

## Експертски извештај

### о ситуацији у области права мањина у Републици Србији

*Анастасија Крикли (Anastasia Crickley) и Рајнер Хофман (Rainer Hofmann)*

22. јун 2015. године

#### 1. Увод: задужења експертске групе, структура и садржај извештаја

У овом извештају су представљени налази и препоруке експертске мисије у области заштите мањина која је спроведена између 23. и 27. марта 2015. године у Србији. У њој су учествовала два независна експерта из држава чланица Европске уније, службеници из Европске комисије (Генерални директорат Европске комисије за европску суседску политику и преговоре о проширењу) и из делегације ЕУ у Београду. Спроведена као наставак експертске мисије која је реализована од 9. до 13. јула 2012. године<sup>1</sup>, ова мисија је била посвећена националним мањинама у Србији чија се матична земља налази у ЕУ, а истовремено се бавила и ситуацијом других националних мањина као што је нпр. албанска или бошњачка национална мањина. Она се није бавила питањима Рома пошто су њихов правни статус и чињенична ситуација предмет посебног мониторинга и других активности које спроводе ЕУ и други међународни чиниоци.

Иако експерти знају да је ситуација сваке мањине другачија, они ипак сматрају да је неколико елемената заједничко свим националним мањинама и да је за њихово адекватно решавање неопходан холистички приступ. Стога се по потреби некаразматрања и препоруке могу применити на све националне мањине које живе у Србији.

Овако усмерен циљ је у потпуности био у складу са програмом рада експертске групе. Она је одржала састанке са представницима државне администрације, као и органа локалне власти у Аутономној Покрајини Војводини, неколико националних савета националних мањина (национални савети), локалних савета за међунационалне односе (СМО) и удружења грађана у различитим деловима Србије. Током седмице посете, два тима су одржала неколико значајних састанака у следећих девет општина: Београд, Бор, Босиљград, Димитровград, Неготин, Нови Сад, Петровац на Млави, Суботица и Вршац.

С обзиром на то да су европски стандарди за заштиту права припадника националних мањина првенствено прописани Оквирном конвенцијом Савета Европе за заштиту националних мањина из 1995. године (Оквирна конвенција), овај извештај углавном прати структуру те конвенције. Процењујући ситуацију у

---

<sup>1</sup> Види Р. Хофман/Д. Јилек/Ф. Палермо, (Завршни) Извештај експерата о ситуацији у области права мањина у Републици Србији (од 14. септембра 2012. године)

Србији, експерти су посебно узели у обзир Треће мишљење о Србији које је усвојио Саветодавни комитет успостављен у складу са Оквирном конвенцијом.<sup>2</sup>

Зарад јасноће, сваки одељак овог извештаја се састоји од три елемента: 1. Кратак преглед главних налаза експертске мисије из 2012. године и Мишљења Саветодавног комитета из 2013. године; 2. Аналитички део заснован на законодавном и чињеничном оквиру, са посебним освртом на делотворно остваривање права припадника националних мањина; и одговарајући налази мисије; 3. Препоруке мисије

## 2. Свеукупна ситуација мањина у Републици Србији

*2.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;*

а) Експертска мисија из 2012. године је закључила да је правни оквир за заштиту права припадника националних мањина у Србији нешто по чему је ова земља изнад европског просека у овој области. Суштински елементи овог оквира су садржани у четири главна акта: Устав из 2006. године; Закон о националним мањинама из 2002. године; Закон о националним саветима националних мањина из 2009. године; и Закон о службеној употреби језика и писама из 2010. године. Експертска мисија је такође закључила да постоје знатна ограничења када је реч о делотворном спровођењу важећег законодавства, уз велике разлике између далеко напредније Аутономне Покрајине (АП) Војводине и остатка Србије. Према мишљењу експерата, такво одлагање спровођења је било повезано са неколико фактора, укључујући и недостатак континуитета у подели институционалних надлежности за националне мањине, недовољно капацитета неких делова администрације, посебно на локалном нивоу, али и опште неразвијена осетљивост и свест о питањима и правима мањина код великог дела становништва.

Укратко: Правни оквир који регулише права припадника националних мањина у Републици Србији се сматрао веома развијеним и софистицираним, са релативно детаљним законским одредбама и отвореним за међународне норме. Међутим, сматрали су да је сложен и свеукупно недовољно кохерентан, као што је даље образложено.

Последице су биле вишеструке: Као последица тога, такав систем је понекад био превише сложен и долазило је до сукоба норми, што се пре решавало политичким, него законским средствима; постојала је недовољно развијена свест државних службеника, политичара и шире јавности о правима мањина; институционалне надлежности и координација питања мањина су се стално мењале и у великој мери зависиле од политичке ситуације; снажна институционализација система права мањина, углавном захваљујући националним саветима националних мањина, довела је до прекомерне

---

<sup>2</sup> Саветодавни комитет Оквирне конвенције (Саветодавни комитет), Треће мишљење о Србији (усвојено 28. новембра 2013. године), *ACFC/OP/III(2013)006* (објављен 23. јуна 2014.)

политизације питања мањина изазивајући на тај начин самоизолацију мањина и недовољну интеракцију између различитих заједница у друштву као целини.

На основу те анализе, експертска мисија је формулисала следеће препоруке: Органи власти у Србији би требало да избегавају сталне промене институционалних надлежности успостављањем стабилног и независног система координације питања мањина на националном нивоу, са јасно дефинисаним надлежностима и обавезама; требало би да подигну свест шире јавности и државних службеника на локалном нивоу о присуству мањина у земљи и њиховим правима; требало би да стално преиспитују законодавство како би се избегао сукоб норми до којег би могло доћи у пракси и да гарантују бољу координацију; на крају, требало би да поново размотре улогу националних саветана националних мањина.

б) Убрзо након подношења извештаја експертске мисије, објављени су резултати пописа из 2011. године.<sup>(3)</sup> У свом Мишљењу из 2013. године, Саветодавни комитет је закључио<sup>(4)</sup> да су учињени значајни напори како би се обезбедило да право на слободно самоопредељење буде у потпуности загарантовано. Попис је укључивао потпуно отворена питања у вези са националном и верском припадношћу и о матерњем језику, без претходно дефинисаних спискова, а пописивачима - међу којима је било и припадника националних мањина у подручјима њиховог места становања - је наложено да запишу тачно оне одговоре које добију на ова питања. Међутим, због тога што су Албанци у великој мери бојкотовали попис и због мале заступљености Рома, Саветодавни комитет је позвао власти да буду флексибилне у погледу остваривања права мањина, на основу броја припадника тих мањина у датој општини.

## 2.2. Налази експертске мисије из 2015. године

Аутори овог извештаја сматрају да иако је законодавни оквир који се примењује на националне мањине у Србији и даље изнад европског просека, недостаци који су идентификовани у извештају из 2012. године и даље постоје: сложеност тог оквира и његова недовољна јасноћа су још већи на основу недавне (16. јануар 2014. године) пресуде Уставног суда Србије којом је он прогласио неуставним 10 суштинских чланова Закона о националним саветима националних мањина.<sup>(5)</sup> Поред тога, још увек није постигнута пуна сагласност у вези са чињеничним

<sup>3</sup> Види Трећи извештај о Србији, 14. март 2013, ACFC/SR/III(2013)001, стр. 13. На основу тих резултата, Срби чине 83,3% становништва (5.988.150 људи (наспрам 6.212.838 људи (82,9%) на попису из 2002. године (број становништва у Србији се смањило са 7.498.001 на 7.186.862 људи). Националне мањине чине следеће групе: Мађари (253.899, 3,5%; 2002. године 293.299, 3,5%); Роми (147.604, 2,1%; 2002. године 108.193, 1,4%); Бошњаци (145.278, 2,0%; 2002. године 136.087, 1,8%; Хрвати (57.900, 0,8%; 2002. године 70.602, 0,9%); Словаци (52.750, 0,7%; 2002. године 59.021, 0,8%; Црногорци (38.517, 0,5%; 2002. године 60.049, 0,9%); Власи (35.330, 0,5%; 2002. године 40.054, 0,5%); Румуни (29.332, 0,4%; 2002. године 34.576, 0,5%); Македонци (22.755, 0,3%; 2002. године 25.847, 0,3%); Муслимани (22.301, 0,3%; 2002. године 19.503, 0,3%); Бугари (18.543, 0,3%; 2002. године 20.497, 0,3%); у бројчано мање групе спадају Буњевци (16.706, 2002. године 20.497); Русини (14.249, 2002. године 15.905); и Албанци (5.809, 2002. године 61.647, 0,8%).

