarevcu i Nišu svi zaposleni su srpske nacionalnosti. S druge strane 100% zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u lokalnoj samoupravi je u Bosilegradu i Tutinu gde lokalnu većinu stanovništva čine pripadnici bugarske, odnosno bošnjačke manjine.

Rečeno je da nema podataka o nacionalnoj strukturi zaposlenih u državnoj upravi i to jeste problem zbog toga što je reč o pravu koje je zajamčeno Ustavom, a nije uređeno propisima i zbog toga što neresavanjem tog pitanja

122 Treći periodični izveštaj Republike Srbije o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, str. 309. ([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)).

123 Kancelarija za ljudska i manjinska prava, 2013.

državna uprava upućuje lošu poruku javnosti u vezi sa sopstvenim kapacitetima da upravlja različitosti. U pomenutom Trećem izveštaju o primeni Okvirne konvencije, država izveštava da „kao državni službenik može da se zaposli svaki punoletan državljanin Republike Srbije koji ima propisanu stručnu spremu i ispunjava ostale uslove određene zakonom, drugim propisom i pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u državnom organu, ako mu ranije nije prestajao radni odnos u državnom organu zbog teže povrede dužnosti iz radnog odnosa i nije osuđivan na kaznu zatvora od najmanje šest meseci“, te da je na osnovu toga „pripadnicima nacionalnih manjina jednako dostupno zapošljavanje u državnim organima Republike Srbije kao i većinskom stanovništvu“. Ustav, a i član 9. Zakona o državnoj upravi ukazuju na obavezu „vođenja računa o odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina u javnim službama i zbog toga citirana rečenica iz Izveštaju koji je poslat Savetu Evrope je besmislena. Ukoliko nema podataka o broju zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama onda to znači da oni nisu ni zaposleni u državnom sektoru.

Služba za upravljanje kadrovima Vlade Republike Srbije vodi Centralnu kadrovsku evidenciju o državnim službenicima i nameštenicima u organima državne uprave i službama Vlade, i ta evidencija ima status informatičke baza podataka i služi za upravljanje kadrovima i u vezi sa drugim potrebama u oblasti radnih odnosa. U Centralnu kadrovsku evidenciju se ne unose podaci o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih jer Zakon o državnim službenicima nije propisao da se takva vrsta podataka traži od državnih službenika. Taj propust bi bio razumljiv da ga Zaštitnik građana, u redovnom postupku, nije utvrdio i da preporukama nije naložio Službi za upravljanje kadrovima<sup>124</sup> i organima državne uprave da ga otklone<sup>125</sup>. Šta više, Zakon o državnim službenicima<sup>126</sup> je nakon preporuka Zaštitnik građana dva puta menjan, ali i dalje nije predviđeno da se u Centralnoj kadrovskoj evidenciji unose podaci o nacionalnoj pripadnosti državnih službenika<sup>127</sup>.

Dakle, ne može se reći da je reč o „novom“ i „nepoznatom“ problemu, ali s obzirom na njegovo zataškavanje i odugovlačenje da se preduzmu aktivnosti kako bi se propisale odgovarajuće mere, moglo bi se zaključiti da postoje otpori u državnoj upravi da se ovaj problem reši.

Nije bez značaja ni to što ovu vrste evidencije, kao ni mnoge druge kada su u pitanju nacionalne manjine, ne vodi Republički zavod za statistiku. U

---

124 Preporuka Zaštitnika građana 45-218/09 od 25. juna 2009. godine.

125 Preporuka Zaštitnika građana 45-194/09 od 25. juna 2009. godine. ([www.pravamanjina.rs/attachments/419PREPORUKA%20SLUZBI%20ZA%20UPRAVLJANJE%20KADROVIMA.pdf](http://www.pravamanjina.rs/attachments/419PREPORUKA%20SLUZBI%20ZA%20UPRAVLJANJE%20KADROVIMA.pdf))

126 „Službeni glasnik RS“, br. 79/2005, 81/2005 - ispr., 83/2005 - ispr., 64/2007, 67/2007 - ispr., 116/2008, 104/2009 i 99/2014.

