

**Goran Bašić • Neđo Milićević • Petar-Emil Mitev
Vojislav Stanovčić • Siniša Tatalović • Svetomir Škarić**

PERSPEKTIVE MULTIKULTURALIZMA U DRŽAVAMA ZAPADNOG BALKANA

**Centar za istraživanje etniciteta
Friedrich Ebert Stiftung**

BIBLIOTEKA

ETNOS

Izdavač/Editor
Centar za istraživanje etniciteta
Fridrich Ebert Stiftung
Beograd, 2004.

Za izdavača
prof. dr Vojislav Stanovčić
mr Zoran Lutovac

Urednik
mr Goran Bašić

Štampa
" Privredni pregled-Beograd", d.o.o., Kumodraška 261

ISBN 86-84481-03-8
Tiraž: 300 primeraka

VOJISLAV STANOVČIĆ
GORAN BAŠIĆ
NEĐO MILIĆEVIĆ
PETAR-EMIL MITEV
SVETOMIR ŠKARIĆ
SINIŠA TATALOVIĆ

**PERSPEKTIVE MULTIKULTURALIZMA
U DRŽAVAMA ZAPADNOG BALKANA**

Beograd, 2004.

SADRŽAJ

<i>Vojislav STANOVČIĆ</i> Demokratija i manjine u jugoistočnoj Evropi	9
<i>Goran BAŠIĆ</i> Političko-pravni položaj nacionalnih manjina u Srbiji i Crnoj Gori	35
<i>Neđo MILIĆEVIĆ</i> Stanje i problemi nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini	99
<i>Petar-Emil MITEV</i> Etnički odnosi u Bugarskoj: Zakonske norme i društvena praksa	137
<i>Svetomir ŠKARIĆ</i> Ohridski sporazum i manjinske zajednice u Makedoniji	167
<i>Siniša TATALOVIĆ</i> Ostvarivanje prava nacionalnih manjima u Hrvatskoj i Europske integracije	195

P R E D G O V O R

Centar za istraživanje etniciteta je tokom 2003. i 2004. godine nastavio sa radom na projektu *Razvoj demokratije, ljudskih prava i zaštita nacionalnih i etničkih manjina u jugoistočnoj Evropi* čiji je cilj da prati, analizira i proučava promene u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom prava nacionalnih manjina u jugoistočnoj Evropi. Zahvaljujući podršci međunarodnih nevladinih organizacija Freedom House i Friedrich Ebert Stiftung u proteklih godinu dana nastavljena su istraživanja položaja nacionalnih manjina u delu Zapadnog Balkana i u Bugarskoj.

Prethodna istraživanja koja su saopštena u zbornicima *Demokratija i nacionalne manjine* (2002), *Demokratija i religija* (2002) i *Demokratija i multikulturalnost u JIE* (2003) ukazala su na institucionalne i normativne osnove zaštite manjina u regionu. Istraživanje čijim rezultatima je posvećen ovaj zbornik upućuje na primere dobre prakse u vezi sa zaštitom prava nacionalnih manjina, ali opisuje i analizira i probleme od kojih su neki od regionalnog značaja. Jedno od pitanja kojim je tokom istraživanja, ostvarenog u Bugarskoj, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Makedoniji i Srbiji i Crnoj Gori, posvećena posebna pažnja je položaj romske nacionalne manjine. Rešavanje brojnih, a pre svega socijalno-ekonomskih i kulturno-prosvetnih problema romske zajednice je među osnovnim i temeljnim ciljevima manjinske politike u pomenutim zemljama. U poslednjoj deceniji države su osmislile strategije rešavanja ovih problema i počele su sa sprovođenjem mera koje bi trebalo da omoguće romskoj zajednici društvenu integraciju zasnovanu na konceptu očuvanja etničke posebnosti. Različita iskustva tokom ovog procesa i domašaji preduzetih mera ukazuju na strateške pravce kojima bi trebalo stremiti.

Razvoj lokane i regionalne demokratije kao i mogućnosti nacionalnih manjina da učestvuju u donošenju odluka koje su značajne za život zajednica i njenih pripadnika su teme koje su istraživane u ovom projektu, a opšti zaključak u vezi sa ovim problemima upućuje da je situacija u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom prava nacionalnih manjina povoljnija u onim delovima regiona u kojima je pripadnicima nacionalnih manjina omogućeno

da delotvorno učestvuju u političkom i javnom životu. Razvijanje različitih oblika autonomije manjinskih zajednica doprinosi demokratskom razvoju, unapređivanju međuetničkih odnosa i stabilizaciji prilika u regionu.

