

Експертски извештај о правима људи који припадају националним мањинама у Србији  
Резултати мисије експертског оцењивања, коју је организовала Делегација ЕУ у Србији,  
14-18. марта 2011.

Benedikt C. Harzl / EURAC (Bolzano/Bozen)

<b>Сажети преглед.....</b>	<b>2</b>
<b>Општа запажања.....</b>	<b>2</b>
Унапређивање свести.....	2
Међуминистарска и међуинституционална сарадња.....	4
Питања везана за прикупљање података/ Владавина права.....	5
Добри међусуседски односи/ Међудржавне комисије.....	6
Интегративни приступи.....	7
<b>Учешће.....</b>	<b>7</b>
Национални савети националних мањина.....	7
Учешће на парламентарном нивоу.....	9
Попуњавање радних места у државној управи.....	9
Савети за међунационалне односе.....	10
<b>Образовање/ Коришћење језика.....</b>	<b>11</b>
Основне/ средње школе и уџбеници на језицима националних мањина.....	11
Употреба језика.....	12
Високо образовање/ Универзитетске дипломе.....	13
<b>Безбедносна ситуација/ Мере позитивне дискриминације.....</b>	<b>15</b>
Безбедносна ситуација.....	15
Мере афирмативне акције .....	16

## Сажети преглед

После пада режима Слободана Милошевића у октобру 2000, у Србији је отпочео процес демократизације, што је, истовремено, отворило нове могућности у погледу заштите националних и етничких мањинских заједница. Године 2003, када је још увек била у државној заједници са Црном Гором, Србија је постала чланица Савета Европе и ратификовала је своје кључне документе везане за људска и мањинска права, као што су Оквирна конвенција за заштиту националних мањина и Повеља о регионалним и мањинским језицима. Такође, када је реч о Европској унији, Србија учествује у процесу стабилизације и придруживања од 2001; овај процес је послужио као корисно средство за унапређивање свакодневног живота етничких заједница, путем писања годишњих извештаја о напретку. Узимање у обзир етничког диверзитета се мора схватити као кључни чинилац политичког програма, пошто Србија спада у земље са етнички најхетерогенијим популацијама у Европи. Према попису становништва из 2002. године<sup>1</sup>, мањине чине 17,14% становништва Србије, при чему су Мађари (3,9%) и Бошњаци (1,8%) највеће етничке групе.

И заиста, правни оквир Републике Србије одражава овај диверзитет и наглашава снажно опредељење за заштиту мањинских група и њиховог културног самоидентитета.<sup>2</sup> У истом смислу, и Венецијанска комисија је позитивно оценила Устав, наводећи да је „његов садржај у потпуности усклађен са европским стандардима, а у неким аспектима их и превазилази“.<sup>3</sup> Међутим, Комисија је истовремено критиковала нејасне формулације неких уставних одредби, које могу довести до ограничавања ових права. Ове критике такође важе за заштиту мањинских заједница и у одређеној мери су поткрепљене у току експертске мисије у Србији, од 14. до 18. марта. Још увек у многим сферама постоји јаз између закона на папиру и његове ваљане примене, што можда није проблематично само у погледу мањинске заштите као такве, већ и доводи до опште недоумице око принципа владавине права. Главни закључци и одговарајуће препоруке, који ће бити даље темељно образложени, подељени су на следеће делове: *Општа запажања; Учесће; Образовање; Безбедност/ Мере афирмативне акције.*

### Општа запажања

#### Унапређивање свести

Унапређивање свести о етничком диверзитету, као и о правним инструментима којима се јача очување различитих идентитета, од највеће је важности за усвајање појма диверзитета. Унапређивање свести има различите димензије које се преклапају и доприносе мањинској заштити на централном и регионалном нивоу, али и од стране мањинских представника. Општи проблем којим унапређивање свести треба да се позабави је поменут у горњем тексту: иако је Србија применила правне и институционалне оквире за заштиту права лица која припадају националним мањинама, одговарајуће спровођење ових права и даље зависи и зависиће од спремности и способности појединаца у свим друштвеним сегментима, нарочито

<sup>1</sup> Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, „Етнички мозаик Србије према попису од 2002“, Београд, 2004.

<sup>2</sup> Види преамбулу српског Устава из 2006, почев од формулације „једнакост свих грађана и етничких заједница у Србији“.

<sup>3</sup> Венецијанска комисија, „Мишљење о Уставу Србије“, Мишљење бр. 405/2006, 19. март 2007, став 23.

оних који су запослени у државним институцијама. Мисија експертског оцењивања у Србији је показала да још увек има много простора за побољшања када је реч о нивоу знања и свести државних службеника и државних представника о мањинским правима и захтевима мањинских заједница. Међутим, исто важи и за представнике мањинских група у одговарајућим саветима националних мањина, чији чланови изгледа нису увек у потпуности свесни својих права гарантованих законом, као што је иницирање усвајања закона на пољу образовања, предлагање наставних планова и програма за основно и средње образовање Националном савету за образовање, или дефинисање стратегије за културни развој мањине. Представници неких савета националних мањина су рекли да још увек прикупљају знања о својим правима која су наведена у Закону о националним саветима националних мањина, али нису умели да наведу конкретне програме помоћи које државне институције или невладине организације нуде.

Коначна димензија широко схваћеног унапређивања свести утиче на сферу медија у Србији. Многи испитаници су рекли да је – што се тиче локалних медија- укључивање етничких мањина и пажња која им се посвећује у суштини задовољавајуће у регионалним/ локалним радио и ТВ програмима. Ипак, ово није случај са медијима на националном нивоу. Нарочито су представници невладиних организација изразили забрнутост због етничке дистанцираности, а понекад чак и говора мржње у националним медијима. Такође, постоји потреба да се српска популација преко медија упозна са мањинским заједницама и институцијама за заштиту мањина: према неколико анкета, како тврде невладини представници, велики делови српске популације не виде етничке Албанце као грађане Србије.

