

## Стручни извештај

### о стању мањинских права у Републици Србији

*Anastasia Crickley u Rainer Hofmann, 24. септембар 2015. године*

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

Овај извештај представља запажања и препоруке стручне мисије о заштити мањина која је Србију посетила у периоду од 23. до 27. марта 2015. године. Она се састојала од два независна стручњака из држава чланица ЕУ, особља ЕУ из Комисије (DG NEAR) и из Делегације ЕУ у Београду. Као наставак стручне мисије из периода од 9. до 13. јула 2012. године<sup>1</sup>, она се усредсредила на националне мањине у Србији са „рођачком државом“ у ЕУ истовремено разматрајући и стање других националних мањина као што су албанска и бошњачка национална мањина. Она није обухватила Роме пошто је њихов правни и фактички статус предмет посебног мониторинга и других делатности које спроводе ЕУ и други међународни актери.

Иако су свесни да је стање сваке мањине другачије, они су међутим мишљења да је неколико елемената заједничко за све националне мањине и да захтевају, да би били правилно разматрани, холистички приступ. Према томе нека разматрања и препоруке важе за све националне мањине које живе у Србији, према случају.

Овај усресређени циљ потпуно је одговарао радном програму стручне групе. Група се састала са представницима државне управе као и тела локалне самоуправе у Аутономној покрајини Војводини, неколико савета националних мањина, локалним саветима за међунационалне односе и удружењима грађана у разним деловима Србије. Током те недеље два тима су имала и један број вредних састанака у следећих девет општина: Београд, Бор, Босилеград, Димитровград, Неготин, Нови Сад, Петровац на Млави, Суботица и Вршац.

Пошто су европски стандарди за заштиту права припадника националних мањина првенствено утврђени Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина Савета Европе из 1995. године, овај извештај углавном прати структуру Конвенције. При процени стања у Србији, стручњаци су посебно узели у обзир Треће мишљење о Србији које је усвојио Саветодавни комитет основан према Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина.<sup>2</sup>

Да би био јасан, сваки одељак извештаја састоји се из три елемента: 1. Резимеа главних резултата стручне мисије из 2012. године и мишљења Саветодавног комитета Оквирне

---

<sup>1</sup> Види R. Hofmann/D Jilek/F. Palermo, (завршни) стручни извештај о стању мањинских права у Републици Србији (од 14. септембра 2012. године)

<sup>2</sup> Саветодавни комитет Оквирне конвенције, Треће мишљење о Србији (усвојено 28. новембра 2013. године), АСFC/OP/m(2013)006 (објављено 23. јуна 2014. године)

конвенције из 2013. године; 2. Аналитичког дела заснованог на законодавном и фактичком оквиру, са посебним освртом на делотворно остваривање права припадника националних мањина; и одговарајућих запажања мисије; 3. Препорука мисије.

## **2. Опште стање мањина у Републици Србији**

### *2.1. Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године*

а) У закључку извештаја стручне мисије из 2012. године наводи се да правни оквир за заштиту права припадника националних мањина у Србији ставља ову земљу изнад европског просека у овој области. Његови основни елементи садржани су у четири главна акта: Уставу из 2006. године, Закону о заштити права и слобода националних мањина из 2002. године, Закону о националним саветима националних мањина из 2009. године и Закону о службеној употреби језика и писма из 2010. године. Стручна мисија је даље закључила да постоје значајна ограничења у вези са делотворном применом важећих закона, мада са значајним разликама између далеко напредније Аутономне покрајине Војводине и осталог дела Србије. Према мишљењу стручњака, то кашњење у њиховој примени има везе са једним бројем фактора, укључујући и непостојање континуитета у расподели институционалних одговорности за националне мањине, недовољан капацитет у деловима управе, посебно на локалном нивоу, али такође и општу неразвијену осетљивост и свест о проблемима и правима мањина у великом делу становништва.

Укратко: Законски оквир који регулише права припадника националних мањина у Републици Србији сматрао се веома развијеним и сложеним, законске одредбе су биле релативно детаљне, отворене за међународне норме. Међутим, такође је сматран замршеним и без довољно опште повезаности као што је објашњено у даљем тексту.

Последице су биле вишеструке: Овај систем је понекад имао за последицу прекомерну замршеност и стварне противречности норми које су разматране пре политичким него правним средствима; свест државних службеника, политичара и шире јавности о правима националних мањина била је слаба; институционална одговорност и координација проблема мањина били су у стању непрекидног померања и веома зависили од политичких догађаја; јака институционализација система мањинских права, углавном због националних савета националних мањина, имала је за последицу прекомерну политизацију проблема мањина изазвавши самоизолацију мањина и недовољне активности између различитих заједница у друштву као целини.

На основу ове анализе, стручна мисија из 2012. године формулисала је следеће препоруке: органи Србије треба да избегавају стално пребацивање институционалне одговорности успостављањем стабилног и независног система националне координације проблема мањина са јасно дефинисаним надлежностима и обавезама;

они треба да побољшају свест о постојању мањина у земљи и о другим правима код шире јавности и државних службеника на локалном нивоу; они треба да стално преиспитују законодавство како би се избегле противречности норми до којих може доћи у пракси и гарантовала боља координација; најзад они треба да поново размотре улогу националних савета националних мањина.

б) Убрзо након подношења извештаја стручне мисије објављени су резултати пописа становништва из 2011. године.<sup>3</sup> У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције дошао је до закључка<sup>4</sup> да су учињени значајни напори да се обезбеде пуне гаранције за право слободног изјашњавања. Попис је укључивао потпуно отворена питања о националној и верској припадности и матерњем језику, без претходно дефинисаних спискова, а пописивачи – међу којима је било и припадника националних мањина у подручјима њихове значајне настањености – добили су упутства да тачно бележе одговоре дате на ова питања. Међутим, због веома очигледног бојкота пописа од стране Албанаца и забележене слабе заступљености Рома, Саветодавни комитет Оквирне конвенције позвао је органе да буду еластични у погледу појма мањине на основу броја припадника тих мањина у датој општини.

## *2.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Аутори овог извештаја сматрају да иако важећи правни оквир за националне мањине остаје и даље изнад европског просека, недостаци назначени у извештају из 2012. године и даље постоје: замршеност овог оквира и недостатак потпуне јасноће даље су повећани недавном (16. јануар 2014. године) пресудом Уставног суда Србије којом је он избрисао 10 битних чланова Закона о националним саветима националних мањина као неуставне.<sup>5</sup> Осим тога, и даље нема потпуног договора о чињеничним последицама одлуке Уставног суда из 2009. године којом је он утврдио да надлежности АП Војводине не обухватају пропис о употреби мањинских језика као службених језика у општинама.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Види Трећи државни извештај Србије, 14. март 2013. године, АСFC/SR/III(2013)001, страна 13. Према овим резултатима, Срби чине 83.3% становништва (5.988.150 лица (у односу на 6.212.838 лица (82.9%) према попису становништва у 2002. години (број становника Србије смањено се са 7.498.001 лица на 7.186.862 лица). Националне мањине чине следеће групе: Мађари (253.899, 3.5%; 293.299 у 2002. години, 3.5%); Роми (147.604, 2.1%; 108.193 у 2002. години, 1.4%); Бошњаци (145.278, 2.0%; 136.087 у 2002. години, 1.8%); Хрвати (57.900, 0.8%; 70.602 у 2002. години, 0.9%); Словаци (52.750, 0.7%; 59.021 у 2002. години, 0.8%); Црногорци (38.517, 0.5%; 60.049 у 2002. години, 0.9%); Власи (35.330, 0.5%; 40.054 у 2002. години, 0.5%); Румуни (29.332, 0.4%; 34.576 у 2002. години, 0.5%); Македонци (22.755, 0.3%; 29.847 у 2002. години, 0.3%); Муслимани (22.301, 0.3%; 19.503 у 2002. години, 0.3%); Бугари (18.543, 0.3%; 20.497 у 2002. години, 0.3%); бројчано мање групе обухватају Буњевце (16.706, у 2002. години 20.497); Русине (14.249, у 2002. години 15.905); и Албанце (5.809, у 2002. години 61.647, 0.8%).