<sup>4</sup> Види Треће мишљење Саветодавног комитета о Србији, 28. новембар 2014, ACFC/OP/III(2013)006, став 17.

<sup>5</sup> Уставни суд Србије, одлука 20/2014.

последицама одлуке Уставног суда из 2009. године у којој се истиче да надлежности АП Војводине не обухватају регулисање употребе мањинских језика као службених језика у општинама.<sup>(6)</sup>

На основу свог искуства, они сматрају да постоји простора за унапређење када је реч о свести о мањинама у овој земљи и да је још увек ограничена свест државних службеника, политичара и шире јавности о правима мањина, као и њихово признавање тих права; да је **недавна реорганизација надлежности унутар владе поново појачала широко распрострањени осећај међу представницима националних мањина да не постоји јасна институционална надлежност за и координација питања мањина на централном нивоу државе; да је улога и функција националних савета националних мањина и даље нејасна, а да њихов потенцијал да утичу на креирање и спровођење државне политике према мањинама још увек није довољно искоришћен** - оваква ситуација је додатно погоршана тиме што изгледа да нема помака у политичкој и законодавној расправи о измењеном Закону о националним саветима националних мањина, узимајући у обзир **недавну одлуку Уставног суда**; и на крају, сматрају да су неки национални савети и даље више посвећени питањима опште политике него питањима мањина, чиме доприносе чињеници да нема довољно интеракције између неких заједница етничких мањина и друштва у целини.

### 2.3. Препоруке

- Имати флексибилан приступ приликом употребе података добијених пописом из 2011. године за креирање политике која утиче на права припадника националних мањина, посебно када је реч о Албанцима;
- Повећати свест шире јавности и државних службеника, укључујући и оне на локалном нивоу, о присуству мањина у земљи и о њиховим правима;
- Избегавати сталне промене институционалних надлежности и одговорности успостављањем стабилног и независног система државних органа у области питања мањина;
- Преиспитивати законодавство како би се избегао сукоб норми и завршити преформулисање Закона о националним саветима националних мањина, као питање приоритета;
- Поново размотрити улогу и функцију националних савета, обезбеђујући њихову посвећеност питањима мањина и омогућујући и унапређујући њихов потенцијал да утичу на креирање и спровођење политике према мањинама широм државе.

### 3. Самоопредељење

---

<sup>6</sup>Уставни суд Србије, одлука 353/2009.

### 3.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;

а) Експертска мисија из 2012. године је закључила да је начело самоопредељења у смислу припадности некој националној мањини, прописано чланом 3. став 1. Оквирне конвенције, чврсто утврђеноу члану 47. Устава, а да члан 2. став 1. Закона о заштити права и слобода националних мањина даје општу дефиницију националних мањина, која је у потпуности у складу са међународним стандардима. Такође су известили о томе да међу укљученим заједницама постоји неслагање о томе да ли Буњевци имају другачији идентитет у односу на Хрвате и Власи у односу на Румуне. Они су нагласили да је одлука власти да се не мешају у ова питања и да дозволе свим групама да оснују свој национални савет препоручљива, као израз поштовања начела самоопредељења. Представивши прилично детаљно три главне струје међу влашком мањином и различита неслагања која постоје међу њима, експерти су закључили да постоји хитна потреба за унапређењем дијалога између те три компоненте влашке заједнице; такође, постоји подједнако хитна потреба за унапређењем сарадње између Националног савета влашке и Националног савета румунске националне мањине и између Националног савета буњевачке и Националног савета хрватске националне мањине. На крају су експерти нагласили потребу да се подигне општа свест о осетљивости питања прикупљања етничких података и да се поједностави важеће законодавство како би се гарантовало потпуно поштовање међународних стандарда у том смислу.

б) У свом Мишљењу из 2013. године, Саветодавни комитет је закључио да су власти у Србији наставиле да строго поштују начело слободе самоопредељења; ипак, то их је подстакло да предузму мере - задржавајући строгу неутралност - којима би подстакле конструктиван дијалог између лица која су се изјаснила као припадници румунске и влашке националне мањине, као и између лица која су се изјаснила као припадници хрватске и буњевачке националне мањине. Саветодавни комитет је позвао власти да у потпуности спроводе постојећи правни оквир који се односи на осетљиве податке о личности.

### 3.2. Налази експертске мисије из 2015. године

Експерти су констатовали да су многи органи власти Србије наставили строго да поштују начело слободе самоопредељења иако су забринути због извештаја према којима је председник Републике финансирао, из буџета председника Србије, (неке) трошкове објављивања уџбеника на буњевачком језику, иако такво финансирање треба да се обезбеди преко Министарства просвете. Они желе да се придруже Саветодавном комитету у подстицању власти у Србији да предузму мере - задржавајући при томе строгу неутралност према спорном питању идентитета буњевачких и влашких заједница - којима би подстакле конструктиван дијалог између припадника румунске и влашке националне мањине и између припадника буњевачке и хрватске националне мањине како би се у највећој могућој мери пронашла прагматична решења за заједничке проблеме.

Експерти такође истичу потребу да се настави са подизањем свести о осетљивости етничких података и да се постојеће законодавство спроводи у

потпуности и на целој територији Србије, како би се гарантовало пуно поштовање међународних стандарда.

### 3.3. Препоруке

- Наставити са пуним поштовањем начела самоопредељења;
- Наставити са политиком немешања у спорна питања идентитета Буњеваца и Влаха;
- Подстицати сарадњу између националних савета Влаха и Румуна с једне стране и националних савета Буњеваца и Хрвата с друге;
- Подићи свест о осетљивости питања прикупљања етничких података и обезбедити потпуно спровођење постојећег законодавства како би се гарантовало пуно поштовање међународних стандарда у том смислу.

## 4. Забрана дискриминације и позитивне мере

### 4.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;

а) Експертска мисија из 2012. године је поздравила усвајање свеобухватног Закона о забрани дискриминације 2009. године и констатовала активности Повереника за заштиту равноправности и Заштитника грађана (Омбудсмана), како на националном, тако и на покрајинском нивоу (Војводина). Експерти су међутим закључили са упркос побољшањима у областима законодавства и подизања свести, у Србији и даље постоји један рестриктиван приступ самом концепту и практичном значењу позитивних мера, што се првенствено одражава у члану 76. став 3. Устава.

б) У свом Мишљењу из 2013. године, Саветодавни комитет је поново изразио жаљење због постојања неусаглашености између формулације из члана 76. став 3. и члана 21. став 4. Устава које се односе на питање позитивних мера у погледу припадника националних мањина и препоручио да се члан 76. став 3. усклади са чланом 4. Оквирне конвенције и да се признају посебне мере из члана 21. став 4. Устава. Снажно је апеловао на органе власти на свим нивоима да предузму хитре свеобухватне мере у складу са резултатима и препорукама Заштитника грађана, Покрајинског заштитника грађана и Повереника за заштиту равноправности у свим случајевима који утичу на права припадника националних мањина.