Слично томе, представници међуетничких савета на општинском нивоу тврде да у Србији постоји мало свести о њиховим активностима. Сасвим је јасно да је ово једна димензија која се не сме заобићи и којој се мора сходно томе приступити.

Краткорочна препорука:

- Сачинити свеобухватни осврт на судску праксу Уставног суда у погледу заштите мањина. Таква правна анализа још увек недостаје, а била би врло добра смерница за тумачење законских прописа на пољу мањинских права.

Средњорочне препоруке:

- Развити стратегију за обуку функционера политичких странака и државних службеника на централном и регионалном нивоу о мањинским правима у Србији.
- Понудити више програма помоћи и регионално координисаних обука за мањинске групе, уз укључивање невладиних организација, и проширити већ постојеће инструменте у овом погледу.

*(У оба горе наведена случаја, искуство са терена Координационог тела за југ Србије и његове драгоцене активности на терену, могли би бити од помоћи за осмишљавање ових стратегија)*

- Развити националну медијску стратегију, тако да се не извештава само о негативним догађајима, као што су етнички мотивисани инциденти, већ и о успешним причама, као што је мултиетничка полиција у општини Бујановац.
- Представници Координационог тела за југ Србије су навели да они немају довољно капацитета да обавештавају о својим достигнућима и успешним причама, што би било важно када се има у виду недостатак поверења у ову институцију. Такође, у овом смислу се мора издвојити више финансијских средстава да би се подржало ово тело у стварању простора за мултиетничко окружење.

### Међуминистарска и међуинституционална сарадња

С обзиром на то да се права лица која припадају националним мањинама не смеју посматрати у вакууму, већ у домену вишеслојних и унакрсних питања, која обухватају напоре у борби против дискриминације, људска права, економско учешће, итд, од кључног је значаја потреба за већом и ваљаном сарадњом и координацијом између државних институција и између државних тела и невладиних организација. Међутим, управо ова димензија је изазвала велику забринутост у току мисије експертског оцењивања. У Србији постоји много институција и државних тела која деле надлежности и стручно знање на пољу заштите мањина, као што су заштитник грађана, Министарство за људска и мањинска права, Министарство за државну управу и локалну самоуправу, Републички савет за националне мањине, итд. Упркос томе, изгледа да не постоји никаква општа стратегија координације између ових актера. Ово нарочито важи за горе поменуто министарства.<sup>4</sup> На пример, Министарство за људска и мањинска права не води документацију о оснивању међунационалних савета на општинском нивоу. Такође, представници Министарства су навели да нису обавештени о захтевима за законске предлоге од стране савета националних мањина.

Исто тако, Министарство за државну управу не може да пружи податке о општинама које званично користе језик и писмо националне мањине.<sup>5</sup> Испитаници у оба министарства су навели да не постоји законска обавеза за тако нешто.

Међутим, заштита мањина није једино и искључиво везана за законске обавезе, већ мора и да укључује добре праксе координационих напора, како би се обезбедило поштовање законски обавезујућих прописа. Недостатак сарадње и координације очигледно не постоји само у извршним телима, већ и на парламентарном нивоу. Изгледало је да чланови скупштинских одбора за међуетничке односе, који се састају *ад хоц*, нису довољно информисани о обиму активности и о учесталости састанака Републичког савета за националне мањине. Без бољег разумевања циљева одговарајућих заинтересованих страна на пољу мањинске заштите, и о томе шта раде, могу се појавити незадовољавајући резултати.

Осим овога, мањинске групе изгледа такође врло мало међусобно сарађују и комуницирају. Нико од представника мањинских заједница није био у стању да укаже на неку конкретну заједничку активност у областима од заједничког интереса.

<sup>4</sup> Иако су ова министарства у процесу реструктурирања/ спајања, о њима ће се посебно говорити у овом извештају.

<sup>5</sup> Према Закону о званичном коришћењу језика и писма, ово је случај када проценат лица која припадају некој националној мањини достиже 15% према резултатима последњег пописа (види такође Упитник за Србију, стр. 477)

#### Краткорочне препоруке:

- Постојеће реструктурирање горе поменутих министарстава не сме се одвијати на рачун мера мањинске политике.<sup>6</sup> Овај текући процес реорганизовања<sup>7</sup> министарстава се мора искористити као нова могућност у оквиру које треба узети у обзир значај сарадње са општинама.

#### Средњорочне препоруке:

- Установити случајеве где било који кључни актер нема сазнања о другим актерима на пољу мањинских права (нарочито на нивоу владе).
- Разјаснити и сходно томе утврдити како питања међуминистарске, тако и питања међуинституционалне сарадње/ координације између министарстава, заштитника грађана, националних савета националних мањина, мултиетничких општина и других заинтересованих страна у овом домену.

#### Дугорочне препоруке:

- Успоставити платформу за институционализовани стални дијалог како би се унапредила сарадња између институција на пољу мањинских права. Такав дијалог би могао имати формат неформалне групе за дискусију, у којој би учествовали кључни представници заинтересованих страна које су поменуте у горњем тексту, и која би се сазивала једном или двапут месечно, како би решавала недостатке сарадње.

#### Питања везана за прикупљање података/ Владавина права

Још један забрињавајући резултат ове мисије је да генерално недостају свеобухватни подаци о етничкој припадности, како би се адекватно оценио приступ мањинских заједница тржишту рада у државном и приватном сектору. Мада је Србија израдила нацрт Националне стратегије запошљавања, она је искључиво усредсређена на Роме, али не и на друге мањинске групе. Међутим, проблем који се аутоматски јавља услед недостатка свеобухватних, упоредивих и поузданих података, је то што се практично може учинити врло мало када је реч о разради мера мањинске политике. У случају Србије, ово није само концептуалан проблем мањинске заштите као такве; то је такође проблематично из угла владавине права. Члан 77 српског Устава гласи: „Приликом запошљавања у државним телима, јавним службама, телима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе, биће узета у обзир етничка структура становништва и одговарајућа заступљеност припадника националних мањина“. Ипак, ова прилично јасна одредба, према којој диверзитет мора да се одрази приликом попуњавању радних места у државним телима, бива минирана због непостојања одговарајуће одредбе у Закону о државним службеницима, у коме се не предвиђа никаква обавеза да се узима у обзир етничка припадност. Отуда је од највеће важности исправити овај недостатак како би се

<sup>6</sup> Према наводима Националног савета албанске националне мањине, њихов захтев за одржавање састанка са Републичким саветом за националне мањине је одбијен због „институционалног реструктурирања“.