127 Videti član 160. Zakona.

popisnim knjigama, ali i specijalnim izdanjima<sup>128</sup> Zavoda o nacionalnim manjinama iskazuju se samo opšti demografski podaci o kretanju stanovništva. Reč je o specijalizovanoj državnoj organizaciji koja bi takve podatke trebalo i može da prikuplja i javno iskazuje.

Stvaranje suštinskih uslova za zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u javnim službama, policiji, sudstvu, srazmerno njihovom učešću u stanovništvu doprinelo bi njihovoj sigurnosti, osećanju privrženosti i društvenoj integraciji. Motivacija za učenjem srpskog jezika, uz obezbeđivanje za kvalitetnu nastavu na jezicima nacionalnih manjina, svakako bi bila veća, a načini ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina bi se sprovodili bez zastoja u redovnim postupcima pred organima koji su za to zaduženi.

---

128 Videti: *Etnokonfesionalni i jezički mozaik Srbije*, Beograd, 2014.

# IZABRANI RADOVI AUTORA POSVEĆENI PITANJIMA ETNICIETA I MULTIKULTURALNOSTI

## **Monografije:**

### **Bašić Goran**

*Kultura i ekonomski razvoj*, Centar za istraživanje etniciteta; 2015.

*Politička akcija*, Čigoja, 2010.

*Ostvarivanje prava na službenu upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina u Republici Srbiji*, Zaštitnik građana, 2010. (sa Ljubicom Đorđević)

*Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, Friedrich Ebert Stiftung, 2006. (sa Katarinom Crnjanski)

*Iskušenja demokratije u multietničkim društvima*, Centar za istraživanje etniciteta; 2006.

*Umetnost preživljavanja – gde i kako žive Romi u Srbiji*, Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2005. (sa Božidarom Jakšićem)

*Položaj Bošnjaka u Sandžaku*, Centar za antiratnu akciju, 2003.

## **Radovi u naučnim časopisima i zbornicima,**

### **Bašić Goran,**

*Положај мањина у СРЈ од стагнације ка афирмацији*, у Становчић, В. (уред), *Положај мањина у СРЈ*, САНУ, 1996. стр. 391-407

*Значај толеранције за multietnička društva*, у Jakšić В. (ured), *Tolerancija*, 1998. str. 443-451

*Položaj nacionalnih manjina u SRJ*, у Bašić, G. (ured), *Demokratija i nacionalne manjine*, CIE, Beograd, 2002. str. 13-69

*Bilateralni ugovori i zaštita nacionalnih manjina*, у Vasović, V. (ured), *Postkomunizam i demokratske promene*, Jugoslovensko udruženje za političke nauke, FPN, 2002. str. 335-355

*Regionalizam i položaj nacionalnih manjina u svetlu međunarodno-pravnih standarda*, у Mitrović, Lj. (ured), *Globalizacija, akulturacija i identiteti na Balkanu*, Filozofski fakultet, Niš, 2002. str. 127-143

*National minority protection through bilateral contracts*, у Mitrović, Lj. (ured), *Globalizacija, akulturacija i identiteti na Balkanu*, Filozofski fakultet, Niš, 2002. str. 315-329