<sup>4</sup> Види Треће мишљење о Србији Саветодавног комитета Оквирне конвенције, 28. новембар 2014. године, АСFC/ОР/III(2013)006, став 17.

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

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

На основу искуства, они сматрају да има места за побољшање у погледу свести о мањинама у земљи, а да и даље постоји ограничена свест и признавање мањинских права међу државним службеницима, политичарима и у широј јавности; да је недавна реорганизације надлежности у Влади поново повећала широко распрострањено осећање представника националних мањина да не постоји јасна институционална одговорност и координација мањинских питања на централном државном нивоу; да су улога и функција националних савета националних мањина и даље нејасне и да није испитан њихов потенцијал да утичу на формулисање и спровођење мањинске политике широм државе – што је стање додатно погоршано чињеницом да су политичке и законодавне расправе о реформисаном Закону о националним саветима националних мањина изгледа дошле у ћорсокак након узимања у обзир недавне одлуке Уставног суда; и најзад, изгледа да се један број националних савета националних мањина и даље више усредсређује на општу политику, а не на проблеме мањина чиме доприноси стању недовољних међусобних односа између неких заједница националних и друштва као целине.

## 2.2. *Препоруке*

- Тежити еластичном приступу у употреби података пописа становништва из 2011. године за развој политике који утичу на права припадника националних мањина, посебно у односу на Албанце;
- Повећати свест о постојању мањина у земљи и о њиховим правима у широј јавности и код државних службеника, укључујући и локални ниво;
- Избегавати стална пребацивања институционалних надлежности и одговорности успостављањем стабилног и независног система националних органа у области мањинских питања;
- Преиспитати законодавство како би се избегле противречности норми и као приоритетно завршити поновно формулисање Закона о националним саветима националних мањина;
- Поново размотрити улогу и функцију националних савета националних мањина, обезбеђујући усредсређивање на мањинска питања, омогућавајући и јачајући потенцијал утицаја на формулисање и спровођење мањинске политике у целој држави.

### **3. Слободно изјашњавање**

#### *3.1. Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године*

а) Стручна мисија из 2012. године закључила је да је начело слободног изјашњавања у погледу припадности некој националној мањини, предвиђено чланом 3.1 Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, очвршћено чланом 47. Устава и да члан 2.1 Закона о заштити права и слобода националних мањина даје општу дефиницију националних мањина, која је у потпуности у складу са међународним стандардима. Она је даље известила да у заинтересованим заједницама не постоји сагласност о томе да ли Буњевци имају другачији идентитет од Хрвата, а Власи од Румуна. Она је нагласила да одлуку органа да се не укључују у ова питања и да омогуће свим групама да формирају сопствене националне савете националних мањина, треба препоручити као израз поштовања начела слободног изјашњавања. Представивши у прилично детаља три главне оријентације Влаха као мањине и разне сукобе који међу њима постоје, стручњаци су закључили да постоји неопходна потреба да се побољша дијалог међу ове три компоненте влашке заједнице; штавише, постојала је исто тако неодложна потреба за повећаном сарадњом између националних савета Влаха и Румуна, односно националних савета Буњеваца и Хрвата. Стручњаци су на крају подвукли потребу да се подигне општа свест о осетљивости прикупљања етничких података и да се важеће законодавство усагласи како би се гарантовало потпуно поштовање међународних стандарда с тим у вези.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције утврдио је да се органи Србије без престанка строго придржавају начела слободног изјашњавања; и поред тога, они их је охрабрио да предузму кораке – задржавајући строгу неутралност – за унапређење конструктивног дијалога између лица која се изјашњавају као припадници влашке и румунске националне мањине као и између лица која се изјашњавају као припадници хрватске и буневачке националне мањине. Саветодавни комитет Оквирне конвенције позвао је органе да обезбеде потпуну примену постојећег правног оквира који се односи на осетљиве податке о личности.

#### *3.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци су приметили да многи органи Србије непрекидно строго поштују начело слободног изражавања иако су забринути због извештаја према којима је Председник Републике финансирао, из буџета Председника, (неке) трошкове за објављивање уџбеника на језику Буњеваца, уместо финансирања које за такве

потребе треба да се обезбеди преко Министарства образовања. Они желе да се придруже Саветодавном комитету Оквирне конвенције у подстицању органа Србије да предузму кораке – задржавајући строгу неутралност о питању спорних различитих идентитета Буњеваца и Влаха, односно – да унапреде конструктивни дијалог између припадника румунске и влашке националне мањине и буњевачке и румунске националне мањине ради постизања најпрагматичнијих решења проблема који су заједничка брига.

Стручњаци такође наглашавају потребу да се настави подизање опште свести о осетљивости етничких података и да се побољша и да се у потпуности примењују на целој територији Србије постојећи закони како би се гарантовала потпуна усклађеност са међународним стандардима.

### *3.3. Препоруке*

- Наставити са потпуним поштовањем начела слободног изражавања;
- Наставити са праћењем политике немешања у вези са оспореним идентитетима Буњеваца и Влаха;
- Подстицати сарадњу између националних савета Влаха и Румуна, са једне стране, односно националних савета Буњеваца и Хрвата, са друге стране;
- Подизати свест о осетљивости прикупљања етничких података и осигурати потпуну примену постојећих закона како би се гарантовало потпуно поштовање међународних стандарда у том погледу.

## **4. Забрана дискриминације и позитивне мере**

### *4.1. Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године*

а) Стручна мисија из 2012. године поздравила је усвајање исцрпног Закона о забрани дискриминације 2009. године и констатовала делатности Повереника за заштиту једнакости и Заштитника грађана (Омбудсмана) и на државном и на покрајинском нивоу (Војводина). Стручњаци су, међутим, закључили да и поред побољшања у области законодавства и подизања свести у Србији истрајава рестриктивни приступ самом концепту и практичном значењу позитивних мера, што се посебно огледа у тексту члана 76. став 3. Устава.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције поново жали због противречности у текстовима чл. 76. став 3. и 21. став 4. Устава у вези са питањем позитивних мера у погледу припадника националних мањина и предлаже да се члан 76. став 3. усагласи са чланом 4. Оквирне конвенције о националним мањинама и признају посебне мере у члану 21. став 4. Устава. Он је снажно подстакао органе на свим нивоима да брзо и у потпуности дају одговор на мишљење и препоруке

Омбудсмана, Покрајинског Омбудсмана и Повереника за заштиту равноправности у свим предметима који погађају права припадника националних мањина.