<sup>7</sup> У време када се мисија одвијала, није постојала никаква организациона шема новог министарства.

обезбедило поштовање не само стандарда мањинске заштите, већ и поштовање владавине права, и како би се пратио диверзитет и једнакост.

Још једно питање владавине права- мада није везано за прикупљање података- тиче се Републичког савета за националне мањине. Према упитнику који је Србија доставила у јануару, Савет се састаје најмање четири пута годишње.<sup>8</sup> Међутим, мисија је показала да се овај Савет састао два пута у протеклих 5 година. Укупни утисак мисије експертског оцењивања иде у прилог аргументу да Републички савет није ни оперативан ни способан да поштује своје законске обавезе/ надлежности. Да поновимо: ово је упечатљив пример кршења законски обавезујућих прописа, којим се мора позабавити .

Дугорочне препоруке:

- Начини прикупљања етничких података у Европи изузетно су разнородни. Стога би било препоручљиво упознати се са искуствима других земаља како би српско тело за државну управу успоставило сопствену процедуру прикупљања етничких података. Ово је нарочито важно за јавни сектор (види члан 77), али има и друге позитивне ефекте, јер само подаци омогућавају вршење процене. Тврдња да прикупљање података наводно само по себи крши заштиту података или члан 3 Оквирне конвенције, представља лажни изговор у овом контексту ширег поштовања владавине права.
- Пропис о Савету националних мањина мора се изменити и допунити, како би ова институција постала оперативнија и функционалнија. То не мора неопходно довести до смањења минималног броја састанака, већ треба да обезбеди Републичком савету довољно материјала и техничке подршке да би изашао у сусрет својим законски прописаним обавезама, као што су давање мишљења влади о питању мањинске заштите, праћење коришћења права која припадају националним мањинама, итд.

#### Добри међусуседски односи/ Међудржавне комисије

Мора се констатовати да је Србија основала међудржавне мешовите комисије са неколико суседних држава у циљу заштите етничких мањина. Ове комисије омогућавају да се разговара о питањима мањинске заштите са државама блиским етничким мањинама, о испуњавању обавеза, као и о другим питањима која су од суштинске важности за мањинске заједнице. Ове кораке треба ценити зато што су у потпуности у складу са ОЕБС-овим препорукама из Болцана/Бозена о етничким мањинама у међудржавним односима, које подстичу државе да закључују билатералне споразуме како би повећале и даље унапредиле ниво заштите људи који припадају националним мањинама.<sup>9</sup> Међутим, још увек нису основане комисије са Албанијом и Бугарском.

У првом случају, албански амбасадор у Београду је био од велике помоћи приликом оснивања Националног савета албанске националне мањине, док је у другом случају саопштено да је постојао одређени ниво благе етничке напетости у области Димитровграда фебруара 2011,

<sup>8</sup> Види питање 139, стр. 480.

<sup>9</sup> Види ОЕБС-ове препоруке из Болсана/ Бозена из 2008, члан 18, које се могу наћи на адреси: <http://www.osce.org/hcnm/33633>

када бугарски грађани нису могли да пређу границу према Србији да би обележили годишњицу смрти Васиља Левског.

Дугорочне препоруке:

- Оснивање међудржавне комисије са Албанијом треба ставити на дневни ред. То не би било од помоћи само у питањима везаним за Савет националне мањине, већ би такође унапредило степен поверења етничких Албанаца у Србији према српским властима.
- Иста препорука важи и за Бугарску. Недавна напетост у фебруару је протумачена – чак и од стране представника Националног савета бугарске националне мањине- као покушај инструментализовања бугарске мањине у Србији за циљеве радикалне бугарске странке Атака. Такође, у овом случају међудржавна комисија би могла да послужи као корисна платформа за дискусију између Београда и Софије, у оквиру које би о овим питањима могло да се разговара у добросуседској атмосфери.
- Међудржавна комисија са Румунијом треба да се искористи тако што ће помоћи у ублажавању унутрашњих спорова у Националном савету влашке националне мањине. Мисија за утврђивање чињеница је показала да у овом савету очигледно постоје огромне разлике када је реч о унутрашњем самоидентитету везано за румунску културу и језик.

#### Интегративни приступи

Област мањинске заштите се не сме схватити као пут у једном смеру, који има за исход етничку или језичку сегрегацију, и коначно- успостављање паралелних друштава. Саопштено је да у Бујановцу нарочито Албанке имају огромне тешкоће у комуникацији са Србима, а ово је поготово случај у врањској болници. Познавање српског језика изгледа да је у многим случајевима – нарочито када је реч о припадницима албанске мањинске заједнице- на ниском нивоу, и да има много простора за побољшање. Отуда, стварање вишеструких идентитета и успостављање лојалности према држави, насупрот тенденцијама етницизације, изгледа да је важан предуслов управљања диверзитетом као таквим, мада представља један од најтежих изазова.

Средњорочне препоруке:

- Осигурати да наставници српског језика у основним и средњим школама, у којима се предмети предају на језику мањине, буду добро одабрани и способни да изађу на крај са својим обавезама.
- Створити више простора за међуетничке сусрете. Ово би могло да се уради кроз заједничке ваннаставне активности, као што су спортске игре, заједничке школске екскурзије, позоришта, итд. Нарочито на југу Србије не постоје могућности на локалном нивоу да се слободно време проводи заједно.
- Обезбедити више финансијских ресурса за Координационо тело за југ Србије за планирање и спровођење међуетничких активности. Координационо тело је већ организовало доста таквих активности, имајући у виду његове ограничене финансијске ресурсе, али мора се издвојити више средстава.