### 4.2. Налази експертске мисије из 2015. године

Експерти констатују да нису уведене никакве промене у циљу предузимања мера у складу са препорукама које је дала експертска мисија из 2012. године и препорукама из Мишљења Саветодавног комитета из 2013. године. Горепоменута одлука Уставног суда бр. 20/2014 од 16. јануара 2014. Године, у којој је овај суд изјавио да знатан део Закона о националним саветима

националних мањина није у складу са Уставом Србије пошто се сматра дискриминаторним у односу на органе већинске популације, јасно указује на то да у Србији и даље није у потпуности признато и да се не спроводи у потпуности основно начело међународног права које се примењује на припаднике националних мањина, садржано у члану 4. став 2. и члану 4. став 3. Оквирне конвенције,<sup>(7)</sup> према коме позитивне мере усвојене са циљем очувања и промовисања права припадника националних мањина не представљају чин дискриминације. Они закључују да је неопходно што пре предузети активности како би се решила ова ситуација изменом Устава Србије тако да пуно поштовање обавеза које је Србија преузела из важећег међународног права о заштити људских права буде загарантовано.

Експерти сматрају да постоји снажна потреба за увођењем програма који за циљ имају ширење информација у свим сегментима друштва, а првенствено у оквиру државнеслужбе и у правосуђа, о усаглашености позитивних мера са законом о забрани дискриминације.

Експерти такође констатују да, иако је направљен значајан помак у борби против дискриминације, и даље постоји потреба за предузимањем додатних мера са циљем обезбеђивања потпуног и брзог спровођења релевантних одлука које доноси Заштитник грађана, Покрајински заштитник грађана (Војводина) и Повереник за заштиту равноправности.

#### 4.3. Препоруке

- Хитно размотрити начине и средства за измену Устава како би било јасно да позитивне мере не морају увек бити у супротности са уставним начелом забране дискриминације;
- Подићи свест у свим сегментима друштва, а првенствено у оквиру државнеслужбе и у правосуђа, о томе да сви релевантни међународни стандарди прописују да може бити неопходно предузети посебне/позитивне мере како би се подстакла пуна и делотворна једнакост између припадника националних мањина и већинског становништва, као и да се такве мере не смеју сматрати дискриминаторним докле год су у складу са начелом пропорционалности;
- Обезбедити предузимање одговарајућих мера са циљем потпуног и брзог спровођења релевантних одлука које доноси Заштитник грађана, Покрајински заштитник грађана (Војводина) и Повереник за заштиту равноправности у свом раду на борби против дискриминације припадника националних мањина, обезбедити да имају одговарајућу подршку за ефикасно обављање

---

<sup>7</sup>Теодредбегласе: „(2) Уговорне странесеобавезујудаусвоје, попотреби, одговарајућемерекакоби у свимобластимаекономског, друштвеног, политичког и културногживотаобезбедилепуну и стварнуједнакостприпадниканационалнемањине и припадникавећине. У том погледу, воде рачуна о специфичним условима припадника националних мањина.

(3) Мере усвојене у складу са ставом 2. не сматрају се чином дискриминације."

својих задатака и обезбедити да припадници националних мањина буду упознати са овим институцијама.

## **5. Финансијска подршка за културне и друге активности мањина**

*5.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;*

а) Експертска мисија из 2012. године је снажно критиковала постојећи систем финансирања активности мањина и предложила увођење система који није заснован само на обезбеђивању средстава за рад националних савета. Експерти су препоручили да се обезбеде средства саветима за међунационалне односе за пројекте на нивоу општина, који би укључивали више од једне националне мањине. Апеловали су да се хитно предузму кораци са циљем омогућавања функционисања фонда за националне мањине и обезбеђивања додељених средстава без непотребног одлагања. Осим тога, нагласили су потребу да се обезбеди да се средства додељена националним саветима троше на транспарентан начин и искључиво за активности предвиђене важећим законодавством. На крају, експерти су истакли да је неопходно утврдити јасне критеријуме за финансирање активности националних савета и извештавање о њима.

б) У свом Мишљењу из 2013. године, Саветодавни комитет је позвао органе власти да преиспитају постојећи систем доделе јавних средстава националним саветима како би се обезбедило да та средства могу у потпуности да користе све националне мањине, а посебно оне које су бројчано мање. Саветодавни комитет је истакао да је потребно учинити Фонд за националне мањине функционалним и препоручио да постојећа средства треба да буду доступна и другим релевантним чиниоцима, као што су НВО, а не само националним саветима.

*5.2. Налази експертске мисије из 2015. године*

Експерти доносе закључак да још увек постоји потреба да се преиспита, уз блиску сарадњу са националним саветима и другим заинтересованим странама, постојећи систем доделе јавних средстава националним саветима како би се обезбедило да та средства могу у потпуности да користе све националне мањине, а посебно оне које су бројчано мање. Такође, они предлажу да (додатна) средства буду на располагању саветима за међунационалне односе за пројекте на нивоу општина. У такво преиспитивање је потребно укључити и питања која се односе на Фонд за националне мањине и предлоге да таква средства треба да буду доступна и другим релевантним чиниоцима, као што су НВО, а не само националним саветима. На крају, експерти позивају органе власти да наставе да улажу напоре како би обезбедили да финансирање буде транспарентно и засновано на јасним критеријумима, као и да се настави са контролом трошења тих средстава у смислу усаглашености са правним оквиром.

*5.3. Препоруке*



- Ревидирати систем финансирања активности мањина и размотрити увођење система који није заснован само на обезбеђивању средстава за рад националних савета. Нарочито размотрити обезбеђивање средстава саветима за међунационалне односе на нивоу општине за посебне пројекте у које може бити укључено више од једне националне мањине;
- Учинити Фонд за националне мањине потпуно функционалним, на основу јасних критеријума за доделу средстава и извештавање о тој активности;
- Старати се о томе да средства предвиђена законима и другим прописима буду пренесена без одлагања;
- Обезбедити да се средства додељена националним саветима троше на транспарентан начин и искључиво за активности предвиђене законом. Размотрити успостављање јасних/јаснијих критеријума извештавања о коришћењу средстава, како за националне савете, тако и за општине.

## **6.Толеранција, говор мржње и дискриминација**

*6.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;*

а) Експертска мисија из 2012. године је препоручила да расистичка мотивација буде укључена у кривични законик као отежавајућа околност и да се, по потреби, измене постојеће законске одредбе које још увек онемогућују делотворно кривично гоњење за дела говора мржње. Они су позвали органе власти да подрже постојеће активности које за циљ имају сузбијање нетолеранције и да наставе са прикупљањем поузданих података као важног извора за креирање делотворних политика. На крају, органи власти треба да пруже већу подршку, укључујући и финансијским средствима, раду локалних савета за међунационалне односе и убрзају оснивање таквих савета у оним општинама које испуњавају правне захтеве и у којима таква тела још увек нису основана. На крају, нагласили су да треба омогућити да национални савети националних мањина буду функционални.

б) У свом Мишљењу из 2013. године, Саветодавни комитет је апеловао на власти да интензивирају свој рад на јачању интеракције између различитих заједница које живе у Србији. Такође, требало је да власти обезбеде да се кривични правосудни систем на одговарајући начин бави злочинима из мржње и да интензивирају свој рад на подизању свести свих релевантних чинилаца у систему о важности кривичног гоњења за кривична дела мотивисана мржњом.