- Standardi zaštite nacionalnih manjina u savremenoj Evropi*, u Bašić, G. (ured), *Demokratija i multikulturalnost u jugoistočnoj Evropi*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2003. str. 157-185
- Међуетнички односи и положај мањина у савременој Европи*, у Становчић, В. (уред), Друштвене науке о Србима у Мађарској, Самоуправа Срба у Мађарској, Српска академија наука и уметности, Београд, 2003. стр. 153-164
- Kulturna autonomija kao konceptualni prilaz regionalizmu*, u Živković, J. (ured), *Regionalni razvoj i integracija Balkana u strukture EU – balkanska raskršća i alternative*, Filozofski fakultet Niš, 2004. str. 431-447
- Političko-pravni položaj nacionalnih manjina u Srbiji i Crnoj Gori*, u Bašić G. (ured.), *Perspektive multikulturalizma u državama Zapadnog Balkana*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2004. str. 35-99
- Political and legal status of national minorities in Serbia and Montenegro*, in Bašić, G. (ed), *Prospects of multiculturalism in Western Balkan states*, str. 37-107
- Multikulturalnost i otpor većine*, *Filozofija i društvo*, XXIV, Institut za društvenu teoriju i filozofiju, Beograd, 2004. str. 149–163 *Nacionalne manjine u Srbiji*, u Dragan Žunić, *Zbornik radova, OGI, Niš*, 2005.
- Stanje i perspektive multikulturalnosti u Srbiji*, u *Međunarodne studije*, Centar za međunarodne studije, *Politička kultura*, Vol. V No. 3, Zagreb, 2005, str. 91-117 (ISSN 1332-4756)
- Принципи комунитаризма и либерализма у организацији мултиетничких постсоцијалистичких друштава*, у Свакодневна култура у постсоцијалистичким периоду у Србији и Бугарској, *Зборник, Етнографски институт САНУ, књ. 22*, 2006, стр. 51-75.
- Локална демократија и међунационални односи*, *ТЕМЕ*, Ниш 1/2006
- Evropske integracije i politika multikulturalnosti u Srbiji*, *Filozofija i društvo*, IFDT, Beograd, XXVIII, 2006.
- Ljudska bezbednost i multikulturalnost*, u *Identitet i kultura mira u procesima globalizacije i regionalizacije Balkana*, Filozofski fakultet, Niš, 2007, str. 71-87
- Положај и интеграција Рома у Србији*, у *Зборник, Тадић, Љ. Башић, Г.* (уред) Друштвене науке о Ромима у Србији, САНУ, Београд, стр. 23-41
- Друштвени идентитет и етнокултурна политика*, у Становчић, В. (уред), *Положај националних мањина у Србији*, САНУ, 2007, стр. 97-116
- Politike multikulturalnosti – zaštita ili kontrola etno-kulturnih identiteta*, u *Filozofija i društvo*, 2(34), Institut za filozofiju i društvenu teoriju, str. 167-199



- Globalizacija, ljudska bezbednost i multikulturalnost*, u Međunarodne studije, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2008.
- Regionalna suradnja i politika multikulturalnosti u Srbiji*, u Vukadinović, R. (ured), Međunarodne studije, god. 8, br. 3-4, 2008, Zagreb, str. 140 – 158
- Multikulturalnost i građanska participacija*, u Babić, I. (ured.), Pravo i politika, God.1, br.1, Fakultet za evropske pravno političke studije, Novi Sad, 2008, str. 131 - 149
- Ljudska prava u političkoj teoriji i praksi*, u Babić, I. (ured.), Pravo i politika, God. 2, br. 1-2, Fakultet za evropske pravno političke studije, Novi Sad, 2009, str. 85 - 105
- The Status of National Minorities on Balkans – Comparative Review*, u Babić, I. (ured.), Pravo i politika, God. 3, br. 2, Fakultet za evropske pravno političke studije, Novi Sad, 2010., str. 48 - 60
- Политичко организовање националних мањина у Србији*, у Препоруке за измену изборног законодавства у Србији, NDI, 2011.
- Мултикултурални вашар*, у Теофиловић, П. (уред), Савет за међунационалне односе и локални заштитник грађана у мултиетничким срединама, Центар за истраживање етницитета, Београд, 2011. Стр. 6 – 25
- Социјална интеграција Рома и промене етнокултурног идентитета*, у Варади, Т., Башић, Г. (уред.), Промене идентитета, културе и језика Рома у условима планске социјално-економске интеграције, САНУ, Научни скупови Књ. СХХХИХ, Одељење друштвених наука, Књ. 33, Београд, 2012, стр. 153 – 175
- Мањинске самоуправе и мултикултуралност*, у Narodnostna rada slovenskeј narodnostej menšiny, Novi Sad, 2013., str. 32 – 38
- Шта нас стварно раздваја? (препреке сарадњи младих из Србије и са Косова*, Становништво, 1/2014, ИДН, Београд.
- Европске перспективе Рома – оглед из политичке теорије*, „Теме“, Ниш, 2014.
- Сиромаштво и афирмативне мере*, у Варади, Т. и Башић, Г. „Прилози стратегији унапређења положаја Рома“, САНУ, Београд, Посебна издања, Књига DCLXXIV, Одељење друштвених наука, Књига 106