## Учешће

### Национални савети националних мањина

Национални савети представљају мањине у области коришћења језика, образовања, информација и културе. Пре избора за савете националних мањина 6. јуна 2010, око пола милиона бирача је унето у посебне изборне регистре. Осамнаест националних савета је основано и, сходно томе, отпочело је са радом.<sup>10</sup> Како је Србија навела у упитнику, савети националних мањина имају далекосежне надлежности у свом делокругу рада; међутим, чак и ако се изузму горе наведени проблеми недостатка сарадње и координације са државним телима, изнето је много критике на рачун рада ових савета, нарочито од стране представника невладиних организација које се баве људским и мањинским правима, као и борбом против дискриминације. Нарочито је наведено да су савети националних мањина високо политизовани и да представљају погодан терен на коме политичке странке могу доминирати овим институцијама, не обраћајући пажњу на аспект мањинске заштите. Такође, активисти НВО тврде да се буџет издвојен за ове савете у стварности користи као додатна плата за функционере, док за друге активности због којих су национални савети националних мањина и осмишљени, нема довољно новца. Осим тога, било је доста навода да нема много прописа о финансијама и да нема практично никакве контроле финансирања ових институција.

Савети националних мањина не представљају све етничке мањине у Србији. Испитаници са којима се разговарало у току мисије су навели да ово можда има везе са етничким сукобима у прошлости, тако да се за Хрвате каже да се плаше да буду унети у изборне листе у Србији. Ову дилему такође треба озбиљно узети у обзир, јер је поверење у државне институције предуслов формирања мултиетничког друштва.

#### Краткорочне препоруке:

- Успоставити дијалог на централном нивоу са НВО које су активне на пољу борбе против дискриминације и мањинских права. Ово би могло бити корисно у циљу стварања бољег међусобног разумевања различитих ставова и могло би бити кључно у стицању знања о проблемима имплементације када је реч о саветима националних мањина.

#### Средњорочне препоруке:

- Сачинити извештаје о раду заједно са одговарајућим саветима, и прописати да такви извештаји буду обавезни једном годишње. Ти извештаји треба да обухватају свеобухватан преглед активности које је савет спровео, укључујући пројекте, предлоге за усвајање закона, мањинске стратегије, итд. Такође, ови извештаји морају бити доступни јавности.
- Исто важи и за годишње финансијске извештаје. Они морају укључивати буџет издвојен за савет и треба конкретно да наведу како је тај новац потрошен и које су активности биле финансиране. Овај извештај такође треба да буде доступан јавности.

---

<sup>10</sup> Питање везано за Национални савет бошњачке националне мањине (нови избори треба да се одрже у априлу 2011. године) неће бити предмет овог извештаја.

- Закон о саветима националних мањина треба боље да појасни ко има право да прима плату у савету. У овом тренутку, чланови одговарајуће националне мањине немају право на плату из издвојеног буџета, међутим, ово не важи, на пример, за председника извршног тела савета. Само јасни и бољи прописи могу спречити злоупотребе.

Дугорочне препоруке:

- Више активности у смеру унапређивања свести, како је горе поменуто, треба да увери хрватску мањинску заједницу да су српске власти заиста заинтересоване за њихово активно учешће као лица која припадају хрватској мањинској групи, али и као грађана Републике Србије. Међудржавна комисија основана са Републиком Хрватском би служила као корисна платформа у оквиру које би се разговарало о одговарајућим стратегијама.
- Постојећа државна средства за пројекте везане за мањине не треба да буду једино и искључиво отворена за савете националних мањина. Средства би у овом погледу такође требало ставити на располагање невладиним организацијама које су активне на овим пољима.

#### Учешће на парламентарном нивоу

Српски Устав не предвиђа одређени број места резервисаних у Народној скупштини за лица која припадају националним мањинама. Ипак, члан 100 српског Устава предвиђа да ће „у Народној скупштини бити обезбеђена једнакост и заступљеност различитих полова и припадника националних мањина, у складу са законом.“ Мада ова одредба указује да места у Народној скупштини треба да буду пропорционално подељена, не постоји било какав одговарајући закон који иде у прилог овој тези. Управо супротно, општи праг од 5% је био укинут само за странке које су регистроване као мањинске у 2003. години. Члан 43 српског Закона о избору народних посланика захтева минимум 10.000 потписа да би се поднела кандидатура. Међутим, у априлу 2008, само месец дана пре избора, Уставни суд је укинуо одлуку Републичке изборне комисије (која је спустила минимални број потписа за мањинска странке са 10.000 на 3.000) и донео одлуку да број поднетих потписа мора бити исти за све странке. Ипак, ова одлука тешко да је могла бити у складу са уставним опредељењем да се осигура одговарајуће мањинско представљање у парламенту.

Стога, треба поштовати чињеницу да ревидирани Закон о политичким странкама у члану 9 наводи да мањинске странке сада имају обавезу да сакупе 1.000, уместо 10.000 потписа.

Осим овога, ова подвојеност између грађанских странака с једне, и мањинских странака с друге стране, не сме довести до расцепканих сегмената на изборном тржишту, што онда доводи до етницизације лепезе политичких странака.

Дугорочна препорука:

- Карактеристична одлика концепта мањинских странака је то што су оне *етнички* дефинисане и што настављају то да буду. С једне стране, ово је прихватљиво када се

имају у виду њихови интереси да сачувају посебан идентитет, итд. Међутим на дуги рок, оне ризикују да подстичу да основни институционални оквир негује грађански идентитет тако што ће упућивати на етнички дефинисане разлике. Према томе, грађанске странке у Србији морају посвећивати више пажње мањинским заједницама и њиховим специфичним захтевима и, такође, треба да остану отворене за кандидате који припадају националним мањинама. Ово би чак могло довести до продуктивне конкуренције на тржишту мањинских гласова, и, сходно томе, унапредило би свест и повећало поверење.