Najzad, sledeća tema koja je istraživanjem otvorena odnosi se na prepreke razvoju multikulturalizma u državama Zapadnog Balkana i u drugim državama jugoistočne Evrope. Etnička netrpeljivost u regionu je i dalje izražena, a u pojedinim područjima segregacija isključuje svaku saradnju i među etničkim zajednicama. U vezi sa preprekama multikulturalnosti istraživanjem su potaknuta brojna teorijska i praktična pitanja. U budućnosti odgovori na njih ukazaće na perspektive multikulturalizma i na strategiju demokratskog razvoja regiona.

Goran Bašić

Vojislav STANOVČIĆ

**DEMOKRATIJA I MANJINE U JUGOISTOČNOJ
EVROPI**

NEKI ELEMENTI I PREDSTAVE O PROŠLOST I GEOPOLITICI BALKANA

Područje jugoistočne Evrope, i još konkretnije – Balkana, pripadalo je tokom istorije različitim državama i imperijama, doživelo seobe i upade raznih naroda, bilo poprište mnogih ratova i kretanja trupa, masovnog stradanja stanovništva, naročito masovnih progona ili bežanja stanovništva, predstavljalo je teren na kojem su praktikovane razne vrste „etničkog inženjeringa“, kao i sistematske kolonizacije i naseljavanja stanovništva iz drugih zemalja i krajeva, s ciljem da se ojačaju pojedine države ili da se smanji homogenost i oslabi otpor potčinjenog lokalnog stanovništva. U novijoj istoriji, odnosno u XVIII i XIX veku, u vreme evropskog romantizma i rađanja nacionalizama, procesi razvijanja nacionalne svesti i težnje naroda ovog područja Evrope da se oslobode strane vlasti, naročito otomanske, ali i nekih drugih, počeli su privlačiti pažnju velikih sila u vezi sa opadanjem i raspadanjem Otomanske imperije. Na Veronskom kongresu Svete alijanse 1822. prvi put je postavljeno „istočno pitanje“. Evropske sile su počele brinuti o tome šta će biti posle smrti „bolesnika na Bosforu“, kako su tu imperiju onda nazivali, i svaka je imala planove kako mogući politički vakuum popuniti radi obezbeđivanja svojih interesnih sfera i uticaja na Balkanu. No, izmešanost stanovništva, naslede prethodnih epoha, svest o nekadašnjim granicama pojedinih država, nepodudaranje etničkih i novouspostavljenih političkih granica, kao i težnja novostvorenih država da zadobiju što veći uticaj i teritorije, uzrokovali su zategnutosti i sukobe među njima. Kroz sve to vreme interesi velikih sila na Balkanu prepliću se i sudaraju, odnosno „rešenja“ traže, nude ili nameću – od Veronskog kongresa (1822), Pariskog (1856, koji se ticao Turske, Srbije, Vlaške, Moldavije, Bugarske), Berlinskog (1878), pa do konferencija u Versaju (1919), na Jalti (1945) i raznim drugim mestima – sve do Dejtona (1995), a predlažu se i nove konferencije. Sličnu sudbinu je prolazilo i Pirinejsko poluostrvo, no to nas ovde ne zanima.

Za označavanje nekih karakteristika niza događaja i odnosa među državama na prostoru Balkana skovani su krajem XIX i početkom XX veka pejorativni slogani, kao npr. da je to evropsko „bure baruta“, te termin „balkanizacija“.¹ To je postao sinonim za etničke fragmentacije i sukobe, pa se posle Drugog svetskog rata govorilo i pisalo o „balkanizaciji Afrike“, u smislu da se buđenjem nacionalne svesti i javljanjem novih „nacionalnih“ država na tom kontinentu pojavljuju zategnutosti i sukobi slični onim ranijim na Balkanu.²

U Izveštaju pomenute Komisije za Balkan Karnegijeve fondacije za međunarodni mir, koja je radila na teritoriji bivše Jugoslavije u toku 1996, izneseno je više protivrečnih stavova koji izražavaju različita stanovišta predstavnika grupa koje nastanjuju ovaj prostor i imaju različite ciljeve i interese, a s druge strane, Komisija je ponudila izvesne ustavne okvire za rešavanje međuetničkih, odnosno međunacionalnih odnosa. Tako se u Izveštaju kaže: „Etničko čišćenje“ ili prinudna asimilacija, koji su preovladavali na velikom delu Balkana od XIX veka, bilo je odgovor na shvatanje da bi trebalo da jedna država bude jedna nacija, jedna kultura, jedna vera. Neki dokazuju da etno-nacionalizam može biti ublažen politički – davanjem manjinama kulturnih prava (jezik, vera, itd.), tako da kulturna autonomija predupredi zahteve za teritorijalnom autonomijom. Ovo nema izgleda na Balkanu: manjine neće imati poverenja u pravne garancije ukoliko

¹ Ozbiljni naučnici, poznavaoći prilika na Balkanu, potekli iz te sredine, kritički su analizirali ideje o „balkanizaciji“ i „balkanizmu“, s ciljem da ovo područje oslobode pilepljenih pejorativnih etiketa. Pored ostalih, vidi: Stevan K. Pavlowitch, „Who is ‘Balkanizing’ Whom?“, *Daedalus*, vol. 123, no. 2, Spring 1994; Maria Todorova, koja je napisala više kritičkih napisa o značenjima koja se pridaju izrazu „balkanizacija“: Maria N. Todorova, *Imagining the Balkans*, Oxford University Press, 1997.