*6.2. Налази експертске мисије из 2015. године*

Експерти констатују да је свеукупна ситуација у Србији у вези са толеранцијом међу заједницама изнад просека у региону и да нема широко распрострањене дискриминације припадника националних мањина којима се бави ова експертска мисија. Оваква процена се првенствено односи на ситуацију у Војводини. Ипак, појављују се случајеви говора мржње и дискриминације. Стога експерти

закључују да постоји потреба да власти стално раде на томе да обезбеде да кривични правосудни систем на одговарајући начин и брзо истражује и, по потреби, гони и кажњава за таква дела усмерена против националних мањина, укључујући и бошњачку заједницу. Експерти поздрављају оснивање нових локалних савета за међунационалне односе. С обзиром да они могу играти важну улогу, на нивоу општине, у сузбијању нетолеранције међу различитим заједницама, власти би требало да обезбеде успостављање ових савета и у свим осталим општинама које испуњавају правне захтеве и одреде неопходна средства за обављање њихових задатака.

### 6.3. Препоруке

- Обезбедити да кривични правосудни систем на одговарајући начин брзо истражује, гони и кажњава, по потреби, починиоце злочина из мржње и сличних дела;
- Подржати постојеће и подстаћи и финансирати додатне активности које за циљ имају сузбијање нетолеранције;
- Обезбедити подршку, укључујући и финансијским средствима, раду локалних савета за међунационалне односе и убрзати оснивање таквих савета у оним општинама које испуњавају захтеве и у којима таква тела још увек нису основана.

## 7.Вероисповест

### 7.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;

а) Експертска мисија из 2012. године је закључила да би власти у Србији требало да размотре ревидирање Закона о црквама и верским заједницама како би он у већој мери био у складу са Уставом и међународним уговорима у којима је Србија уговорна страна. Могуће измене се могу односити на привилегован статус седам традиционалних цркава и верских заједница, као и на верско образовање. Влада Србије је такође позвана да интензивира дијалог са Српском православном црквом, барем како би подстакла употребу мањинских језика. Тачније, експерти су апеловали на власти да подрже и подстакну, у границама у којима се поштује начело раздвојености између државе и цркве, дијалог између Српске и Румунске православне цркве као начин могућег унапређења и односа између држава. У том смислу, сматрали су да не само да треба ојачати улогу Одбора за дијалог међу црквама који већ постоји у оквиру Националног савета влашке националне мањине, већ би се могли успоставити и неки облици сарадње између влашког и румунског националног савета са циљем изналагања прагматичних решења која би била предложена датим црквама како би се омогућила све већа употреба мањинских језика у верским обредима.

б) У свом Мишљењу из 2013. године, Саветодавни комитет је апеловао на власти да обезбеде - уз пуно поштовање начела раздвојености између државе и религије - да право припадника националних мањина да успостављају верске

институције, организације и удружења буде загарантовано како законом, тако и у пракси. Такође би требало да обезбеди да нема неоправданих ограничења у остваривању права таквих лица на вероисповест на свом матерњем језику.

### *7.2. Налази експертске мисије из 2015. године*

Експерти констатују да није било значајних промена у погледу правне ситуације када је реч о верским питањима. Ово се нарочито односи на статус седам традиционалних цркава и верских заједница, као и на регулисање верског образовања. Власти у Србији и даље, на основу свог разумевања импликација начела раздвојености између државе и цркве, воде политику строгог „немешања“ у унутрашња питања различитих цркава и верских заједница, нити у односе међу њима. Поздрављајући поштовање раздвојености између државе и вере, експерти желе да истакну да постоје убедљиви аргументи за то да је одговорност државе да обезбеди да појединци могу да остварују своје основно људско право, као што је садржано у релевантним одредбама свих међународних инструмената за људска права, на верске обреде на матерњем језику ако то желе; таква процена је од посебне важности за ситуацију која постоји на истоку Србије у вези са верским обредима на румунском и влашком језику. Стога, експерти поново упућују позив органима власти у Србији да започну конструктиван дијалог са Српском православном црквом како би пронашли прагматична решења прихватљива за сва укључена лица и институције.

Експерти са задовољством констатују да су међусобни односи између различитих верских заједница у Војводини стабилни и без неких значајнијих тензија.

### *7.3. Препоруке*

- Размотрити ревидирање Закона о црквама и верским заједницама и/или његово спровођење, тако да се обезбеди да припадници мањинских група могу да остварују своје основно људско право на верске обреде на матерњем језику ако то желе, као што је прописано релевантним одредбама свих међународних инструмената за људска права;
- Размотрити интензивирање дијалога са Српском православном црквом како би се подстакла употреба мањинских језика у обредима.

## **8. МЕДИЈИ**

### *8.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишење Саветодавног комитета из 2013. године*

а) Експертска мисија из 2012. године је предложила да се у законодавство унесе изузеће од обавезе да се од укупног емитованог програма емитује минимална квота од 50% програма на српском језику. Влада и органи надлежни за медије требало би да потврде да ли додељено време и ресурси, а посебно садржај програма који је намењен националним мањинама одговара потребама модерног вишестручког друштва. Надлежни органи би такође требало да за источну

Србију, истраже одрживе компромисе као што је, на пример, могућност увоза програма на румунском језику из Војводине и побољшање локалне медијске продукције на влашком језику. Требало би и да пажљиво размотре користи и трошкове, укључујући и вероватну политизацију, очекиваног оснивања шест нових регионалних емитера; и обезбеде да пренос власништва над медијима на мањинским језицима и контрола именована уредника у националне савете не утиче негативно на слободу изражавања и плурализам у оквиру заједнице.

б) У свом Мишљењу из 2013. године, Саветодавни комитет позвао је органе да узму у обзир потребу за довољним и стабилним финансирањем којим би се гарантовала одрживост медија на мањинским језицима и да преиспитају утицај приватизације и увођење дигиталног емитовања телевизијског програма на мањинским медијима, у консултацији са националним мањинама. Требало би посветити посебну пажњу како би се обезбедило да приватизација не доведе до смањења понуде емитовања програма на мањинским језицима, посебно када се може јавити питање комерцијалне одрживости таквог емитовања.

## 8.2. Налази експертске мисије из 2015. године

Експерти су констатовали са дубоком забринутошћу да је будућност постојећег широко распрострањеног и добро успостављеног система емитовања програма на мањинским језицима, широм земље али посебно у Војводини, према мишљењу свих њихових саговорника који представљају националне мањине (са могућим изузетком мађарске мањине у Суботици), озбиљно угрожена неминовним окончањем процеса приватизације медија. У потпуности су уверени аргументом који су изнели скоро сви представници медија националних мањина којим трвде да такво приватно емитовање програма неће бити економски одрживо без јавне подршке (коју су до сада обезбеђивале јавне институције на општинском, регионалном и државном нивоу), због често бројчано мале циљне групе гледалаца таквих програма.