- Исте препоруке важе и за лица која припадају врло малим мањинским заједницама. Неке од њих не успевају да оснују сопствену политичку мањинску странку и морају бити боље интегрисане у грађанске странке на националном нивоу.

#### Попуњавање радних места у државној управи

Како је већ поменуто у претходном тексту, недостатак упоредивих података, као и одговарајућих одредби у погледу члана 77 српског Устава, и даље остаје предмет забринутости у контексту владавине права. Према изјавама представника невладиних организација, у државној управи постоје разлике између етничких Срба и лица која припадају националним мањинама, када је реч о запошљавању. Министарство за људска и мањинска права је већ донело одлуке да повећа број припадника мањинских заједница који раде у телима државне управе, што истовремено значи да се и на централном нивоу разуме потреба за деловањем на овом пољу.

Дугорочне препоруке:

- Повећање броја лица која припадају националним мањинама у државној управи не значи неопходно увођење крутих система квота, као што су повремено тврдили српски званичници у току мисије. Има и других, флексибилнијих решења; у овом смислу Србија треба да настави, и коначно и прошири своју сарадњу са ОЕБС-ом на овом конкретном пољу. Исто важи за мере позитивне дискриминације о којима ће бити речи на крају овог извештаја.

#### Савети за међунационалне односе

Закон о локалној самоуправи предвиђа институцију која треба да унапређује и штити једнакост између етничких група у етнички мешовитим општинама. Ти савети се могу оснивати уколико било која етничка заједница чини преко 5% укупног броја становника, или уколико све етничке заједнице заједно чине преко 10%.<sup>11</sup> У овим саветима и Срби и мањински представници треба да буду једнако заступљени. У 2008. години, од 64 општина у Србији које су испуњавале наведене критеријуме, само 18 је одлучило да образује ову институцију, од којих је већина у Војводини. Нажалост, Министарство за људска и мањинска права не води никакву евиденцију о броју основаних међуетничких савета, услед чега је немогуће оценити садашње стање ствари. Званичници су навели да је око 20 општина основало ове институције, међутим, Министарство

---

<sup>11</sup> Види Закон о локалној самоуправи, члан 98.

није информисано о оснивању ових тела (види „Општа запажања“). Осим тога, чланови ових савета су често помињали да их српска држава ноторно мало финансира, што додатно отежава спровођење њихових обавеза.

Још једно питање које се мора решавати јесте нејасан и неодређен процес именовања и одабира, који се разликује од општине до општине, тако да би делегати неког тела са стране могли вршити утицај на активности ове институције. Чим се савет оснује, одговарајући савет националне мањине предлаже припаднике мањинских заједница, при чему остаје нејасно која институција треба да одреди српске чланове.

Средњорочне препоруке:

- Током ове мисије постало је јасно да савети за међуетничке односе чине много тога корисног на унапређивању међусобног разумевања етничких заједница. Нажалост, већина етнички мешовитих општина и даље нису основале ову корисну институцију. Стога је потребно да централни ниво хитно обавести општине о томе каква је корист од ове институције у смислу смањивања међуетничке удаљености и свакодневних проблема.
- Уколико савет сматра да је општина донела неку одлуку којом се крше права етничких заједница, има право да се обрати уставном суду како би се установило да ли је таква одлука законита. Делује да представници међуетничких нису били довољно упознати са овим правом, па се и овде саветује предузимање корака на њиховом информисању и обуци.

Дугорочне препоруке:

- Потребно је посветити неопходну пажњу недостатку јасне регулативе по питању избора чланова ових савета. Конкретно, потребно је законски регулисати личну некомпатибилност.
- Иако чланови међуетничких савета веома предано врше своје дужности, било би потребно доделити више новчаних средстава како би се осигурало да ће извршити своје обавезе.

## **Образовање / Употреба језика**

### Основне/средње школе и уџбеници на језицима националних мањина

Према српском закону, држава је обавезна да створи услове за образовање у којем је могуће имати наставу и на језицима националних мањина. Припадницима националних мањина држава мора да обезбеди двојезичну наставу или изучавање језикâ националних мањина, као и елемената националне историје и културе. Постоји, међутим, једна препрека овој нејасној обавези: у основној и средњој школи се настава на језику мањине може изводити само уколико бар петнаест ученика упишу први разред. Иако министар просвете може одобрити наставу на језику мањине у појединачним случајевима уколико не постоји минимум од петнаест ученика, овај праг се често критикује, јер припадницима националних мањина намеће непотребне препреке у остваривању наставе на матерњем језику. Услед тога, мале заједнице

националних мањина или заједнице чији припадници нису концентрисани на једном месту имају веома мале могућности за образовање на матерњем језику или чак да га уопште и науче.

Још једно кључно питање у вези са образовањем мањина у Србији тиче се уџбеника. На предлог савета националне мањине, Национални савет за образовање одређује постоји ли потреба за уџбеницима на језику те мањине. Како је током експертске мисије речено, постоје три начина за обезбеђивање уџбеника на језику националне мањине: 1) увоз из матичне државе 2) превод са српског и 3) сопствена производња. Први начин, који фаворизују многи савети националних мањина, проблематичан је утолико што му се српске власти редовноprotиве због застава и грбова других земаља који се штампају у поменутиим књигама. Ово пре свега важи када су у питању књиге писане на албанском језику, а објављене у Приштини после 2008. године. Савети националних мањина због тога и понекад тумаче невољност српских власти да одобре стране уџбенике као покушај одуговлачења целог процеса давања мањинских права на пољу образовања, док истовремено као изговор наводе „дуге процедуре”. Други начин, превођење уџбеника на језике мањина са српског, такође ствара неке проблеме. Представници заједница националних мањина често тврде како се наставни програми, који често не садрже лекције из националне историје и културе, не могу тек тако покривати преведеним уџбеницима. Коначно, трећи начин, израда нових уџбеника у Србији је релативно нов напор, који можда указује на један пилот пројекат који обећава. Рад на албанском буквару (уз сарадњу са Катедром за албанологију Филолошког факултета) недавно је финализован, али и даље чека одобрење српских власти. Власти, међутим, тврде да је на састанку представника Министарства образовања и издавача, како приватних, тако и државних, албански буквар у марту дат на ревизију савету албанске националне мањине, као и да одговор Албанског националног савета још није стигао. Српске власти ће тек тек после ове ревизије бити у позицији да дају коначно одобрење.