² U vreme balkanskih ratova (1912–1913) počinjeni su grozni zločini od strane turskih trupa, a zatim i drugih zaraćenih strana. Neke je istraživala i o njima 1913. godine dala izveštaj Istražna komisija Karnegijeve fondacije za mir. Taj je izveštaj ponovo objavljen osam decenija kasnije – 1993: *The Other Balkan Wars, A 1913 Carnegie Endowment Inquiry in Retrospect*, Washington, Carnegie Endowment Book, 1993; ovo drugo izdanje je propraćeno i tekstom Džordža Kenana, nekadašnjeg američkog ambasadora u Moskvi, pa potom u Beogradu (1961–1963). Vidi takođe i izveštaj druge Karnegijeve komisije, čije ćemo neke zaključke i predloge navesti u daljem tekstu, jer se odnose na uslove uspostavljanja mira i suživota različitih grupa u multietničkim društvima (državama): *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, Report prepared by Leo Tindemans, Lloyd Cutler, Bronislaw Geremek, John Roper, Theo Sommer, Simone Veil and David Anderson, (Berlin, Aspen Institute, i Carnegie Endowment for International Peace, 1996).

ih ne prati i teritorijalna autonomija, dok većinske grupe strahuju da će davanje kolektivnih prava i autonomije podstaći dezintegraciju i irendetizam.³

Demokratske promene otvaraju perspektive rešavanja položaja nacionalnih manjina. Za našu temu, koja podrazumeva da se rešenja položaja manjina traže u okvirima ustavne demokratije, vrlo je relevantan sledeći zaključak komisije za Balkan: „Komisija veruje da: ustavi država bi trebalo da zagarantuju zaštitu prava manjina; da bi ova prava trebalo precizno pobrojati i da se njihovo tumačenje ne bi smelo prepuštati lokalnim činovnicima; da bi proporcionalno predstavništvo, uprkos njegovom potencijalnom podsticanju fragmentacije, trebalo uključiti u izborni sistem; i da su decentralizacija i izvestan stepen autonomije na regionalnom i opštinskom nivou od suštinske važnosti na teritorijama sa mešovitim stanovništvom. Međutim, iznad svega, zajednica bezbednosti zahteva civilno društvo (u kojem etnicitet nije isključivi princip organizacije), vladavinu prava (koja garantuje ljudska prava i manjinska prava) i institucionalna sredstva posredovanja i arbitraže radi rešavanja sukoba”.⁴ U stvari, ove preporuke su veoma slične onome što smo već gotovo dvadeset godina zastupali kao deo rešenja za suživot u mešovitim društvima, kao institucionalni okvir za rešavanje problema i prevazilaženje zategnutosti i sukoba.⁵ Mnogo više obećava to što stanovišta slična zaključcima komisije za

³ Vidi: *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans*, pp. XVII–XVIII.

⁴ Isto.

⁵ udruženja za političke nauke /IPSA/ u Berlinu, 1994); „Concerning constitutional frames of a multi-ethnic state Vidi o tome nekoliko naših radova: Vojislav Stanovčić, "History and Status of Ethnic Conflicts" in Dennison Rusinow (ed.), *Yugoslavia: Fractured Federalism*, Washington, The Wilson Center Press, 1988, pp. 23–40; "How Political and Constitutional Institutions deal with a People of Ethnic Diversity", podneto 1985. na konferenciji koju je organizovao American Enterprise Institute for Public Policy Research, a objavljeno je u: Robert A. Goldwin et al (eds.), *Forging Unity Out Of Diversity*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1989, pp. 369–410; "Legal Safeguards for Human and Political Rights" in Samuel F. Wells (ed.), *The Helsinki Process and the Future of Europe*, The Wilson Center Press, 1990, pp. 156–168; "Problems and Options in Institutionalizing Ethnic Relations", *International Political Science Review*, Vol. 13. No 4, October 1992; "Vladavina prava i suživot etničkih grupa", u *Položaj manjina u SR Jugoslaviji*, Beograd, SANU, 1996, str. 49–70; "Demokratija u više-etničkim društvima: Populizam, bonapartizam, vladavina većine ili ustavna poliarhija?", *Zbornik za društvene nauke Matice srpske*, br. 100, Novi Sad, 1996, str. 7–54 (u celini podnet kao