#### *4.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци констатују да није дошло ни до каквих промена у праћењу препорука стручне мисије из 2012. године и Мишљења Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године. Горе наведена одлука Уставног суда 20/2014 од 16. јануара 2014. године у којој овај суд проглашава два члана у потпуности, а члан 8. у једном делу<sup>7</sup> Закона о националним саветима националних мањина за повреде Устава Србије зато што се сматрају дискриминишућим у односу на установе већинског становништва, јасно показује да се основно начело међународног права важеће за припаднике националних мањина, као што је предвиђено чл. 4. став 2. и 4. став 3. Оквирне конвенције о националним мањинама<sup>8</sup>, према коме позитивне мере усвојене ради очувања и унапређења права припадника националних мањина не представљају дела дискриминације, у Србији не признаје и не примењује у потпуности. Они закључују да је неопходна неодложна акција ради превазилажења ове ситуације изменом Устава тако да се гарантује њено потпуно усклађивање са обавезама Србије према важећем међународном праву о људским правима.

Стручњаци сматрају да постоји снажна потреба за увођењем програма којима се информације достављају у све сегменте становништва, а посебно државној служби и правосуђу, о усаглашености позитивних мера са законом о дискриминацији.

Стручњаци такође констатују да иако је учињен значајан напредак у борби против дискриминације, и даље постоји потреба за предузимањем додатних мера ради обезбеђења потпуне и брзе примене односних одлука које су донели Омбудсман, Покрајински омбудсман (Војводина) и Повереник за заштиту равноправности.

#### *4.3. Препоруке*

- Хитно размотрити начине како да се измени Устав Србије тако да се јасно утврди да позитивне мере не морају да се сматрају повредом уставног начела забране дискриминације;
- Подићи свест у свим сегментима становништва, а посебно у државној служби и правосуђу, да сви релевантни међународни стандарди предвиђају да за унапређење потпуне и делотворне једнакости између припадника националних

<sup>7</sup> Чл. 23. и 24. Закона о националним саветима националних мањина у потпуности и чл. 10, 12, 15, 19, 20, 25, 26. и 27. делимично.

<sup>8</sup> Ове одредбе гласе: „(2) Стране уговорнице се обавезују да усвоје, где је потребно, одговарајуће мере како би у свим областима економског, друштвеног, политичког и културног живота обезбедиле пуну и стварну једнакост припадника националне мањине и припадника већине. У том погледу ће водити рачуна о специфичним условима припадника националних мањина. (3) Мере усвојене сходно ставу 2. Неће се сматрати актом дискриминације.“

мањина и припадника већинског становништва могу бити потребне и да се те мере не смеју сматрати дискриминишућим у оној мери у којој су оне у складу са начелом пропорционалности;

- Обезбедити предузимање одговарајућих мера ради потпуног и хитног спровођења односних одлука Омбудсмана, Покрајинског омбудсмана и Повереника за заштиту равноправности. У њиховој борби против дискриминације припадника националних мањина, обезбедити да они добију одговарајућу помоћ за ефикасно обављање својих задатака и обезбедити да припадници националних мањина знају за њих.

## **5. Финансијска помоћ за културне и друге делатности мањина**

### *5.1. Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године*

а) Стручна мисија из 2012. године снажно је критиковала постојећи систем финансирања делатности мањина и предложила увођење система који се не заснива само на обезбеђењу средстава за националне савете националних мањина. Стручњаци су препоручили обезбеђење средстава за савете за међунационалне односе за пројекте на општинском нивоу који укључују више националних мањина. Они су подстакли предузимање хитних мера да би Фонд националних мањина почео са радом и да би се осигурало издвајање средстава без непотребних одлагања. Штавише, они су нагласили потребу да се осигура коришћење средстава обезбеђених за националне савете националних мањина на транспарентан начин и искључиво за делатности предвиђене важећим законима. Најзад, стручњаци су нагласили потребу да се израде јасни критеријуми за финансирање и извештавање о делатностима националних савета националних мањина.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције позвао је органе да преиспитају постојећи систем издвајања јавних средстава за националне савете националних мањина да би се обезбедило да све националне мањине, посебно бројно мање, имају потпуну корист од тог финансирања. Он је констатовао да Фонд националних мањина треба да почне са радом и препоручио да постојећа средства буду такође доступна релевантним актерима, као што су невладине организације и национални савети националних мањина.

### *5.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци су закључили да и даље постоји потреба да се, у тесној сарадњи са националним саветима националних мањина и другим актерима, размотри постојећи систем издвајања јавних средстава за националне савете националних мањина да би он свим националним мањинама омогућио, посебно бројно мањим, да имају потпуну корист од тог финансирања. Штавише, они предлажу да додатна средства треба да буду доступна



савету за међунационалне односе за пројекте на општинском нивоу. То разматрање такође треба да обухвати питања повезана са Фондом националних мањина и предлоге да таква средства буду доступна и релевантним актерима, невладиним организацијама, осим националних савета националних мањина. Најзад, стручњаци позивају органе да наставе са напорима да се обезбеди транспарентно финансирање засновано на јасним критеријумима и да се потрошња тих средстава контролише ради њене усклађености са постојећим законским оквиром.

### 5.3. Препоруке

- Преиспитати систем финансирања делатности мањина и размотрити увођење система који се не заснива на искључивом обезбеђењу средстава националним саветима националних мањина. Посебно размотрити обезбеђење средстава савету за међунационалне односе на општинском нивоу за посебне пројекте који могу обухватати више националних мањина;
- Фонд националних мањина треба да почне потпуно да ради на основу јасних критеријума за издвајање средстава и извештавања о делатностима;
- Осигурати да се средства која се обезбеђују према законима и прописима преносе без одлагања;
- Осигурати да се средства која се дају националним саветима националних мањина користе на транспарентан начин и искључиво за делатности предвиђене законом. Размотрити израду јасних критеријума које треба да поштују и национални савети националних мањина и општине у извештавању о делатностима.

## 6. Толеранција, говор мржње и дискриминација

### 6.1. Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године

а) Стручна мисија из 2012. године препоручила је да се расна мотивација укључи у кривични законик као отежавајућа околност и да се, ако је потребно, измене постојеће законске одредбе **које и даље отежавају делотворно гоњење говора мржње**. Она је позвала органе да подрже постојеће делатности које имају за циљ борбу против нетолеранције и да наставе са прикупљањем поузданих података као важног извора за осмишљавање делотворних политика. Најзад, органи треба да повећају своју подршку, укључујући и финансијску помоћ, раду савета за међунационалне односе и убрзају оснивање тих савета у оним општинама које испуњавају законске услове, а где та тела још нису успостављена. Најзад, они су нагласили да Национални савет националних мањина треба да почне са радом.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције подстакао је органе да појачају своје напоре ради јачања односа између разних заједница које живе у

Србији. Штавише, органи треба да обезбеде да се систем кривичне правде на одговарајући начин бави мржњом као кривичним делом и да повећају напоре за подизање свести свих релевантних актера у оквиру овог система у погледу важности гоњења судским путем дела мотивисаних мржњом.