Експерти су свесни да влада сматра да су усвојене мере у складу са релевантним ЕУ директивама које Влада Србије жели да пренесе у српско законодавство до овог лета. Експерти су обавештени да ово мишљење Владе Србије не деле (у потпуности) сви експерти за право (ЕУ) о приватизацији медија и да би стога подржали да се експерти који представљају Владу Србије, регионалне и локалне власти, као и представници националних мањина и ЕУ састану како би разговарали о могућим решењима. Једна могућност би била да се дозволи општинама и другим јавним институцијама да наставе да пружају подршку, у значајној мери, таквим емитерима, било директно или индиректно, односно повећањем наменског финансирања националних савета којима ће, након окончања процеса приватизације, бити дозвољено да финансирају такве медијске активности али немају неопходна финансијска и друга средства као што су одговарајући људски ресурси потребни да се обезбеди опстанак емитовања квалитетног програма на мањинским језицима, посебно на језицима који говоре бројчано мање националне мањине. На крају, експерти констатују да, предвиђено повећање улоге националних савета у области медија на мањинским језицима, поједини актери виде као потенцијалну претњу по слободу изражавања и плурализам у тим заједницама. Експерти констатују да постоји низак ниво свести, и међу званичницима и међу представницима националних мањина, о

потенцијалу који медијима националних мањина нуди интернет. Сматрају да би било корисно подићи ниво свести о томе, између осталог и путем програма који ће релевантним заинтересованим странама омогућити да стекну сазнања о искуствима и доброј пракси у другим деловима Европе.

### 8.3. Препоруке

- Размотрити ревидирање постојећег програма приватизације када је реч о медијима на мањинским језицима како би се обезбедило одговарајуће финансирање тих медија, било преко националних савета или других институција, укључујући и јавне органе на општинском нивоу;
- Потврдити да ли додељено време и ресурси, а посебно садржај програма који је намењен националним мањинама одговара потребама модерног вишеетничког друштва;
- Обезбедити да пренос власништва над медијима на мањинским језицима и пренос контроле именована уредника на националне савете не утиче негативно на слободу изражавања и плурализам у оквиру тих заједница, тако што ће се та именована спровести на отвореним и транспарентним конкурсима у складу са одговарајућим релевантним и јавним критеријумима;
- Уложити интензивније напоре како би се подигао ниво свести код свих заинтересованих страна о потенцијалу који медијима на мањинским језицима нуди интернет и размотрити организовање посебних програма посвећених остваривању овог циља.

## 9. Језик

*9.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;*

а) Експертска мисија из 2012. године је утврдила да постоји потреба за повећањем свести о језичким правима припадника националних мањина посебно у неким деловима Србије, првенствено у источној Србији. Предложили су и да се то може постићи мерама као што је информисање шире јавности о језичким правима, укључујући и право на добијање одређених докумената на мањинским језицима; превођење важних званичних докумената на мањинске језике, попут општинских статута; и промовисање видљивијег присуства припадника националних мањина у државној служби у погођеним областима. Навели су и потребу за бољим и доследнијим спровођењем постојећег законодавства на читавој територији Србије. Власти би требало и да обезбеде да се право на коришћење личних имена на мањинским језицима неоправдано не ограничава територијалним ограничењима. Постоји и потреба за повећањем реалних могућности за остваривање права на коришћење сопственог језика на суду. Конкретније, експерти су предложили да би власти - уз пуно поштовање начела по којем процес стандардизације влашког језика суштински спроводе заинтересована лица - требало да буду спремне и да понуде подршку у окончању овог процеса.

б) У свом Мишљењу из 2013. године, Саветодавни комитет је апеловао на српске власти да обезбеде да се законске одредбе којима се уређује употреба мањинских језика у контактима са властима на локалном нивоу у потпуности спроведу, посебно у источној Србији и Санцаку, и снажно поздравио флексибилност показану у многим општинама у Војводини када је у питању омогућавање званичне употребе мањинских језика само у релевантним деловима општинске територије. Препоручио је и промовисање упошљавања државних службеника на локалном нивоу који имају висок ниво знања релевантних језика. Премда је констатовао постојање одговарајућег законодавства које се односи на упис у регистар имена на језицима мањина и на постављање топографских ознака на језицима националних мањина, истакао је потребу за интензивирањем напора којима ће се обезбедити пуна и прописна примена тих прописа.

### *9.2. Налази експертске мисије из 2015. године*

Експерти сматрају да свеукупно гледајући, постоји само ограничен ниво свести о различитим и далекосежним језичким правима утемељеним у постојећем законодавству.

Експерти желе да истакну значај потпуног спровођења постојећег законодавства којим се регулише употреба мањинских језика на локалном нивоу, укључујући и источну Србију и Санцак. Премда ситуација у Војводини, коју одликује пожељан прагматизам којим се омогућава употреба тих језика и у деловима (насељима) неке веће општине, не узрокује већи разлог за забринутост, ситуација у другим деловима Србије је и даље забрињавајућа. Иста процена се односи и на питање уписа у регистар имена и издавање званичних докумената на мањинским језицима.

Широм земље, и у Војводини, постоји потреба за улагањем више напора како би се запослило више људи у државној служби и у правосуђу са високим нивоом знања мањинских језика.

### *9.3. Препоруке*

- Подићи ниво свести о језичким правима припадника националних мањина посебно у оним деловима територије у којима таква свест у већој мери изостаје, првенствено у источној Србији;
- Спровести темељно преиспитивање релевантног законодавства и његовог спровођења, у циљу остваривања боље усклађености одредби и обезбеђивања конзистентнијег спровођења на читавој територији;
- Обезбедити да се право на коришћење личних имена и добијање званичних докумената на мањинским језицима неоправдано не ограничава;
- Повећати реалне могућности за остваривање права на коришћење сопственог језика на суду, укључујући и увођење подстицаја за судије и запослене у судству за вођење поступка и издавање докумената на мањинским језицима.

## 10.Образовање

*10.1.Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;*

а) Експертска мисија из 2012. године апеловала је на власти да наставе да улажу напоре у припреми квалитетних уџбеника за образовање на језицима националних мањина и решавању проблема недовољног броја квалификованих наставника, укључујући, по потреби, путем билатералне сарадње са појединим матичним државама. Констатована је и потреба да се учине доступним информације о праву на израду програма наставе на језицима мањина, као и информације о важећим захтевима. Конкретније, позвали су на изналажење практичних решења у вези са питањем образовања на мањинском језику за Влахе.

б) У свом Мишљењу из 2013. године, Саветодавни комитет је позвао власти да наставе да улажу напоре како би се обезбедило да се дипломе које издају образовне институције у региону прописно и брзо признају као и да наставе да подржавају стицање високог образовања у јужној Србији. Такође је апеловао на власти да уложе више напора како би се обезбедило да доступност уџбеника на мањинским језицима адекватно одражава потребе националних мањина и отклониле препреке за остваривање права на образовање на мањинским језицима, као што је недостатак квалификованог наставног кадра.

*10.2.Налази експертске мисије из 2015. године*

Експерти закључују да, без обзира на недавна и понекад значајна побољшања, и даље постоји потреба за повећањем доступности квалитетних уџбеника на мањинским језицима и да и даље нема довољно наставника за наставу на мањинским језицима, посебно на језицима које користе бројчано мање националне мањине. Експерти сматрају да би значајну помоћ могла да пружи матична држава и наглашавају да помоћ мора да се понуди и спроведе у блиској сарадњи са компетентним српским властима на свим нивоима, као и са националним мањинама о којима је реч.

Експерти констатују са забринутошћу последице општих демографских кретања у Србији која су узроковала значајно смањење броја ученика уопште, као и ученика који припадају националним мањинама. У том светлу, они снажно поздрављају прагматични приступ који превладава у већини погођених општина у Војводини где се настава на мањинским језицима и учење мањинских језика и даље одвија чак и када је број ученика на тим часовима испод утврђеног прага.

Експерти су констатовали извештаје према којима поједини ученици из одређених националних мањина (као што су албанска и мађарска) напуштају школе без довољног нивоа знања српског језика. Оваква ситуација негативно утиче на њихову успешну интеграцију у друштвено окружење, а пре свега у тржиште рада.