Balkan danas u Srbiji zastupa priličan broj naučnika i – posebno – stručnjaka za ustavno pravo, i to ne samo na osnovu odgovarajuće literature, već i vlastitih zaključaka o tome šta bi bilo primereno situaciji koju proučavaju.⁶ Ovi su procesi praćeni i analizirani s obzirom na položaj nacionalnih, etno-kulturnih i verskih manjina u procesima demokratske tranzicije, kao i s obzirom na reperkusije procesa izgradnje nacionalnih država (nation-state building) na multikulturalizam, a u tom sklopu – i ustavno regulisanje položaja manjina.⁷

U jugoistočnoj Evropi postoje i brojne tzv. skrivene manjine,⁸ kao i manjine koje žive u dijaspori (od kojih su najbrojniji Romi), ali se u više studija i u raznim pregledima manjina po državama najveća pažnja poklanja brojnijim manjinama koje žive relativno homogeno naseljene na određenim teritorijama. Tako se, na primer, od manjina redovno naglašavaju: Albanci, Mađari i Muslimani (sada Bošnjaci) u Srbiji; Pomaci i Turci u Bugarskoj i Zapadnoj Trakiji; Grci u Albaniji; Mađari u Rumuniji, Slovačkoj i Srbiji; Makedonci u Bugarskoj i Grčkoj. U svim ovim zemljama brojni su Romi, a prisutne su mnoge druge manjine ili etničke zajednice, bilo da žive u dijaspori (kao Jevreji), ili su koncentrisani u pojedinim regionima (kao što je slučaj sa Bugarima, Hrvatima, Nemcima, Rumunima, Slovcima, Srbima,

referat na kongresu Međunarodnog “, u Miodrag Jovičić (ed.), *National Reports for the Fourth World Congress of the ISCL*, Tokyo, 1995.

⁶ Vidi: Miloš Macura i Vojislav Stanovčić (ur.), *Položaj manjina u SR Jugoslaviji*, Beograd, SANU, 1996, 862 str.; *Zakon i zaštita manjina – stručna rasprava povodom prednacrt zakona*, Beograd, Institut za uporedno pravo, 2002; Goran Bašić (ed.), *Demokratija i multikulturalnost u JIE/ Democracy and Multiculturalism in South East Europe*, Beograd, Centar za istraživanje etniciteta, 2003, 472 str.; Silvo Devetak, Liana Kalčina and Miroslav T. Polzer (eds.), *Legal Position of Churches and Religious Communities in South-Eastern Europe*, Ljubljana–Maribor–Vienna, 2004, 441 pp.; Goran Bašić and Silvo Devetak (eds.), *Democracy and Religion*, Belgrade, ERC/ISCOMET, 2003.

⁷ Centar za istraživanje etniciteta (Beograd) organizovao je 25. i 26. oktobra 2003, okrugli sto: *Demokratska tranzicija i položaj etno-kulturnih manjina u JIE*. Prethodnih godina je sačinjeno više predloga ustavnih promena u Srbiji.

⁸ O tim manjinama i problemima koji se njih tiču održan je 2003. godine međunarodni naučni skup koji su organizovali Balkanološki institut SANU iz Beograda i Institut za istoriju jugoistočne Evrope iz Graca (Austrija), čiji je cilj bio da se nastavi proučavanje koje je 2001. pokrenuto na skupu o jezičkim i etničkim identitetima „skrivenih manjina“ u alpsko-jadranskom regionu. Knjiga radova sa skupa 2003, v. Biljana Sikimić i Ljubinko Radenković (ur.), *Skrivene manjine na Balkanu*, Beograd, 2004, 300 str.

Turcima, Vlasima i drugima).⁹ Položaj ovih manjina s vremena na vreme privlači pažnju, kao što je i nemačka manjina privlačila pažnju između dva svetska rata.