### *6.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци констатују да је свеопшта ситуација у Србији у погледу толеранције у заједници изнад просека у региону и да широко распрострањена дискриминација против припадника оних националних мањина које су обухваћене овом стручном мисијом не постоји. Ова оцена посебно важи за стање у Војводини. Постоје, међутим, случајеви говора мржње и дискриминације. Стручњаци стога закључују да постоји потреба да органи непрекидно чине напоре да се обезбеди да систем кривичне правде адекватно и неодложно спроведе истрагу и, по потреби, гони и казни таква дела против националних мањина, укључујући и бошњачку заједницу. Стручњаци поздрављају оснивање додатних савета за међунационалне односе. Како они могу играти важну улогу, на националном нивоу, у борби против случајева нетолеранције између разних заједница, органи треба да обезбеде да се они оснивају и у преосталим општинама где су законски услови испуњени и утврдили неопходна средства за испуњење њихових задатака.

### *6.3. Препоруке*

- Обезбедити да систем кривичне правде адекватно и неодложно спроведе истрагу гони и казни, према случају, кривична дела мржње и слична дела;
- Подржати постојеће и подстицати и прибегавати додатним мерама ради борбе против нетолеранције;
- Подржати, укључујући и финансијску помоћ, рад локалних савета за међунационалне односе и убрзати оснивање савета за међунационалне односе у општинама које испуњавају услове где таква тела још нису основана.

## **7. Вера**

### *7.1. Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године*

а) Стручна мисија из 2012. године закључила је да би органи Србије требало да размотре преиспитивање Закона о црквама и верским заједницама да би он био више усаглашен са Уставом и међународним конвенцијама према којима је Србија уговорна страна. Евентуалне измене могу да се односе на повлашћени положај седам традиционалних цркава и верских заједница и верско образовање. Влада Србије је такође позвана да појача дијалог са Српском православном црквом, да бар подстакне употребу мањинских језика. Конкретно, стручњаци су подстакли органе да подрже и охрабре, у оквиру ограничења дозвољених начелом одвојености државе и црква, дијалог између Српске и Румунске

православне цркве као средство које би могло олакшати и односе између држава. С тим у вези, они су утврдили да не само да се улога Одбора за дијалог међу црквама који већ постоји код Националног савета влашке националне мањине може ојачати већ и да се могу успоставити и облици сарадње између националних савета националних мањина Влаха и Румуна, ради израде прагматичних решења која ће се доставити односним црквама да би се одобрила већа употреба мањинских језика у верским службама.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције поново је подстакао органе да законима пропишу – поштујући начело одвојености државе и вере – пуне гаранције за право припадника националне мањине да оснивају верске установе, организације и удружења и за његову примену. Они такође треба да обезбеде да не постоји неоправдано ограничење права тих лица да изражавају своја верска уверења на матерњем језику.

### *7.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци примећују да није било значајних измена правног положаја у вези са верским пословима. То посебно важи за положај седам традиционалних цркава и верских заједница, и регулисање верског образовања. Органи Србије настављају са вођењем политике немешања, на основу њиховог схватања последица начела одвајање државе и цркава, у унутрашње послове разних цркава и верских заједница, и у односе између њих. Иако поздрављају поштовање одвајања државе и вере, стручњаци желе да нагласе да постоје уверљиви аргументи да се утврди да су државе одговорне за обезбеђење остваривања основних људских права појединаца, како је предвиђено односним одредбама свих међународних инструмената људских права, да се верске службе служе на матерњем језику ако се то жели. Ова оцена је од посебне важности за стање у Источној Србији у вези са верским службама на румунском и влашком језику. Према томе, стручњаци обављају позив органима Србије да се укључе у конструктивни дијалог са Српском православном црквом ради проналажења прагматичних решења прихватљивих за сва лица и ангажоване установе.

Стручњаци са задовољством констатују да су међусобни односи између разних верских заједница у Војводини и даље стабилни и да нема значајне напетости.

### *7.3. Препоруке*

- Размотрити преиспитивање Закона о црквама и верским заједницама и/или његову примену тако да се припадницима мањинских група обезбеди остваривање својих основних људских права, како је предвиђено односним одредбама свих међународних инструмената људских права, да се верске службе обављају на матерњем језику ако то желе;
- Размотрити јачање дијалога са Српском православном црквом ради подстицања употребе мањинских језика на службама.

## **8. Медији**

### *8.1. Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године*

а) Стручна мисија из 2012. године предложила је да се у законодавство уведе изузеће од захтева за минималну квоту од 50% програма који се емитују на српском. Влада и надлежни органи треба да потврде да ли су издвојено време и средства, а посебно садржај програма осмишљених за националне мањине одговарајући за потребе савременог вишенационалног друштва. Надлежни органи треба такође да испитају, за Источну Србију, одрживе компромисе као што су, на пример, омогућавање увоза програма на румунском из Војводине и побољшање локалне продукције медија која се нуди на влашком језику. Они такође треба да пажљиво размотре користи и трошкове, укључујући и вероватну политизацију, планираног оснивања шест нових регионалних емитера; и да чак обезбеде да пренос власништва медија на мањинским језицима и контроле именовања уредника националном савету националних мањина не утиче негативно на слободу изражавања и плурализам у оквиру заједнице.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције позвао је органе да узму у обзир неопходност довољних и стабилних средстава за гарантовање одрживости медија на мањинским језицима и да се размотри утицај приватизације и увођење дигиталног емитовања телевизијског програма на мањинске медије, уз консултације са националним мањинама. Посебну пажњу треба посветити томе да се обезбеди да приватизација нема за последицу смањење понуде емитовања програма на мањинским језицима, посебно када постоји питање комерцијалне одрживости таквог емитовања.

### *8.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци са великом забринутошћу констатују да сви саговорници који представљају националне мањине (уз евентуално изузеће мађарске мањине у Суботици) на будућност широко распрострањених и добро успостављених система емитовања програма на мањинским језицима, у целој земљи, а посебно у Војводини, гледају као на озбиљну претњу због скорашњег завршетка процеса приватизације медија. Они су потпуно убеђени на основу тврдње коју истичу скоро сви представници медија националних мањина да такви приватни емитери неће бити економски одрживи без подршке јавности (као што су то до сада омогућавале јавне установе на општинском, регионалном и државном нивоу), због често бројно мале циљане публике за такве програме.

Стручњаци разумеју да је Влада мишљења да су донете мере усвојене на основу односних директива ЕУ које српска влада жели да до лета унесе у српско законодавство. Стручњаци су обавештени да ово мишљење српске владе не деле (у потпуности) сви стручњаци за право ЕУ о приватизацији медија па би, стога, поздравили састанак стручњака који представљају српску владу, регионалне и локалне органе као и представника националних мањина и ЕУ на коме се би разговарало о могућим решењима. Једна могућност би била да се општинама и другим јавним установама дозволи да наставе да у значајној мери подржавају такве емитере програма, било посредно или непосредно, тј. повећаним наменским финансирањем националних савета националних мањина којима ће, након завршетка процеса приватизације, бити дозвољено да финансирају то емитовање програма, али се за њих каже да немају неопходна финансијска и друга средства као што су одговарајући људски ресурси неопходни за обезбеђење опстанка емитовања програма доброг квалитета на мањинским језицима, посебно оним које говоре мање бројне мањине. Најзад, стручњаци констатују да на предвиђену већу улогу националних савета националних мањина у области медија на мањинским језицима неки актери гледају као на потенцијалну претњу слободи изражавања и плурализму у оквиру заједница о којима је реч. Стручњаци констатују да постоји недовољна свест, и међу функционерима и међу представницима националних мањина, о потенцијалу за медије националних мањина који Интернет нуди. Они сматрају да би било корисно да се та свест подигне, укључујући и подизање свести програмима који релевантним актерима омогућавају да уче на основу искуства и добре праксе у другим деловима Европе.