Објављивање сопствених уџбеника је решење које такође има неколико битних ограничења. На пример, показало се да је веома тешко наћи квалификоване ауторе за уџбенике на ромском језику. Још један проблем везан је за финансијски аспект. Број уџбеника на мањинским језицима је мали, па су ови уџбеници понекад много скупљи од редовних уџбеника на српском.

У осталим случајевима проблем представља непостојање језичког стандарда, што припадницима националних мањина ствара још једну препреку за остваривање образовања на сопственом језику. На пример, национални савет влашке мањине<sup>12</sup> затражио је од Српске академије наука и уметности да размотри евентуалну стандардизацију овог језика.

#### Краткорочне препоруке

- Потребно је да Министарство просвете испуни преузету обавезу према којој треба да до 1. септембра 2011. обезбеди све уџбенике на албанском језику од првог до четвртог разреда. Свакако да је и ово прилика која се не сме пропустити. Било би добро да се српске власти држе овог рока, пре свега из ургентних политичких разлога. Актуелно политичко вођство националног савета албанске мањине може се описати као умерено и лојално српској држави. Међутим, они су под све већим притиском радикалних струја, које сеprotиве сарадњи са српским властима. Другим речима, њима је потребан видљив успех, нешто што доказује аргумент да има смисла сарађивати са Србијом. Овај доказ се лако може обезбедити уколико Србија буде флексибилнија по питању уџбеника.

---

<sup>12</sup> Треба напоменути да у националном савету влашке мањине постоји „про-румунска“ опозиција, која за свој амтерњи језик сматра румунски.

#### Средњорочне препоруке:

- Убрзавање процеса одобравања уџбеника. Данас, на пример, албански ученици основних и средњих школа имају само 14 од сто књига на свом матерњем језику, тако да неке предмете морају да уче из бележака.
- Потребно је да буквар на албанском, који је већ раније споменут, коначно и што је раније могуће буде одобрен од стране српских власти. Међу представницима албанске мањине и даље постоји сумња да ће се то десити.
- Када су у питању уџбеници, од изузетне је важности показати добру политичку вољу, спремност на компромисе и општи прагматички став. Због тога код предмета који не изазивају политичке контроверзе, као што је на пример математика, увоз уџбеника из иностранства не би требало да представља већи проблем, без обзира на стране заставе и грбове.

#### Дугорочне препоруке:

- Као што је већ раније истакнуто, делује да неколико савета националних мањина није довољно упућено у своја законска овлашћења, као на пример да предлажу програме за основно и средње образовање, предлагање да неки уџбеник буде одобрен, или чак да пишу сопствене. Чини се да је и овде потребно обезбедити боље информисање и обуку на централном и локалном нивоу.

#### Употреба језика

Према Члану 79. Устава Србије, националне мањине имају право да користе свој језик и писмо, као и то да са правосудним органима комуницирају на свом матерњем језику. Језици мањинских заједница могу бити у службеној употреби у органима локалне самоуправе у местима насељеним тим мањинама. Међутим, Закон о службеној употреби језика и писма предвиђа да јединице локалне самоуправе морају да својим статутом пропишу равноправну службену употребу језика и писма националне мањине, уколико број њених припадника достигне 15%. У овом аспекту постоји дубок јаз између Војводине и остатка Србије. Док се у војвођанским општинама у службеној употреби користи шест језика националних мањина, језичка права мањина у централној и јужној Србији се и данас недовољно остварују. Постоје многи случајеви када језици мањина нису уведени у службену употребу, иако је законски критеријум о 15% припадника мањина испуњен. Разговори са представницима Министарства за државну управу и локалну самоуправу у основи потврђују ове наводе.

Не само да се не води евиденција општина које су одлучиле да [у службену употребу] уведу језике националних мањина (видети препоруке за побољшање сарадње и координације), већ и начин остваривања језичких права остаје нејасан, а постоје велике могућности за побољшање. Званичници министарства су навели да вишејезичне општине запошљавају само једног преводиоца. Ипак, упитно је да ли је један преводилац довољан мултиетничкој општини у смислу остварења језичких права као дела фундаменталних права, кодификованих у више

међународних споразума. Представници министарства су на ово питање одговорили да „сви они ионако говоре српски“. Овакав став је веома забрињавајући, а нарочито ако потиче са централног нивоа.

Дугорочне препоруке:

- Чини се да употреба језика поново представља проблем који указује на јаз између позитивног закона на пољу мањинских права и његове примене у Србији. Начин на који се остварују језичка права у оквиру јединица локалне самоуправе мора се законски конкретизовати. Мора се доделити још средстава како би се оно што је прописано Законом о службеној употреби језика спровело у дело.
- Језичка права покривају и права особа која припадају националним мањинама да имају грађанска документа и потврде и на српском и на језику сопствене мањине. Међутим, имена у личним документима се и данас погрешно пишу, а стварају и нелагоду код српских власти. Чини се да је и у овом случају препоручљиво побољшање сарадње са саветима националних мањина.