Na osnovu pisanja štampe i saopštenja na nizu konferencija može se lako zaključiti kako je u javnom mnjenju dosta rasprostranjeno mišljenje da je problematika manjina nešto što je specifično za jugoistočnu Evropu i da se manja pažnja sličnim problemima poklanja u drugim delovima sveta, a isto tako – i da se državama jugoistočne Evrope nameće nešto u većoj meri nego zemljama zapadne Evrope. Što se tiče različitog položaja većine zemalja zapadne Evrope u pogledu obaveza prema manjinama, u poređenju sa zemljama jugoistočne Evrope, to je jednim delom tačno, jer su brojne obaveze u odnosu na verske i nacionalne manjine i njihovu zaštitu uvođene nizom međunarodnih ugovora iz XIX i XX veka, a naročito 1919. godine kada su obaveze nametnute državama koje su bile poražene u Prvom svetskom ratu, zatim novim državama koje su stvorene na teritoriji ili prisajedinile teritorije bivše Austroугarske, odnosno poraženih sila. Kraljevina SHS je odbijala da prihvati postavljene obaveze i zato je bila podvrgnuta sankcijama i nije bila član Društva naroda, sve dok 1926. nije prihvatila ove obaveze koje i danas obavezuju države naslednice. Što se tiče stepena raznolikosti kojima se današnje države odlikuju, a proizilaze iz multikulturalnosti ili multietniciteta, daćemo izvesne osnovne podatke iz kojih će biti lako zaključiti kakve su razmere problema koji proizilaze iz položaja i odnosa etničkih grupa, odnosno zajednica. Tačno je i da je lakše onim državama koje su se Uniji, tj. nekadašnjoj Evropskoj zajednici pridružile od početka ili bile među glavnim inicijatorima takve integracije, kao što je bila Francuska. Međutim, mora se shvatiti i uvažiti da sve strožiji

⁹ Jedan priručnik daje pregled jednog broja manjina širom sveta i pregled manjina u istočnoj Evropi (navodeći podatke o grupama koje smo pomenuli). To je *World Directory of Minorities* ed. By Minority Rights Group, Longman, 1990, preštampano izdanje 1991; a 1997. je objavljeno novo izdanje. „Predgovor“ za prvo izdanje napisao je Alan Phillips, a više saradnika je učestvovalo u prikupljanju i obradi građe. Minority Rights Group stalno objavljuje preglede stanja i analize položaja manjina. Drugi priručnik, koji se objavljuje kao godišnjak, koncentriše se samo na pojedina pitanja i probleme, iako njegov naslov podrazumeva da se radi o potpunom pregledu stanja manjina u Evropi: *European Yearbook of Minority Issues*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, 718 str. Ovde je više urednika (među kojima je Emma Lantschner i drugi saradnici Evropske akademije iz Bolcana) i veliki broj saradnika koji su napisali pojedine priloge. Naš prilog je „Legal Status and Rights of Minorities in Serbia and Montenegro“, str. 631–653.

evropski standardi u izvesnim stvarima obavezuju sve članice Saveta Evrope ili Evropske Unije, kao što je slučaj sa Okvirnom konvencijom o zaštiti manjina, a u nekim drugim – svim zemljama ostavljaju veću mogućnost izbora onoga za šta se konkretno žele opredeliti, kao što to omogućava Povelja o regionalnim i manjinskim jezicima. No, i ova Povelja za zemlju koja je prihvata traži određeni minimum, a u pogledu svega što se prihvati i ratifikuje – traži se i tražiće se dosledno pridržavanje i ispunjavanje obaveza u praksi, proizilazile li one iz domaćih zakona ili iz evropskih, odnosno međunarodnih konvencija, ugovora i opšte prihvaćenih pravila. U ovom smislu stručnjaci iz Ureda Visokog komesara za manjine upozoravaju da se ustavom ili zakonom ne sme suviše obećavati, jer će kasnije doći do razočarenja manjina ako se to ne bude moglo ispuniti. Posebno ukazuju da mnoge beneficije koje se manjinama garantuju iziskuju velika finansijska i materijalna sredstva, kao i potreban kvalifikovani personal, a da oni ne vide kako će se sve to brzo obezbediti.

MULTIKULTURALIZAM KAO DRUŠTVENA ČINJENICA – KARAKTER I RAZMERE RAZNOLIKOSTI

Potonjih decenija se širom sveta odvija jedan proces ”oživljavanja etniciteta”¹⁰ i dolazi do ”eksplozije identiteta”.¹¹ U svetu ima svega desetak jednonacionalnih država, u kojima živi svega 0,5% svetskog stanovništva. Višeetničke, višenacionalne države, višekonfesionalna društva, multikulturalizam – to je pravilo, a ne izuzetak, jer u svetu postoji oko 200

¹⁰ Vidi: A. D. Smith, *The Ethnic Revival*, Cambridge, 1981; kao i njegove druge radove: *Theories of Nationalism*, New York, Harper and Row, 1971; *Nationalism in the Twentieth Century*, Oxford, Martin Robertson and Co., 1979; *State and Nation in the Third World: The Western State and African Nationalism*, New York, St. Martin's Press, 1983; *The Ethnic Origin of Nations*, Oxford, Blackwell, 1986; i A. D. Smith (ed.), *Nationalist Movements*, Macmillan Press, 1976; zatim: Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Ithaca, Cornell University Press, 1983; i E. Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. Kratak i nepotpun istorijat etničkog čišćenja vidi u: Andrew Bell-Fialkoff, ”A Brief History of Ethnic Cleansing”, *Foreign Affairs*, vol. 72, no. 3, 1993.