## 8.2. *Препоруке*

- Размотрити преиспитивање постојећег програма приватизације у погледу медија на мањинским језицима како би се обезбедило одговарајуће финансирање сваког емитера, преко националних савета националних мањина или других установа, укључујући и државна тела на нивоу општина;
- Потврдити да ли су издвојено време и средства, а посебно садржаји програма осмишљених за националне мањине одговарајући за потребе савременог вишенационалног друштва;
- Осигурати да пренос власништва медија на мањинским језицима и контроле именовања уредника на националне савете националних мањина не утиче негативно на слободу изражавања и плурализам у оквиру заједница о којима је реч, тиме што се та именовања врше на отвореним и транспарентним конкурсима са одговарајућим односним и јавним критеријумима;

- Повећати напоре за подизање свести међу актерима о потенцијалу који Интернет нуди за медије на мањинским језицима и размотрити организовање посебних програма посвећених постизању овог циља.

## 9. Језик

### 9.1. *Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године*

а) Стручна мисија из 2012. године утврдила је да постоји потреба да се побољша свест о језичким правима припадника националних мањина посебно у неким деловима Србије, а нарочито у Источној Србији. Они су предложили да би то могло да се постигне мерама као што су распрострањено обавештавање о језичким правима, укључујући и право на добијање неких докумената на мањинским језицима, превођење важних службених докумената као што су општински статутути на мањинске језике и унапређење видљивијег присуства припадника националних мањина у државној служби у погођеним подручјима. Они су такође изразили неопходност боље и доследније примене постојећих закона на целој територији Србије. Органи такође треба да обезбеде да право на употребу личних имена на мањинским језицима не буде непрописно ограничено територијалним ограничењима. Такође је постојала потреба да се повећају фактичке могућности уживања права на употребу сопственог језика на суду. Прецизније, стручњаци су сугерисали да органи – иако у потпуности поштујући начело да процес стандардизације влашког језика који је у току треба да у суштини спроведу лица о којима је реч – треба да буду спремни да понуде подршку за завршетак овог процеса.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције је ургирао код органа Србије да обезбеде потпуно спровођење законских одредби које регулишу употребу мањинских језика у контактима са органима на локалном нивоу, посебно у Источној Србији и Санцаку, и снажно поздравио еластичност показану у многим општинама у Војводини да се дозволи службена употреба мањинских језика само у односним деловима територије општина. Он је такође препоручио промовисање анагажовања државних службеника на локалном нивоу који су добри познаваоци односних језика. Иако је приметио постојање одговарајућег законодавства које се примењује за регистрацију назива на мањинским језицима, он је нагласио неопходност појачања напора за обезбеђење пуне и прописне примене тих правила.

## 9.2. *Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци сматрају да у целини постоји само ограничена свест о разним и далекосежним језичким правима предвиђеним постојећим законодавством.

Стручњаци желе да нагласе важност пуне примене постојећег законодавства о језицима на локалном нивоу, укључујући и Источну Србију и Санџак. Стање у Војводини, које карактерише најтоплије поздрављен прагматизам који дозвољава употребу тих језика такође у деловима (насељима) веће општине, не изазива већу забринутост. У периоду од 2012. године до 2015. године, реализовано је неколико пројеката за јачање употребе влашког језика. Међутим, стање у другим деловима Србије и даље је забрињавајуће. Иста процена важи и за питање регистрације имена и добијање званичних докумената на мањинским језицима.

Широм земље, а такође и у Војводини, постоји неопходност повећања напора да се ангажују додатни државни службеници и судије који познају односне мањинске језике.

## 9.3. *Препоруке*

- Побољшати свест о језичким правима припадника националних мањина, посебно у деловима територије где такве свести нема, посебно у Источној Србији;
- Спровести темељно преиспитивање постојећег законодавства и његове примене, ради постизања бољег усаглашавања одредаба и обезбеђења последније примене на целој територији;
- Обезбедити да право на употребу личних имена и добијања службених докумената на мањинским језицима не буде неоправдано ограничено;
- Повећати фактичке могућности уживања права на употребу сопственог језика на суду, укључујући и увођење подстицаја за судије и друго правосудно особље да воде поступке и издају документа на мањинским језицима.

## **10. Образовање**

### 10.1. *Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године*

а) Стручна мисија из 2012. године ургирала је код органа да наставе са напорима израде квалитетних уџбеника за образовање на мањинским језицима и да предузму мере у вези са недостатком квалификованих наставника укључујући, према потреби, на основу билатералне сарадње са неким „рођачким државама“. Постојала је такође и потреба обезбеђења расположивих информација у вези са правом успостављања образовних програма на мањинским језицима, укључујући и важеће захтеве.

Прецизније, она је позвала на практична решења у вези са питањем образовања на језику влашке мањине.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције позвао је органе да наставе са напорима да се дипломе које издају образовне установе у региону прописно и брзо признају и да се настави подршка обезбеђењу високог образовања у Јужној Србији. Он је такође ургирао код органа да настоје да обезбеде да расположивост уџбеника на мањинским језицима на одговарајући начин одражава потребе које су националне мањине изразиле и од стране препреке за остваривање права на образовање на мањинским језицима, као што је недостатак квалификованих наставника.

#### *10.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци су закључили да упркос новијим и понекад значајним побољшањима и даље постоји неопходност повећања расположивости квалитетних уџбеника на мањинским језицима и сталан мањак квалификованих наставника за наставу на мањинским језицима, посебно оним које говоре бројно мање националне мањине, Стручњаци сматрају да би потребну помоћ могле обезбедити „рођачке државе“ и наглашавају да се она мора понудити и остварити у тесној сарадњи са надлежним органима Србије на свим нивоима као и са националним мањинама о којима је реч.

Стручњаци са забринутошћу констатују последице општег демографског развоја Србије због чега долази до значајног смањења броја ученика уопштено, а посебно ученика припадника националних мањина. У овом контексту, они су веома поздравили прагматични став који постоји у већини погођених општина у Војводини где се настава на језицима националних мањина и даље нуди чак и ако праг у погледу броја ученика за сваки разред није тренутно испуњен.

Стручњаци су констатовали извештаје према којима један број ученика припадника националних мањина (као што су Албанци и Мађари) напушта школу без довољно знања српског језика. Ова ситуација негативно утиче на успешну интеграцију у друштво, посебно на тржишту рада.

#### *10.2. Препоруке*

- Наставити са напорима израде квалитетних уџбеника за образовање националних мањина и предузети мере због мањка квалификованих наставника, укључујући, према потреби, билатералну сарадњу са неким „рођачким државама“;
- Наставити са прагматичним приступом који су показали многи надлежни органи у вези са наставом на језицима националних мањина чак и ако законски услови као што је минимални број ученика тренутно нису испуњени;



- Обезбедити да сви ученици припадници националних мањина стичу довољно знања српског језика, што је основни предуслов за њихову интеграцију у друштво, посебно на тржиште рада.