#### Високо образовање/универзитетске дипломе

Стиче се утисак да је домен високог образовања изостављен из српских закона који се тичу особа које припадају мањинским заједницама. И Закон о високом образовању и Закон о универзитету спомињу језике националних мањина у смислу наставе на страном језику. Као примери за ово могу послужити правни и економски факултет у Медвеђи Универзитета у Нишу, на којима се настава изводи на српском, уз симултан превод на албански језик. Иако се отварање ових факултета може сматрати корак у добром правцу, (представници Координационог тела за југ Србије говоре о „пилот пројекту“), и даље има још много тога да се уради, имајући у виду мали број Албанаца који су се уписали на ове факултете (11 од 54). Управо из овог разлога планирано је оснивање правог мултиетничког економског факултета у Бујановцу. Тај факултет би омогућио стицање дипломе после четири године студија (на основу модела Економског факултета Универзитета у Суботици). Координационо тело за југ Србије, мисија ОЕБС-а у Бујановцу и Канцеларија високог комесара из Хага очекују да овај факултет буде отворен до октобра 2011. године, упркос томе што, како многи наводе, албанских предавача и даље нема довољно. Чланови Националног савета албанске мањине су нарочито истицали да ће отварање овог факултета на дуге стазе у великој мери допринети стабилности овог региона.

Још једна димензија универзитетског образовања односи се на болно питање признавања диплома. Српске власти одбијају да признају дипломе које је издао Универзитет у Приштини после фебруара 2008. Очигледно је да у овом погледу идеја о отварању огранака нишког универзитета у Медвеђи како би се тиме превазишла непријатна дилема око признавања диплома није имала успеха. ОЕБС, савет албанске националне мањине, као и бројне невладине организације из Прешева и Бујановца, тврде да то што власти из политичких разлога немају вољу да признају дипломе (а не због квалитета универзитетског образовања) представља препреку успеху у сламању етничких баријера. Уколико српске власти тврде како не желе да имплицитно признају независност Косова тиме што би признале универзитетске дипломе из Приштине које носе печате Косова, требало би да исто толико буду свесне да истовремено угрожавају и регионалну стабилност. Чак и када су у питању дипломе из признатих држава, и даље стоје критике због дугачке процедуре за нострификацију, а нарочито када су у питању дипломе са Универзитета у Тетову.

Још једна проблематична ставка је регионални одлив мозгова, који је нарочито присутан у области Димитровграда и Босилеграда, одакле према наводима савета бугарске националне мањине, око 50% младих одлази у Бугарску ради универзитетског образовања.

#### Краткорочне препоруке:

- Српске власти се морају законски обавезати да ће мултиетнички економски факултет у Бујановцу почети са радом до октобра 2011. године, како је и очекивано, а да ће студенти имати могућност да се упишу већ у зимском семестру школске 2011/2012 године. Исто важи и за отварање правног факултета, које је предвиђено за 2012. годину.
- Истовремено, изузетно је важно обезбедити стипендије за овај факултет. Министарство просвете је у буџету за 2011. годину планирало 20 милиона динара за економски факултет у Бујановцу. Планира се да факултет упише између осамдесет и сто студената, а половина уписаних ће се финансирати из буџета. Саветује се да се у овом погледу изврше консултације и успостави координација са Националним саветом албанске мањине.

#### Средњорочне препоруке:

- Међународна универзитетска сарадња корисна је не само због побољшања истраживања, већ и зато што интернационализује, а самим тиме и побољшава вредност региона као таквог. У овом прогледу би требало размотрити могућности за стварање веза са нпр. Универзитетом у Тирани. Како је већ раније споменуто, и у овом контексту би од велике помоћи било стварање међудржавне комисије са Албанијом.
- Било би корисно да се направи план краткорочних и дугорочних циљева који би се редовно ажурирао, а у циљу спречавања етничког одлива мозгова из Србије. Ово би теоријски могло да обухвата унапређење програмâ међународне размене студената (нпр. са бугарским универзитетима) или повећање стипендија. И у овом случају би било од велике важности извршити консултације и успоставити координацију са Националним саветом бугарске мањине.
- Српска политика непризнавања Косова је чињеница. Ово, међутим, не сме резултирати стварањем нових опасности по унутрашњу стабилност. Било би пожељно да српске власти заузму прагматичнији став према признавању диплома косовских универзитета. На пример, краткорочно решење које не би нужно променило став Србије према Косову могло би бити да се на дипломе стави печат на коме пише да се признаје садржај дипломе, али не и њен печат нити синтагма „Република Косово”.

#### Дугорочне препоруке:

- Као што је већ наведено, процес нострификације страних универзитетских диплома је предугачак. Веома је важно да се признавање ових диплома олакша тиме што би се уклониле непотребне законске и административне препреке у овом процесу.

## **Безбедносна ситуација / Мере позитивне дискриминације**

### Безбедносна ситуација

Упркос ескалацији насиља у тзв. Прешевској долини између 1999. и 2001. године, када су албански герилци непрестано нападали српску полицију и друге органе власти, данашњу ситуацију на пољу безбедности готово сви описују као мирну. Ово је потврђено на разговорима са разним међуетничким саветима на општинском нивоу, са Координационим телом за југ Србије, мисијом ОЕБС-а у Бујановцу, као и саветима националних мањина. Један од успеха, који је остварен уз помоћ ОЕБС-а, било је стварање мултиетничке локалне полиције у Бујановцу, у којој трећину припадника сачињавају етнички Албанци. Међутим, мора се споменути и то да су представници невладиних организација понудили другачије мишљење по овим питањима, тврдећи да истрага о етнички мотивисаним злочинима и даље не даје очекиване резултате упркос томе што су на југу Србије распоређене знатне безбедносне снаге. Ипак, невладине организације које делују у општинама Прешево, Бујановац и Медвеђа, истовремено су потврдиле да су међуетнички анимозитети на веома ниском нивоу. И заиста, број етнички мотивисаних инцидената је драстично опао, премда је на дуге стазе ситуација и даље напета, а нарочито по питању стања на Косову. Наведено је да је новонастала ситуација по питању Косова створила нову, тешко проходну границу, која је била релативно отворена пре 2008. године, што је Албанцима са обе њене стране омогућавало да се сусретну, као и њихова породична окупљања. Ово је идентификовано и као велики проблем од стране албанског националног већа, које тврди да се његови чланови сматрају спутанима у активностима, јер имају мале могућности за интеракцију са културним удружењима која се налазе на Косову.