¹¹ A. Mazrui (u radu *Post Imperial Fragmentation: the Legacy of Ethnic and Racial Conflict*, Denver, University of Denver Studies in Race and Nations, I, 2, 1969–1970) piše: ”Eksplozija identiteta u svetskim razmerama doprinosi izoštravanju etničke samosvesti”.

država, a pretpostavlja se da ima više hiljada politički relevantnih, etničkih ili nacionalnih grupa, zajednica (ima država koje imaju i 250 etničkih zajednica sa svojom tradicijom, jezicima - kao što je slučaj u Nigeriji a u Ruskoj Federaciji je oko 150 etničkih grupa, iako im statistike kažu – 120).¹² Područje jugoistočne Evrope u današnjem svetu, dakle, nije izuzetak u pogledu manjinskih zajednica. O problemima i sukobima koji nastaju u odnosima između etničkih grupa, kao i između njih i većih grupa ili većina sa kojima žive u državnim okvirima, kao i o nastojanjima da se sukobi izbegnu odgovarajućim pravnim i ustavnim regulisanjem, vršena su brojna proučavanja i napisana je velika literatura.¹³ Godine 1984. u Beogradu je održan naučni skup koji su organizovala radna tela Međunarodnog sociološkog udruženja, koja se bave problemima etniciteta.

Problematika je u zemljama istočne Evrope aktuelizovana posle implozije komunizma i oživljavanja etniciteta i nacionalizma, te orijentacije ovih zemalja ka izgradnji nezavisnih "nacionalnih država" i proklamovanom negovanju specifičnih različitosti.

Mnoge od savremenih država traže načine i oblike političkih i ustavnih ustanova i rešenja, koji bi mogli pružiti trajnu osnovu za rešavanje problema koji nastaju zbog etničkih, nacionalnih, verskih, jezičkih i drugih različitosti među grupama njihovog stanovništva. Pa ni u tom pogledu nismo izuzetak i ne bi trebalo to da budemo. Za demokratsku političku zajednicu

¹² Uporedi: Ivo D. Duchacek, *Comparative Federalism: Territorial Dimension of Politics*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970; Walker Connor, "The Politics of Ethnonationalism", *Journal of International Affairs*, 27, no.1, (1973); Ivo D. Duchacek, "Antagonistic Cooperation: Territorial and Ethnic Communities", *Publius*, vol. 7, no. 4 (1977), pp. 12 i 3.

¹³ Pomenućemo ovde samo neke važnije: Karl Deutsch, *Nationalism and Its Alternatives*, New York, A. A. Knopf, 1969; R. Schermerhorn, *Comparative Ethnic Relations*, New York, Random House, 1970; Robert Levin and Donald Campbell, *Ethnocentrism: Theories of Conflict*, New York, John Wiley and Sons, 1972; *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, vol. 433 (1977), ed. by Martin O. Heisler, posvećeni su temi "The Ethnic Conflict in the World Today"; Milton J. Esman (ed.), *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1977; Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 1985; William Pffaf, *The Wrath of Nations: Civilization and the Furies of Nationalism*, New York – London, Simon & Schuster, 1993; Gidon Gottlieb, *Nation against State: A New Approach to Ethnic Conflicts and Decline of Sovereignty*, New York, Council of Foreign Relations, 1993; Patrick Daniel Moynihan, *Pandaemonium: Ethnicity in International Politics*, New York, Oxford University Press, 1993.

veoma je važno da su zagarantovana i da se zaista uživaju individualna građanska i politička prava i slobode.

Kao što je poznato, nastojanja na zaštiti manjina posle Prvog svetskog rata našla su mesto u sistemu mirovnih ugovora, u zaštiti prava određenih grupa, u obavezama koje su naložene državama jugoistočne Evrope. Ali, taj sistem je loše funkcionisao i propao je u praksi. Novi pristupi, koncipirani tokom i posle Drugog svetskog rata, zasnovani su na ljudskim pravima pojedinca. Na kraju Drugog svetskog rata je prevladalo mišljenje da je najbolji sistem zaštite manjina onaj koji svakog čoveka, bez obzira na njegovo etničko poreklo, smatra i tretira jednako – kao građanina i kao takvoga ga pretpostavlja državi (kao vrednost stavlja ispred ili iznad države). Naglasak je stavljen na individualna prava, jer su se nastojale izbeći izvesne negativne strane te zaštite, koje su došle do izražaja između dva svetska rata – kada je zaštita bila neefikasna, a manjine bile povod za mešanje jednih država u unutrašnje stvari drugih.¹⁴ Pristup ovom problemu, sa stanovišta koje naglašava individualna prava, podržavale su i SAD i druge zapadne zemlje i takva stanovišta su našla odraz i u "Opštoj deklaraciji ljudskih prava" koju su UN usvojile 1948.