*10.3.Препоруке*

- Наставити са радом на изради квалитетних уџбеника за образовање на мањинским језицима и на решавању проблема недостатка квалификованих наставника које би, по потреби, укључивало и блатералну сарадњу са неким матичним државама.
- Наставити са прагматичним приступом који показују многи надлежни органи када је реч о пружању наставе на мањинском језику и учење мањинских језика, чак и када законски прописана норма као што је минималан број ђака, у датом тренутку није испуњена;
- Обезбедити да сви ђаци из свих националних мањина стекну довољан ниво знања српског језика, што је суштински предуслов за њихову интеграцију у друштвено окружење, а пре свега у тржиште рада.

## 11. Учешће

*11.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;*

а) Експертска мисија из 2012. године апеловала је на власти да повећају напоре како би се гарантовала темељнија примена уставног начела „одговарајуће заступљености“ у државној служби уопште и прикупити податке разврстане по етничкој припадности у том смислу. Потребно је више напора уложити и у оснивање савета за међунационалне односе у свим општинама са етници мешовитим становништвом, у складу са важећим законодавством. Осим тога, сматрају да је важно обезбедити да се Национални савети националних мањина састају редовније и на одговарајући начин врше своје функције. Власти би такође требало да развију показатеље за мерење учинковитости и утицаја рада националних савета, као и коришћења средстава (како оних која се опредељују из државног буџета, тако и оних који долазе од матичних држава). На крају, предложили су преиспитивање прописа који се односе на изборни оквир за националне савете са циљем смањења њихове прекомерне политизације тако што ће, на пример, размотрити увођење одредби о неспојивости чланства у националним саветима са другим политичким функцијама. На крају, власти се позивају да размотре и спроведу мере којима би се обезбедило веће учешће, посебно, бројчано мањих националних мањина у процесу политичког одлучивања.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет је охрабрио српске власти да наставе да унапређују учинковито учешће националних мањина у изборним процесима и да преиспитају постојеће законодавство са циљем обезбеђивања одговарајуће заступљености свих националних мањина, посебно оних бројчано мањих. Поновио је свој апел на власти да предузму одлучне мере у решавању недовољне заступљености националних мањина у јавној администрацији, посебно на државном нивоу, и да повећају напоре потребне за стварање вишестничке полиције. Саветодавни комитет је снажно апеловао на власти да ревидирају Закон о националним саветима националних мањина како би се отклонила неслагања са другим законима; да утврде јасне критеријуме за пренос надлежности на националне савете; да обезбеде да се сукоби интереса националних савета могу решити на основу јасних законских критеријума; и да



разјасне законске одредбе којима се уређују избори за националне савете. Такође је истакао и да власти морају да се уздржавају од уплитања у унутрашњи рад националних савета. На крају, препоручио је унапређење успостављања и учинковитог деловања савета за међунационалне односе на локалном нивоу.

### 11.2. Налази експертске мисије из 2015. године

Експерти желе да нагласе да се сматра да је потребно хитно појаснити тачну улогу националних савета (њихова овлашћења, финансирање и делокруг рада) као главних институција за остваривање права на делотворно политичко учешће припадника националних мањина. Стога је већина међународних и домаћих експерата сагласна са позивањем на брзо ревидирање релевантног законодавства. Постојећу ситуацију је озбиљно погоршала одлука Уставног суда из јануара 2014. године којом су значајни делови Закона проглашени неуставним. Стога, постоји хитна потреба да се оконча процес ревидирања и усвоји ново и свеобухватно законодавство.

Експерти поздрављају информацију да недавно одржане изборе за националне савете многи саговорници, како представници самих националних мањина тако и власти, сматрају успешним. Констатују међутим са забринутошћу, да и даље изгледа да постоји озбиљан недостатак сарадње и координације различитих националних савета, што додатно погоршава чињеница да државне структуре предвиђене за лакше остваривање те сарадње и координације тек треба да се консолидују како би постале у потпуности функционалне.

Експерти сматрају да би власти требало да размотре ревидирање постојећег законодавства са циљем обезбеђивања већег учешћа бројчано мањих националних мањина у раду законодавних тела.

Експерти понављају разлог за забринутост исказан у вези са трајним недостатком одговарајуће заступљености припадника националних мањина у јавној администрацији, посебно на државном нивоу.

Експерти се придружују захтевима за успостављање и довољно финансирање савета за међунационалне односе на локалном нивоу.

### 11.3. Препоруке

- Завршити, као један од приоритета, тренутни рад на изради новог Закона о националним саветима националних мањина, узимајући у обзир, по потреби, релевантне одлуке Уставног суда и ставове легитимних представника националних мањина са циљем решавања постојећег проблема недостатка јасноће и у потпуности ускладити будуће законодавство са важећим међународним стандардима;
- Обезбедити хитно успостављање механизма за унапређење координације и сарадње између различитих националних савета и консолидовање релевантних административних структура како би оне биле потпуно функционалне;

- Размотрити начине и средства за повећање учешћа бројчано мањих националних мањина у рад законодавних тела на свим нивоима;
- Повећати напоре како би се одмах и прогресивно гарантовало унапређење спровођења уставног начела „одговарајуће заступљености“ у државној служби уопште;
- Уложити све напоре како би се у свим етнички мешовитим општинама основали савети за међунационалне односе и обезбедити им финансијска средства за вршење својих функција и задатака.

## 12. Повраћај одузете имовине

12.1. Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;

а) Експертска мисија је закључила да постоји потреба да се брзо спроведе постојеће законодавство о враћању одузете имовине црквама и о враћању одузете имовине и о реституцији; иако се примењује на сва дела експропријације почињена после 9. маја 1945. године, ово законодавство је било посебно важно за неке националне мањине и њихове цркве.

б) У Мишљењу Саветодавног комитета из 2013. године није било осврта на питање повраћаја одузете имовине.

12.2. Налази експертске мисије из 2015. године

Експерти су обавештени да се и даље доста касни са спровођењем важећег законодавства о повраћају одузете имовине.

12.3. Препоруке

- Обезбедити брзо спровођење важећег законодавства о повраћају одузете имовине.

## ГЛАВНИ НАЛАЗИ

Као наставак експертске мисије из 2012. године коју су водили Рајнер Хофман, Далибор Јилек и Франческо Палермо, аутори овог експертског извештаја, Анастасија Крикли и Рајнер Хофман, су имали задатак да се пре свега баве националним мањинама у Србији чија се матична земља налази у ЕУ, али и да процене ситуацију других националних мањина као што је нпр. албанска или бошњачка национална мањина. Међутим, њиховим задужењима није обухваћено питање Рома пошто су њихов правни статус и чињенична ситуација предмет посебног мониторинга и других активности које спроводи ЕУ и други међународни чиниоци. Њихово задужење дакле није подразумевало изразу свеобухватног мишљења о свим националним мањинама које живе у Републици Србији. Како би испунили тај циљни задатак, експерти су током своје посете Србији (23-27. јула 2012.) одржали састанке са представницима државне и

покрајинске (Војводина) управе, органа локалне власти, неколико националних савета националних мањина (национални савети), локалних савета за међунационалне односе (СМО) и удружења грађана у различитим деловима Србије.

С обзиром на то да су европски стандарди за заштиту права припадника националних мањина првенствено прописани Оквирном конвенцијом Савета Европе за заштиту националних мањина из 1995. године (**Оквирна конвенција**), експерти су позвани да користе одредбе Оквирне конвенције као **важећа европска мерила**; то је подразумевало да посебно узму у обзир **Мишљење Саветодавног комитета Оквирне Конвенције из 2013. године**. Стога овај извештај - као и претходни из 2012. године - углавном прати структуру Оквирне конвенције.