## **11. Учесници**

### *11.1. Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног одбора Оквирне конвенције из 2013. године*

а) Стручна мисија из 2012. године ургирала је код органа да учине напоре да се гарантује темељније спровођење уставног начела „одговарајуће заступљености“ у државној служби и прикупљање разврстаних података о националностима с тим у вези. Повећани напори такође треба да буду за оснивање савета за међунационалне односе у свим национално мешовитим општинама, у складу са важећим законима. Штавише, они су утврдили да је важно да се обезбеди да национални савети националних мањина редовније и на одговарајући начин обављају своју функцију. Органи такође треба да израде показатеље за мерење делотворности и утицаја рада националних савета националних мањина, укључујући и коришћење средстава (и средстава из државног буџета и средстава из „рођачких држава“). Осим тога, они су предложили да се преиспитају правила у вези са изборним оквиром за националне савете националних мањина разматрањем, на пример, увођења одредаба о неусклађености чланства у националном савету националне мањине са другим политичким функцијама. Најзад, органи су позвани да размотре и спроведу мере за обезбеђење побољшаног учешћа посебно бројно мањих националних мањина у процесу политичког одлучивања.

б) У свом Мишљењу из 2013. године Саветодавни комитет Оквирне конвенције подстакао је органе Србије да наставе са унапређењем делотворног учешћа националних мањина у изборним процесима и да преиспитају постојеће законе ради обезбеђења одговарајуће заступљености свих националних мањина у државној управи, посебно на државном нивоу, и да повећају напоре да се формирају вишенационалне полицијске снаге. Саветодавни комитет Оквирне конвенције снажно је подстакао органе да преиспитају Закон о националним саветима националних мањина како би се елиминисале противречности са другим законима; да се утврде јасни критеријуми за пренос надлежности националним саветима националних мањина, да се обезбеди да сукоб интереса међу националним саветима националних мањина може да се реши на основу јасних законских критеријума; и да се појасне законске одредбе које регулишу изборе за националне савете националних мањина. Он је такође нагласио да органи морају да се суздржавају од мешања у унутрашње функционисање националних савета националних мањина. Најзад, он је препоручио унапређење оснивања и делотворног функционисања савета за међунационалне односе на локалном нивоу.

## *11.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци желе да нагласе да је тачна улога националних савета националних мањина (њихова овлашћења, финансирање и остваривање делатности) као главне установе за остваривање права на делотворно политичко учешће припадника националних мањина разматрана као потреба коју треба разјаснити без одлагања. Према томе, већина међународних и домаћих стручњака сагласила се са неодложном ревизијом релевантног законодавства. Ово стање озбиљно је отежано одлуком Уставног суда из јануара 2014. године која значајне делове Закона о националним саветима националних мањина проглашава неуставним. Према томе, постоји хитна потреба да се процес преиспитивања оконча и да се усвоје нови и свеобухватни закони.

Стручњаци поздрављају информацију да недавне изборе за националне савете националних мањина многи саговорници, и из самих националних мањина и из органа, сматрају успешним. Они, међутим, са забринутошћу констатују да изгледа истрајава озбиљан недостатак сарадње и координације разних националних савета националних мањина, што отежава чињеница да државне структуре које су предвиђене да помажу сваку сарадњу и координацију тек треба да се консолидују да би почеле са радом.

Стручњаци сматрају да мањине треба да размотре преиспитивање постојећег законодавства да би се обезбедило повећано учешће бројно мањих националних мањина у раду законодавних тела.

Стручњаци понављају забринутост изражену у вези са сталним мањком одговарајуће заступљености припадника националних мањина у државној управи, посебно на државном нивоу.

Стручњаци се прикључују захтевима за успостављање и довољно финансирање савета за међунационалне односе на локалном нивоу.

### *11.2. Препоруке*

- Окончати као приоритетан законодавни рад који је у току на новом Закону о националних савета националних мањина, узимајући у обзир, према потреби, односну одлуку Уставног суда и мишљења законитих представника националних мањина ради решавања постојећег недостатка јасноће и потпуног довођења будућег законодавства у склад са важећим међународним стандардима;
- По хитном поступку обезбедити успостављање механизма за побољшање координације и сарадње између разних националних савета

националних мањина и консолидацију релевантних управних структура како би оне могле да раде у потпуности;

- Размотрити начине и средства за побољшање учешћа бројно мањих националних мањина у раду законодавних тела на свим нивоима;
- Приступити напорима да се неодложно и прогресивно гарантује побољшано спровођење уставног начела „одговарајуће заступљености“ у државној служби;
- Предузети све напоре да се савети за међунационалне односе оснују у свим национално мешовитим општинама и обезбедити им средства за извршење њихових функција и задатака.

## **12. Враћање одузете имовине**

### *12.1. Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године*

а) Стручна мисија закључила је да постоји неопходност хитне примене постојећих закона о враћању одузете црквене имовине и враћању одузете имовине и реституцији; иако важи за све поступке експропријације након 9. маја 1945. године, овај закон је од посебне важности за неке националне мањине и њихове цркве.

б) У Мишљењу Саветодавног комитета Оквирне конвенције из 2013. године није разматрано питање враћања одузете имовине.

### *12.2. Запажања стручне мисије из 2015. године*

Стручњаци су обавештени да и даље постоје значајна кашњења у примени важећих закона о враћању одузете имовине.

### *12.3. Препоруке*

- Обезбедити брзу примену важећих закона о враћању одузете имовине.

## ГЛАВНИ РЕЗУЛТАТИ

Као наставак стручне мисије из 2012. године у којој су били Rainer Hofmann, Dalibor Jilek и Francesco Palermo, аутори овог стручног извештаја, Anastasia Crickley и Rainer Hofmann, имали су задатак да се углавном усредсреде на националне мањине у Србији са „рођачком државом“ у ЕУ али и да процене стање других националних мањина, као што су албанска или бошњачка национална мањина. Њихово **овлашћење** није међутим обухватало РOME пошто је њихов правни и фактички положај предмет посебног мониторинга и других делатности које спроводе ЕУ и други актери. Њихово овлашћење, према томе, није било да израде свеобухватно мишљење о свим националним мањинама које бораве у Републици Србији. Како би обавили овај задатак, стручњаци су се за време посете Србији (од 23. до 27. јула 2012. године) састали са представницима државне и покрајинске (Војводина) управе, телима локалне управе, са неколико националних савета националних мањина, локалним саветима за међунационалне односе и удружењима грађана у разним деловима Србије.

Пошто су европски стандарди за заштиту права припадника националних мањина првенствено утврђени Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина Савета Европе из 1995. године, стручњаци су позвани да одредбе Оквирне конвенције за заштиту националних мањина користе као важећу европску **полазну тачку**; то је подразумевало да се у обзир посебно узме Мишљење Саветодавног комитета из 2013. године о Оквирној конвенцији за заштиту националних мањина. Према томе, овај извештај, као и његов претходник из 2012. године – углавном прати структуру Конвенције.

**Укупно стање** припадника мањина у Републици Србији, које према попису становништва из 2011. године, представљају око једну шестину њеног становништва, може се у великој мери проценити као задовољавајуће.