Stručnjaci danas ističu da se, što se tiče međunarodnog prava u pogledu zaštite manjina, sve može svesti na dve zabrane: zabrana diskriminacije i zabrana torture prema licima koja pripadaju tzv. nacionalnim manjinama. Međutim, oni koji na teorijskom planu traže rešenja za „podeljena društva“, odnosno za multinacionalna, multiverska, jednostavno rečeno – višetetnička društva, neka rešenja nalaze u idejama „konsocijalne demokratije“ (Robert Dal, Arent Lajphart, Danijel Elazar, Pjer Van den Berge i drugi) i moglo bi se reći da postoje izvesna spora kretanja u pravcu udovoljavanja pojedinim zahtevima manjina i – de facto – priznavanja istim izvesnih prava čija je suština takva da se može govoriti o „kolektivnim pravima“, uprkos tome što svi akti Ujedinjenih nacija,¹⁵ pa i dva pakta o

¹⁴ Oskar Jaši je 1945. pisao da „manjinski problem može biti rešen jedino u atmosferi u kojoj se pojedinac ceni više nego država. To je razlog što imamo samo jedno pravo rešenje ovog problema, a to je švajcarsko“. (Oscar Jaszy citiran kod A.W. MacMahon (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, Garden City, Doubleday, 1955, str. 25).

¹⁵ Radi se o dokumentima kao što su: Opšta deklaracija o pravima čoveka (1948), Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966), Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966), Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1965), Konvencija UNESCO-a o borbi protiv diskriminacije u oblasti obrazovanja, Konvencija Međunarodne organizacije rada o politici zapošljavanja, Deklaraciji o pravima deteta, Konvencija o borbi protiv diskriminacije u oblasti prosvete, te niz drugih akata protiv diskriminacije na osnovu

ljudskim pravima iz 1966, govore samo o „pravima lica koja pripadaju manjinama“.

Zemlje Evropske Unije su od početka stvaranja svoje zajednice poklanjale veliku pažnju ljudskim pravima i slobodama i njihovoj zaštiti. O tome svedoči Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950), kao i razvijene ustanove i praksa u tom pravcu. Potonjih godina je Evropski Savet usvojio nekoliko akata koje su prihvatile i dužne su da ih poštuju države učlanjene u to telo.¹⁶ Potrebno je još dodati i obaveze koje proizilaze iz niza odluka OEBS-a (bivšeg KEBS-a), kao i preporuka koje su o nekoliko važnih pitanja dale grupe eksperata koje je angažovao Ured visokog komesara OEBS-a.¹⁷ Orijentacija zemalja jugoistočne Evrope da se približe Evropskoj Uniji i postanu njeni članovi (Grčka je već članica iz jugoistočne Evrope) i daju veliki prioritet svojoj saradnji sa Savetom Evrope i zapadnoevropskim ustanovama. Radi plodne ekonomske, trgovinske i političke saradnje sa razvijenim zemljama, a pre svega sa zapadnoevropskim, kao i radi približavanja ili učlanjenja u Evropsku Uniju,

rase, pola, verske ili nacionalne pripadnosti, boje kože itd.

¹⁶ Najvažnija dokumenta Saveta Evrope su Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950), [Evropska] Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1995), Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima (1992), a zatim i Evropska socijalna povelja (revidirana 1996). V. u knjizi *Instrumenti Saveta Evrope – ljudska prava*, koju je objavio Beogradski centar za ljudska prava, 2000. Isto tako su značajne publikacije koje sadrže više dokumenata i radova, kao što su: Branko i Sanja Milinković (prir.), *Nacionalne manjine – u međunarodnom i jugoslovenskom pravnom poretku*, Beograd, Međunarodna politika, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka, Institut za međunarodnu politiku i privredu, 1997; Branislav Milinković (ur.), *Dokumenti KEBS, 1975–1995*, Beograd, 1995; Branislav Milinković (ur.), *Novi ustavi na tlu bivše Jugoslavije*, Beograd, Međunarodna politika, Pravni fakultet i Fakultet političkih nauka, 1995.

¹⁷ Ured Visokog komesara OEBS-a za manjine sponzorisao je izradu i objavljivanje više preporuka koje su sačinili stručnjaci za pojedine oblasti, a koje se obično nazivaju po imenu mesta u kome su sačinjene: Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje (1996), Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika (1998), Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću manjina u javnom životu (1999), i Varšavske – sa sastanka 2001. u Varšavi (o pomaganju učešća nacionalnih manjina u izbornim procesima). Mnoge pojedinosti koje su važne za položaj i zaštitu manjina donete su na sastancima tela OEBS-a, od kojih su naročito značajni Haški iz 1990, ali i završni dokument OEBS-a sa sastanka u Istanbulu (2000).

zemlje jugoistočne Evrope moraju niz elemenata svoga pravnog sistema prilagoditi i usaglasiti sa evropskim standardima.