**Свеукупна ситуација** припадника националних мањина у Републици Србији које, према попису из 2011. године, чине око једне шестине њеног становништва, се генерално може оценити **као задовољавајућа**.

**Правни оквир** за заштиту права припадника националних мањина се знатно развио у периоду између 2000. и 2010. године, чиме је створен прилично сложен сет норми због кога је ова земља, када се узму у обзир све норме, изнад просечног европског стандарда у овој области. Иако се прописи релевантног права односе на скоро све области јавног права, суштински елементи заштите људских права и њиховог остваривања се налазе у четири главна акта: Устав, који је нусвојен 2006. године и који садржи посебан одељак о правима припадника националних мањина (чланови од 75. до 81.); Закон о заштити права и слобода националних мањина из 2002. године (Закон о националним мањинама); Закон о националним саветима националних мањина (национални савети) из 2009. године; и Закон о службеној употреби језика и писама. Међутим, и тај сложени сет норми садржи недоследности и супротности које надлежни органи треба да реше успостављајући близак контакт и сарадњу са датим заинтересованим странама. Ово се посебно односи **на текући рад на изменама Закона о националним саветима националних мањина који је неопходно завршити у што краћем року, након одлуке Уставног суда из јанура 2014. године којом је проглашено да један број важних одредаба тог закона нису у складу са Уставом.**

Упркос **веома развијеном законодавном и институционалном оквиру, спровођење релевантних одредаба у пракси је и даље веома ограничено**, иако постоје велике разлике између различитих подручја, посебно између Аутономне Покрајине Војводине (која је далеко напреднија у овом смислу) и остатка земље. Такви трајни недостаци у спровођењу су повезани са неколико **фактора**, укључујући **и недостатак континуитета у подели институционалних надлежности за националне мањине, недовољно капацитета неких делова администрације, посебно на локалном нивоу, али и опште неразвијен сензибилитет за питања и права мањина и свест о њима код великог дела становништва, укључујући и политичаре, држане службенике на свим нивоима, као и саме представнике мањина.** **Могло би се рећи да у Србији недостаје опште прихваћена политика о питањима која се односе на националне мањине.**

На крају, снажна институционализација система заштите права мањина у Србији, углавном због улоге коју имају национални савети, стално доводи до одређене **прекомерне политизације** питања националних мањина и може, на средњорочној основи, довести до **самоизолације** националних мањина и недовољне интеракције међу њима и између њих и већинског становништва.

Овакви трајни **недостаци** у општем политичком приступу и у свеукупној законодавној структури у вези са правима припадника националних мањина, посебно њено недовољно спровођење, довели су не само до тих недостатака општије природе, већ и до броја специфичних проблема који се односе на ова питања, а који су идентификовани у овом извештају. Такође, **аутори су формулисали (ограничен) број препорука за предузимање хитних мера и (већи) број препорука за предузимање мера на средњорочном или дугорочном нивоу** за које они сматрају да ће допринети решавању идентификованих недостатака.

Поред тих специфичних препорука, аутори овог извештаја поново желе - као што су и њихови претходници 2012. године - **да скрену пажњу властима у Србији и њиховим партнерима из ЕУ на шест општијих питања** и позивају их да размотре та питања са циљем проналажења и спровођења одговарајућих решења за та питања:

1. Како би се превазишли горе идентификовани разлози трајних недостатака који онемогућавају одговарајуће спровођење иначе задовољавајућег законодавног система, потребно је **променити општи приступ питањима мањина** и потребно је подићи свест српског друштва о тим питањима, укључујући и чињеницу да је Србија вишеетничка држава у којој су посебне/позитивне мере којима се фаворизују припадници националних мањина такође потребне и оправдане. Експерти нарочито желе да истакну да постоји хитна потреба да се у Србији расправља и постигне договор о главним елементима свеобухватне политике и пратећег имплементационог плана у области питања мањина.
2. Без обзира на одређене позитивне помаке, **ови експерти сматрају, а то је био став и Венецијанске комисије и експертске мисије из 2012. године, да је правни статус и стварни положај Српске православне цркве** и даље несразмеран за једну секуларну државу и да и даље врши негативан утицај на **такозвано влашко питање**. Иако свакако није у оквиру њиховог мандата да предлажу државним органима предузимање било каквих посебних мера у контексту верских права припадника влашке заједнице, аутори овог извештаја - као и њихови претходници из 2012. године - чврсто верују да држава Србија не може да се позива на став формалне неутралности заснован на аргументу да би таква активност била мешање у искључиво унутрашња питања цркве и да се уздржава од предузимања било каквих мера које би таквим лицима обезбедиле пуно уживање њихове слободе вероисповести.
3. **Представници практично свих националних мањина сматрају да су последице предстојећег окончања процеса приватизације радиодифузних медија најозбиљнија претња будућем постојању онога што данас чини један импресиван и веома поштован систем радиодифузних медија на језицима националних мањина**. То се генерално сматра суштинским фактором у

обезбеђивању очувања и промовисања различитих идентитета датих националних мањина. На основу доступних информација, експерти сматрају да, услед ограниченог броја публике, емитовање на језицима (већине) националних мањина неће бити економски одрживо, те је и осуђено на неуспех. Дакле, експерти апелују на власти да, уз блиску сарадњу са свим заинтересованим странама и њиховим партнерима из ЕУ, поново размотре законодавство које је усвојено, како би се пронашли начини и средства да се обезбеди опстанак одређених радиодифузних система на мањинским језицима у будућности, између осталог и тиме што ће се омогућити стална и стабилна финансијска подршка из јавних буџета, као што је то случај, на пример, на локалном и покрајинском нивоу.

4. Такође, чини се да су национални савети националних мањина у великој мери узели мањинску политику у своје руке, као и већину доступних средстава. Без обзира на то што постоје неке назнаке да се после успешних избора 2014. године мало променио приступ, који сада укључује и унапређену сарадњу и заједничке активности, и даље постоји ризик да они своје задатке обављају на начин који ће пре довести до институционално одвојених и паралелних дешавања у друштву, уместо да допринесу стварању интегрисаног друштва - задатак који им је поверен Уставом. Стога, аутори овог извештаја позивају све заинтересоване стране у Србији да се укључе у расправу која тренутно траје о измени Закона о националним саветима националних мањина са циљем да се постигне сагласност у вези са начинима и средствима који ће се усвојити да би се обезбедило да национални савети у потпуности доприносе стварању интегрисанијег друштва.
5. На крају, аутори овог извештаја желе да нагласе да је неопходно да сви чиниоци, укључујући и све **матичне земље**, у потпуности поштују своје обавезе које произилазе из међународног права, а које су посебно садржане у Препорукама Високог комесара за националне мањине (HCNM) из 2008. године из Болцана/Боцена о националним мањинама и међудржавним односима. Иако те матичне земље можда имају легитимни интерес да допринесу унапређењу стварног положаја својих „сународника“ у другим државама, такав допринос се мора понудити и спровести у духу добросуседских односа и на начин којим се јасно поштује суверенитет дате друге државе, са циљем даљег унапређења пуне интеграције у друштво, а не подстрекивања сегрегације тог друштва.
6. С друге стране, аутори овог извештаја позивају све власти у Србији да наставе са својом претходном политиком строгог поштовања начела самоопредељења припадника националних мањина, те да се уздрже од предузимања било каквих мера које се могу сматрати фаворизовањем једне групе у споровима који се односе на опредељење, као на пример што су неслагања између различитих компоненти влашке заједнице или између Буњеваца и Хрвата.

## ПРЕПОРУКЕ ЗА ПРЕДУЗИМАЊЕ ХИТНИХ МЕРА

1. Разговарати и постићи сагласност о **свеобухватној националној општој политици и међусобном имплементационом плану** о питањима која се односе на права припадника националних мањина.