## **Pajvančić Marijana,**

*Slobode i prava nacionalnih manjina – komparativni pristup*, u, Macura, M., Stanovčić, V., (ured.), *Položaj manjina u saveznoj Republici Jugoslaviji*, Beograd, Srpska akademija nauka, 1996, str. 579-597.

*Freedoms and Rights of National Minorities – a Comparative survey*, 1. International conference “National minorities in Vojvodina”, Novi Sad, Association des etats generaux etudiants de l Europe, 22-23 Mart, 1998, pp. 18-46.

*Ustavno pravni okvir uređivanja prava nacionalnih manjina*, „Zakon o zaštiti nacionalnih manjina“, stručna rasprava povodom Prednacrtu zakona o zaštiti nacionalnih manjina, Beograd, Institut za uporedno pravo, 20 Septembar, 2001, str. 45-55.

*Prava pripadnika nacionalnih manjina u predlozima za novi Ustav Srbije*, u, Stanovčić, V. (ured.), *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji*, Međunarodni naučni skup “Položaj nacionalnih manjina u Srbiji”, Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti, , 2005, str. 263-283.

*Izbori opštinskih saveta nacionalnih manjina i nacionalnih saveta nacionalnih manjina*, u, Bašić, G., (ured.), „Iskušenja demokratije u multietničkom društvu, model zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina“, Beograd, Centar za istraživanje etniciteta, 2006, str. 111-117.

*Izborni sistem i pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje*, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 2007, No 3-4, str. 71-84.

*Prava pripadnika nacionalnih manjina u predlozima za novi ustav Srbije*, u, Međedović, K., (prir.), *Manjinska prava u Ustavu Republike Crne Gore*, Nikšić, Local Democracy Agency = Agencija za lokalnu demokratiju, 2007, str. 38-59.

*Izborni sistem i pravo nacionalnih manjina na reprezentovanje*, u, Domonji, P. (prir.), *Multietnički identitet Vojvodine, izazovi u 2007-08*, Beograd, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, 2008, str. 70-84.

*Ustavni okvir prava nacionalnih manjina*, *Pravo i politika*, 2009, No 3, pp. 27-37.

*Ustavne garancije prava Roma u kontekstu prava pripadnika nacionalnih manjina*, u, Bašić, G; Varady T. (ured.), „Promene identiteta, kulture i jezika Roma u uslovima planske socijalno ekonomske integracije“, Beograd, Srpska akademija nauka i umetnosti, 2010, str. 46-47.

*Prava nacionalnih manjina u ustavnom sistemu Srbije*, *Pravna riječ*, 2010, No 22, str. 45-55.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

316.772(497.11)"20"  
342.8:[061.1:323.15(497.11)]"20"  
342.8(497.11)"20"

БАШИЋ, Горан, 1961-

Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti /  
Goran Bašić, Marijana Pajvančić. - Beograd : Centar za istraživanje  
etniciteta, 2015 (Beograd : Fine Graf). - 154 str. ; 24 cm

Tiraž 300. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Izabrani  
radovi autora posvećeni pitanjima etniciteta i multikulturalnosti:  
str. 150-153.

ISBN 978-86-84481-11-7

1. Пајванчић, Маријана, 1946- [аутор]

а) Мултикултуралност - Србија - 21в б) Националне мањине -  
Избори - Србија - 21в с) Избори - Србија - 21в

COBISS.SR-ID 213898508

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.