**Законски оквир** за заштиту права припадника националних мањина значајно се развио у периоду од 2000. године до 2010. године и има за резултат прилично сложен комплет норми које земљу, уопштено, стављају изнад просека европских стандарда у овој области. Иако релевантни закони обухватају скоро све гране јавног права, суштински елементи заштите и остваривања мањинских права у Србији садржани су у четири главна документа: Устав, усвојеном 2006. године, који садржи посебно поглавље о правима припадника националних мањина (чл. 75. до 81.), Закону о заштити права и слобода националних мањина из 2002. године (Закон о националним мањинама), Закону о националним саветима националних мањина из 2009. године и Закону о службеној употреби језика и писма. Овај

сложен комплет норми, међутим, није без недоследности и противречности које надлежни органи треба да преиспитају у тесном контакту и сарадњи са свим учесницима о којима је реч. Ово посебно важи за сталан рад на изменама Закона о националним саветима националних мањина који се, након одлуке Уставног суда из јануара 2014. године којом саопштава да је један број важних одредаба тог закона неусаглашен са Уставом, мора хитно окончати.

Упркос веома добро развијеном законодавном и институционалном оквиру, **примена** релевантних одредаба у пракси и даље је много више ограничена, иако са значајним регионалним разликама између, посебно, аутономне покрајине Војводина (која је далеко напреднија у том погледу) и осталог дела земље. Ти стајни недостаци у примени имају везе са неколико **фактора**, укључујући стални недостатак поделе институционалних одговорности за националне мањине, недовољан капацитет у делу управе, нарочито на локалном нивоу, али такође и општу неразвијену осетљивост и свест о питањима и правима мањина у великим деловима становништва, укључујући и политичаре и државне службенике на свим нивоима, као и представнике самих националних мањина. Чак се може рећи да у Србији не постоји **опште прихваћена политика** о питањима у вези са националним мањинама.

Најзад, јака институлизација система мањинских права у Србији, углавном због улоге коју имају национални савети националних мањина, наставља да има за последицу одређену **прекомерну политизацију** питања националних мањина и може и те како изазвати, на средњорочном плану, **самоизолацију** националних мањина и недовољну интеракцију међу њима као и између њих и већинског становништва.

Ови трајни **недостаци** у општем политичком приступу и општој законодавној структури о правима припадника националних мањина, посебно недовољна примена, имају за последицу не само недостатке назначене у овом извештају. Штавише, аутори су формулисали (ограничени) број препорука за неодложно деловање и (велики) број препорука за средњорочно или дугорочно деловање које сматрају природним за решење назначених недостатака.

Поред ових посебних препорука, аутори овог извештаја желе да поново скрену пажњу органима Србије и њиховим партнерима у ЕУ – као што су урадили и њихови претходници 2012. године – на **шест питања општије природе** за које их позивају да их размотре ради идентификације и примене одговарајућих решења тих питања:

1. Да би се елиминисали горе назначени разлози истрајних недостатака у правилној примени опште задовољавајућег законодавног система, **општи**

- приступ питањима мањинама** треба побољшати, а српско друштво треба да постане свесније тих питања, укључујући и чињеницу да је Србија вишенационална држава у којој су такође неопходне и оправдане посебне/позитивне мере у корист припадника националних мањина. Стручњаци посебно желе да нагласе да је Србији хитно неопходна расправа и договор о главним елементима свеобухватне политике и односни план примене у области мањинских питања.
2. Упркос извесном позитивном развоју, ови стручњаци сматрају да је **правни и фактички положај Српске православне цркве** и даље, а што је и мишљење Венецијанске комисије и стручне мисије из 2012. године, несразмеран за секуларну државу и да и даље негативно утиче на такозвано влашко питање. Иако је јасно да није у њиховој надлежности да предложи неку конкретну меру коју државни органи треба да предузму у контексту верских права припадника влашке националне мањине, ови аутори такође – као и њихови претходници у 2012. години – имају чврст став да држава Србија не може да заузима став формалне неутралности, на основу тврдње да би таква мера била мешање у чисто унутрашње ствари Цркве, и да се суздржава од мера које би тим лицима обезбедиле потпуно уживање слободе вероисповести.
  3. На дејство предстојећих закључака о процесу **приватизације радиодифузних емитера** представници практично свих националних мањина гледају као на најозбиљнију претњу будућем постојању онога што тренутно представља импресиван и високо цењен радиодифузни систем на језицима националних мањина. Он се генерално сматра битним фактором у обезбеђењу очувања и унапређења посебних идентитета националних мањина о којима је реч. На основу расположивих информација, стручњаци се слажу да ће емитовање програма на језицима (већине) националних мањина бити, због ограниченог броја лица која чине њихову публику, економски неодрживо и према томе осуђено на пропаст. Према томе, стручњаци су код органа ургирали да поново размотре, у тесној сарадњи са свим актерима и њиховим ЕУ партнерима, усвојено законодавство ради проналажења начина и средстава за обезбеђење будућег опстанка наменског радиодифузног система на мањинским језицима укључујући и обезбеђење сталне и стабилне финансијске помоћи из држаног буџета као што је, нпр. помоћ на локалном и покрајинском нивоу.
  4. Штавише, изгледа да су национални савети националних мањина, у веома великој мери, усвојили мањинску политику и добили већину расположивих средстава. Упркос томе што постоје неке назнаке да су, након успешних избора 2014. године, они почели са донекле другачијим приступом, укључујући и побољшану сарадњу и заједничке активности, остаје и даље ризик да они обављају своје задатке на начин који може имати за последицу пре институционално одвајање, паралелан развој у оквиру друштва него што ће

доприносити интегрисаном друштву – што је задатак који им је дат Уставом. Према томе, аутори овог извештаја позивају све актере у Србији да се ангажују у расправи која је у току о реформи закона о националним саветима националних мањина ради договора о начинима и средствима која ће се усвојити да би се националним саветима националних мањина у потпуности омогућило да доприносе стварању интегрисанијег друштва.

5. Најзад, аутори овог извештаја желе да нагласе неопходност да сви укључени актери, укључујући и „рођачке државе“, у потпуности поштују обавезе према међународном праву како је предвиђено, посебно, у Препорукама о националним мањинама у међудржавним односима Високог комесаријата за националне мањине са састанка у Болзану/Бозену 2008. године: Иако те „рођачке државе“ могу имати законити интерес да допринесу побољшању фактичког стања њихових „рођака“ у другим државама, тај се допринос мора нудити и спроводити у духу добрих суседских односа и на начин који јасно поштује суверенитет друге државе о којој је реч и са циљем даљег побољшања пуне интеграције у оквиру свог друштва, а не подгревања њене исцепканости.
6. Са друге стране, ови аутори желе да позову све органе Србије да наставе са ранијом политиком **поштовања начела слободног изјашњавања** припадника националних мањина и да се, према томе, суздржавају свих мера које се могу сматрати стављањем на страну једне групе у споровима на основу идентитета, као што су спорови између разних саставних делова влашке заједнице или између Буњеваца и Хрвата.