Осим конкретне ситуације на Косову, готово сви су споменули лошу економску ситуацију у региону. Није изграђена готово ниједна нова фабрика, а повремене инвестиције нису одрживе на дуге стазе, па се често наводи како приватизација фабрика није обезбедила већу запосленост. Сиромаштво и економска нестабилност једнако погађају све мањинске групе, премда се чини да је у овом погледу нарочито маргинализована ромска заједница.

#### Краткорочне препоруке:

- Свесрдно се препоручују консултације са албанским националним саветом у оквиру дијалога Приштине и Београда који је у току, јер би се на тај начин могло олакшати идентификовање практичних питања којима би требало посветити пажњу, а у која спадају и нека питања албанске мањинске заједнице у Србији.

#### Средњорочне препоруке:

- Пројекат међуетничке локалне полиције на југу Србије мора се наставити (Министарство унутрашњих послова је у марту расписало конкурс за педесет нових радних места у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи) и проширити на остале регионе Србије, као и на ниво јавне администрације, где су, према извештајима, мањине заступљене на веома ниском нивоу.
- Када дође до извршења етнички мотивисаних инцидената и кривичних дела, српске власти морају учинити све што је у њиховој моћи како би спровеле ваљану истрагу,

извеле починиоце на суд и спровеле пресуде у дело. Порука коју морају дати и централни и локални нови власти мора бити јасна и недвосмислена – један од стубова Србије је њена мултиетничност, а било који напад на мирољубиву коегзистенцију различитих заједница није прихватљив и биће недвосмислено осуђен.

Дугорочне препоруке:

- Србија мора обратити више пажње на економску ситуацију на југу земље. Према мишљењу аутора овог извештаја, чини се да српске власти и даље не обраћају довољну пажњу на економску ситуацију. Добро је што се социјална неједнакост и сиромаштво још не тумаче у етничком контексту (наравно, изузимајући ромску популацију). Координационо тело за југ Србије наводи и то да на централном нивоу постоји слаба подршка када је у питању економска ситуација. Српске власти би стога требало да размотре стварање свеобухватне стратегије економског развоја југа Србије, акционих планова, као и детаљне мере за њихову примену. И овде би било препоручљиво извршити консултације и успоставити координацију са локалним властима и националним саветима мањина.

#### Мере афирмативне акције

Како је Венецијанска комисија већ навела, веома је упитно то да ли само „изразито неповољни услови живота“ могу оправдати мере позитивне дискриминације националних мањина, а да до дискриминације не дође. Међутим, позитивна дискриминација је политика која има за циљ да помогне недовољно заступљеним групама да остваре једнакост, тако да „изразито неповољни услови живота“, како је наведено у Члану 76 Устава Србије, не морају нужно бити присутни. У основи, постоје две димензије које треба достићи како би се у Србији остварила потпуна етничка једнакост по питању запошљавања. Прва димензија је образовање. Како је већ наведено, испоставило се да је тешко пронаћи довољно квалификоване предаваче за Економски факултет у Бујановцу. Исто, међутим, важи и за пројекте у којима је учествовало Координационо тело за југ Србије. У извештајима се наводи да етнички балансирано запошљавање у јавним органима, као што су порески или царински, није остварило очекивани успех због индивидуалних недостатака у које спадају радно искуство и обученост. Поента је у томе да многи припадници националних мањина често напросто нису довољно квалификовани да би се пријавили на радна места. Још један пример су запослени у јавној управи, у којој су Албанци у Бујановцу заступљени са 10%, што је и даље на незадовољавајуће ниском нивоу. Другу димензију побољшања једнакости путем мера позитивне дискриминације представљало би стварање општих, али и финансијских повластица за послодавце за веће запошљавање припадника националних мањина. Обе ове димензије и даље имају простора за побољшање и могу се сходно томе формулисати и као средњорочне и као дугорочне препоруке:

Средњорочне/дугорочне препоруке:

- Требало би применити прагматична решења како би се повећала запосленост припадника националних мањина у органима јавне управе. Ово би се могло постићи поновном класификацијом слободних радних места, или уколико би се предуслов „радни стаж“ преформулисао у „радно искуство“ или „животно искуство“. релевантне пројекте на овом пољу би требало да буду настављени, проширени од стране Координационог тела за југ Србије, а потпомогнути од стране ОЕБС-а.

- Огласи за послове би требало да буду уочљивији, а требало би их проследити и саветима националних мањина. Ово питање је тесно повезано и са потребом да се побољша међуинституционална сарадња, како је већ споменуто, а требало би се обратити и предузећима која би желела да запосле припаднике националних мањина.
- Припадницима националних мањина би требало омогућити обуку за рад у јавним службама, укључујући и стручну обуку. Као добар пример из праксе може се навести пројекат ЕАР, спроведен у Македонији, у оквиру кога је обезбеђена обука за рад у државној служби за 600 младих људи који припадају мањинским.
- Било би препоручљиво и обезбедити државну помоћ за мањинска предузећа, и то путем буџетских издвајања, а нарочито у економски неразвијеним подручјима. Уз то би се припадницима мањине могло помоћи и кроз курсеве о томе како започети сопствени посао, а које би финансирала држава.
- Повећати учешће припадника мањина у синдикатима. И у овом аспекту је потребно остварити координативне напоре на централном нивоу.
- Уопштено узевши, на централном нивоу се мора урадити много тога. Требало би развити општу стратегију о једнакости при запошљавању; ово би требало потпомоћи и потврђивати годишњим плановима које треба израдити, у које би спадали и јасни рокови за реализацију циљева назначених у оквиру стратегије.