2. Подићи свест шире јавности и државних службеника на свим нивоима власти о присуству мањина у земљи и о њиховим правима, укључујући и посебне/позитивне мере, по потреби; стално преиспитивати законодавство како би се избегао сукоб норми; обезбедити потпуно спровођење тих норми широм земље; и успоставити стабилан систем националне координације питања мањина са јасно дефинисаним надлежностима и обавезама.
3. Размотрити ревидирање Закона о црквама и верским заједницама како би он у већој мери био у складу са Уставом и међународним уговорима у којима је Србија уговорна страна, између осталог и преиспитивањем привилегованог положаја који имају седам традиционалних цркава и верских заједница, као и прописа о верском образовању.
4. Размотрити ревидирање законодавства о приватизацији медија са циљем обезбеђивања постојања висококвалитетног радиодифузног система у будућности на језицима свих националних мањина, као суштинског елемента очувања њихових различитих идентитета, тако што ће се обезбедити одговарајућа, стална и стабилна финансијска подршка из јавних буџета на локалном и покрајинском нивоу.
5. Завршити реформу Закона о националним саветима националних мањина, узимајући у обзир одлуку Уставног суда од јануара 2014. године и потребу да се обезбеди да национални савети имају улогу институција чији је задатак да унапреде интеграцију у друштво као целине; смањити прекомерну политизацију националних савета, између осталог и разматрањем увођења правила за системе поделе овлашћења у управљању националним саветима или правила у вези са неспојивошћу као што је то случај између чланства у националном савету и високе политичке функције; подржати мере за повећање сарадње између државних органа и свих националних савета и између националних савета; обезбедити да у свим етнички мешовитим општинама буду успостављени савети за међунационалне односе и да су испуњени сви услови за њихов делотворан рад.
6. Уложити велике напоре, у сарадњи са ЕУ, Саветом Европе и ОЕБС, како би се пронашла решења актуелних спорова са неким суседним матичним државама у вези са ситуацијом њихових националних мањина, уз пуно поштовање међународних стандарда за националне мањине у међудржавним односима.

## ГЛАВНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА ПРЕДУЗИМАЊЕ СРЕДЊОРОЧНИХ И ДУГОРОЧНИХ МЕРА<sup>(8)</sup>

- Наставити са политиком немешања у спорна питања идентитета Буњеваца и Влаха, већ снажно подстицати дијалог унутар ових заједница, као и дијалог са припадницима хрватске, односно румунске мањине.

---

<sup>8</sup>Детаљније препоруке можете пронаћи у релевантним деловима сваког одељка овог извештаја

- Ревидирати систем финансирања активности мањина и размотрити увођење система који није заснован само на обезбеђивању средстава за рад националних савета. старати се о томе да сва средства буду пренешена без одлагања и да се користе на транспарентан начин и потпуно у складу са важећим законом.

3) Укључити **расистичку мотивацију** у кривични законик као отежавајућу околност; обезбедити делотворно кривично гоњење у случајевима етнички мотивисаних злочина и говора мржње и по потреби, изменити постојеће законске одредбе које још увек онемогућавају делотворно кривично гоњење за таква дела.

4. Интензивирати **дијалог са Српском православном црквом** подстићућу употребу мањинских језика у обредима, у складу са могућностима и потребама; поштујући неутралност државе у погледу верских питања, подстицати дијалог између Српске и Румунске православне цркве како би се унапредила језичка права припадника влашке заједнице на верске обреде на матерњем језику.

5. Више радити на **подизању свести свих заинтересованих страна о потенцијалу који нуди интернет за медије на мањинским језицима и размотрити организовање посебних програма посвећених постизању овог циља.**

6. Подићи свест о **језичким правима** припадника националних мањина на целој територији Србије; старати се о строгом и доследном спровођењу целокупног релевантног законодавства, укључујући и оно које се односи на право на употребу личних имена и детаљно преиспитати то законодавство како би се успоставила боља координисаност између његових одредаба.

7. **Наставити са радом на изради квалитетних уџбеника за образовање на мањинским језицима** и на решавању проблема недостатка квалификованих наставника које би, по потреби, укључивало и блатералну сарадњу са неким матичним државама; **обезбедити да се учине доступним информације о праву на израду програма наставе на језицима мањина, као и информације о важећим захтевима, као и да се такво законодавство прописно спроводи;** наставити са прагматичним приступима који омогућавају наставу на мањинским језицима чак и када законом прописана норма о броју ђака није испуњена.

8. **Појачати напоре како би се гарантовала темељнија примена уставног начела „одговарајуће заступљености“ у државној служби уопште и прикупити податке разврстане по етничкој припадности у том смислу; у том контексту, размотрити проширење критеријума за повлашћени третман припадника националних мањина, укључујући и познавање мањинског језика приликом поступака запошљавања.**

9. Организовати, у сарадњи са ЕУ, Саветом Европе и ОЕБС, регионалне семинаре и **обуке о међународним стандардима који се односе на повлашћени третман националних мањина у иностранству;** и подићи свест на локалном нивоу, о приликама које пружају инструменти територијалне сарадње, са циљем да се користе, по потреби, дуж граница Србије.

10. Обезбедити брзо спровођење важећег законодавства о **повраћају** одузете имовине.

## Анекс

Међудржавни односи

*Налази експертске мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године;*

а) Експерти су закључили да је **потребно да постојећи билатерални уговори о сарадњи који се односе на заштиту националних мањина постану функционални тако што ће се обезбедити да се заједнички одбори формирани на основу њих чешће састају и да се њихов потенцијал у потпуности искористи.** Такође су предложили закључивање таквих уговора и са другим земљама, укључујући и **Бугарску.**

б) Саветодавни комитет је констатовао постојања одређеног броја билатералних споразума са суседним земљама и подстакао власти у Србији да наставе да улажу напоре у погледу регионалне сарадње и дијалога.

*Налази експертске мисије из 2015. године*

Иако су експерти обавештени **о знатном повећању билатералних активности између Србије и Мађарске, као и о повећању подршке неких матичних држава, као што је Хрватска, Република Чешка и Словачка, својим националним мањинама у иностранству, и даље постоје тензије у билатералним односима са једним бројем суседних земаља, првенствено са Босном и Херцеговином, Бугарском и Румунијом.** Експерти са жаљењем констатују да је **направљен мали или никакав помак у погледу оживљавања структура као што су заједнички одбори успостављени на основу билатералних споразума.** Осим тога, нису закључени додатни билатерални споразуми који се односе на националне мањине. Потенцијал за повећање билатералне и регионалне сарадње по питањима која се односе на националне мањине је и даље недовољно искоришћен.

*Препоруке*

- **Повећати напоре како би се закључили билатерални уговори о сарадњи који се односе на заштиту мањина са другим земљама у региону, укључујући Бугарску, а можда и Албанију, Босну и Херцеговину и Црну Гору;**
- **Обезбедити да се заједнички одбори успостављени на основу постојећих билатералних споразума састају чешће и да се њихов потенцијал у потпуности искористи;**
- Организовати, у сарадњи са ЕУ, Саветом Европе и ОЕБС, регионалне семинаре и обуке о међународним стандардима који се односе на третман националних мањина у иностранству;



- Подићи свест на локалном нивоу, о приликама које пружају инструменти територијалне сарадње, са циљем да се користе, по потреби, дуж граница Србије;
- Размотрити подстицање, уз подршку ЕУ, израде регионалне „Влашке стратегије“ која би се бавила питањима од заједничког интереса за све Влахе који живе у региону.