## **ПРЕПОРУКЕ ЗА НЕОДЛОЖНО ДЕЛОВАЊЕ**

1. **Одржати расправу и договорити се** о свеобухватној националној општој политици и заједничком **плану примене** о питањима у вези са правима припадника националних мањина.
2. Побољшати **свест** о присуству тих припадника у земљи и о њиховим правима, укључујући и посебне/позитивне мере, према потреби, у широкој јавности и међу државним службеницима на свим нивоима, стално преиспитивати законодавство да би се избегле противречности норми; обезбедити његову пуну **примену** у целој земљи, и успоставити стабилан систем националне координације о мањинским питањима са јасно дефинисаним надлежностима и обавезама.
3. Размотрити преиспитивање **Закона о црквама и верским заједницама** како би се он више ускладио са Уставом и међународним конвенцијама према којима је Србија уговорна страна, укључујући и преиспитивање повлашћеног статуса седам традиционалних цркава и верских заједница, и прописа у вези са верским образовањем.

4. Размотрити преиспитивање **законодавства о приватизацији медија** ради обезбеђења будућег постојања у будућности високо квалитетног система емитовања програма на језицима свих националних мањина као суштинског елемента очувања њихових посебних идентитета укључујући и омогућавање одговарајуће, сталне и стабилне финансијске помоћи из државног буџета на локалном и покрајинском нивоу.
5. Окончати реформу **Закона о националним саветима националних мањина**, узимајући у обзир одлуку Уставног суда из јануара 2014. Године и потребу обезбеђења улоге националних савета националних мањина као установа са задатком да јачају интеграцију у друштву у целини; смањити прекомерну политизацију националних савета националних мањина, укључујући разматрање увођења правила о систему поделе овлашћења у управи националног савета националних мањина или о неусаглашености између, на пример, чланства у националном савету националне мањине и високих политичких положаја; подржати мере за повећање сарадње између државних органа и свих националних савета националних мањина; обезбедити да сви услови за оснивање савета за међунационалне односе у свим етнички мешовитим општинама и њихов делотворан рад буду испуњени.
6. Учинити максималне напоре, у сарадњи са ЕУ, Саветом Европе и ОЕБС, да се постигну решења постојећих спорова са неким суседним „рођачким“ државама у вези са стањем „рођачких мањина“ уз истовремено поштовање међународних стандарда о националним мањинама у међудржавним односима.

## ГЛАВНЕ ПРЕПОРУКЕ ЗА СРЕДЊОРОЧНО И ДУГОРОЧНО ДЕЛОВАЊЕ

1. Наставити политику немешања у погледу оспорених **идентитета** Буњеваца и Влаха али снажно унапређивати дијалог са тим заједницама као и са припадницима хрватске, односно румунске мањине.
2. Преиспитати систем **финансирања мањинских делатности** и размотрити увођење система који се не заснива искључиво на обезбеђењу средстава националним саветима националних мањина; обезбедити да се сва средства преносе без одлагања и да се користе на транспарентан начин у складу са важећим законом;
3. У кривични законик унети **расну мотивацију** као отежавајућу околност; обезбедити делотворно гоњење етнички мотивисаних кривичних дела и *говора мржње* и изменити, према потреби, постојеће законодавне одредбе које и даље спречавају делотворно гоњење на суду таквих кривичних дела.
4. Ојачати **дијалог са Српском православном црквом** подстичући употребу мањинских језика у службама где је то могуће и прикладно, поштујући неутралност државе у верским питањима, унапредити дијалог између Српске и Румунске православне цркве о начинима за побољшање језичких права припадника влашке национале мањине у верским службама.



5. Повећати напоре за подизање свести међу актерима потенцијала који нуди Интернет за медије на језицима националних мањина и размотрити организовање посебних програма посвећених постизању овог циља.
6. Побољшати свест о **језичким правима** припадника националних мањина на целој територији Србије; обезбедити строгу и доследну примену свих односних закона, укључујући и право на употребу личних имена и обавити темељну анализу овог законодавства ради разматрања боље координације одредаба.
7. Наставити са напорима за израду квалитетних уџбеника за **наставу** на мањинским језицима и предузети мере за решавање мањка квалификованих наставника, укључујући, према потреби, билатералну сарадњу са неким „рођачким државама“; обезбедити расположивост информација у вези са правом успостављања образованих програма на мањинским језицима, укључујући и важеће захтеве, као и правилну примену тог законодавства; наставити са омогућавањем прагматичних приступа за наставу на мањинским језицима чак и у ситуацијама када законски потребан број ученика није испуњен.
8. Предузети напоре којима ће се гарантовати темељнија примена уставног начела „**одговарајуће заступљености**“ у државној служби и прикупљање етнички разврстаних података с тим у вези; у овом контексту, размотрити проширење приоритетних критеријума за припаднике националних мањина, укључујући знање мањинског језика, у поступцима запошљавања.
9. Организовати, у сарадњи са ЕУ, Саветом Европе и ОЕБС-ом, регионалну обуку о међународним стандардима у вези са повлашћеним третманом „**рођачких мањина**“ у иностранству и подићи свест на локалном нивоу о могућностима које пружају инструменти територијалне сарадње, ради њиховог коришћења, према потреби, дуж српских граница.
10. Обезбедити брзу примену важећих закона о **враћању** одузете имовине.

## Анекс

### Међудржавни односи

*Запажања стручне мисије из 2012. године и Мишљење Саветодавног одбора Оквирне конвенције о националним мањинама из 2013. године*

а) Стручњаци су закључили да постојећи споразуми о билатералној сарадњи у вези са заштитом националних мањина треба да се примењују обезбеђењем чешће примене заједничких њима утврђених обавеза и потпуним коришћењем њиховог потенцијала.

Они су такође сугерисали да се такви споразуми закључе и са другим земљама, укључујући и Бугарску.

б) Саветодавни комитет Оквирне конвенције констатовао је постојање једног броја билатералних споразума са суседним земљама и подстакао органе Србије да наставе са напорима у вези са регионалном сарадњом и дијалогом.

*Запажања стручне мисије из 2015. године*

Иако су стручњаци обавештени о значајном јачању билатералних активности између Србије и Маџарске као и о повећању подршке из „рођачких држава“ као што су Хрватска, Република Чешка и Словачка за њихове односе „рођачке мањине“, тензије и даље постоје у билатералним односима са једним бројем суседних држава, посебно Босном и Херцеговином, Бугарском и Румунијом. Стручњаци са жањем примећују да је постигнут мали или никакав напредак у вези са обнављањем структура као што су заједнички одбори основани према постојећим билатералним споразумима. Штавише, нису закључени додатни билатерални споразуми у вези са националним мањинама. Потенцијал повећања билатералне и регионалне сарадње у питањима која се односе на националне мањине и даље је неискоришћен.

### *Препоруке*

- Приступити напорима за закључење споразума о билатералној сарадњи у вези са заштитом мањина са другим земљама у региону, укључујући и Бугарску и евентуално, такође, Албанију, Босну и Херцеговину и Црну Гору;
- Обезбедити чешће састајање заједничких одбора основаних на основу постојећих билатералних споразума и потпуно искоришћење њиховог потенцијала;
- Организовати, у сарадњи са ЕУ, Саветом Европе и ОЕБС-ом, регионалну обуку о међународним стандардима у вези са третманом „рођачких мањина“ у иностранству;

- Подићи свест на локалном нивоу о могућностима које пружају инструменти територијалне сарадње, ради њиховог коришћења, према потреби, дуж граница Србије;
- Размотрити унапређење, уз подршку ЕУ, регионалне „Стратегије Влаха“ ради разматрања питања од заједничког интереса за све Влахе који живе у региону.