Pomenuta evropska tela i organizacije žele političku stabilizaciju koja podrazumeva i rešavanje statusa manjina na pravnim osnovama. Nisu to suviše strogi zahtevi niti nameću odredbe koje bi ko zna šta zahtevale. Veliki deo toga što oni traže pojedine zemlje su, uključujući i Srbiju i Crnu Goru, i ranije proklamovale, ali se toga nisu pridržavale i to nije bilo na pravi način kodifikovano niti je ostvarivanje kontrolisano. A i manjine su zahtevale da se prava proklamovana u ustavnim odredbama o pravima i slobodama i o prihvatanju međunarodnih standarda ipak zakonom kodifikuju i da se tako poveća izvesnost i njihova pravna sigurnost. Pošto neke zemlje jugoistočne Evrope još nisu donele zakone o manjinama, a neke (kao Bugarska) ustavom zabranjuju političke partije na etničkoj osnovi, ostaje da se vidi kakvu će politiku Savet Evrope voditi u takvim slučajevima. U Republici Srbiji je situacija bila veoma otežana i iskomplikovana rđavom politikom tokom devedesetih godina prošlog veka, sukobima koji su se odvijali na bivšem jugoslovenskom prostoru i čitavim nizom štetnih i kriminalnih postupaka prema manjinama. Vlasti u Srbiji su se posle demokratske promene 2000. orijentisale na drugačiju, demokratsku politiku i započele nove stranice u mnogim krupnim stvarima, pa i u pogledu tretmana i zaštite manjina. Mnoga načelna pitanja i očekivanja manjina razmatrana su i na konferenciji „Razvoj multikulturalnog i multietničkog društva”, koju je 2. i 3. februara 2001. organizovalo Ministarstvo za nacionalne i etničke zajednice. Tu konferenciju je otvorio predsednik SRJ, a prisustvovali su joj predstavnici manjina, kao i više saveznih i republičkih ministara, javnih radnika i stručnjaka, te i predstavnici evropskih ustanova.

Osnovna deviza cele ove političke orijentacije i inspiracija za izradu zakona i drugih pravnih propisa bila je da se obezbedi integracija manjina u društvo, u njegove političke, privredne, kulturne i druge oblike i ustanove, ali bez njihove asimilacije ili getoizacije, bez sukoba i konfrontacija, već putem usklađivanja odnosa i saradnje svih manjina i većina na načelima vladavine prava i demokratskog opredeljenja društva i vlasti. Doduše, izrada zakona i drugih propisa, pa i njihovo stupanje na snagu, samo je jedan gest u dobrom pravcu. Kao što se zna, a više puta se u nas u prošlosti i desilo, zakon može da ostane – kako se to kaže – ”mrtvo slovo na papiru”, ukoliko se ne bude dosledno sprovodio u život i ukoliko se za to ne budu stvorili neophodni politički, institucionalni, ekonomski, društveni, obrazovno-kulturni i drugi uslovi.

Velike teškoće u ostvarivanju pomenutih osnovnih zamisli, kao i osnovnih vrednosti i načela, predstavljaju zatečene ogromne razlike u ekonomskom položaju i u infrastrukturi obrazovne mreže i nivou obrazovanosti, te tako i u materijalnim i ljudskim resursima pojedinih manjina. Isto tako, možda i veće smetnje za napredak svih manjina i većina predstavljaju široko rasprostranjene pojave korupcije, kriminala i anomalije, koje su u nizu istočnoevropskih, pa i jugoistočnih evropskih zemalja, poodavno uzele maha, a naročito se razmahale u poslednjih desetak godina.

Ukupna teška ekonomska i socijalna situacija, visok procenat nezaposlenih i nezbrinutih građana u celom ovom području, a u Srbiji i Crnoj Gori i veliki broj izbeglica, te situacija na jugu Srbije, na Kosovu i Metohiji, zategnutosti u odnosima između Srbije i Crne Gore, kao i situacija u njihovom okruženju – naročito u Makedoniji, ali i u Bosni i Hercegovini, usporavaju i otežavaju političku i ekonomsku stabilizaciju na jugoistoku Evrope. Region je osetljiv na bilo kakvu dalju fragmentaciju, jer ona može ugroziti mir i stabilnost. Način rešavanja krize na jugu Srbije – u tri opštine koje imaju većinsko albansko stanovništvo, povećava nade i očekivanja da se taj način i postignuti rezultati učvrste i unaprede, te da se i na Kosovu i Metohiji dođe do sličnog načina rešavanja međuetničkih odnosa. Spremnost vlasti da se i sa susedima, naročito Republikom Hrvatskom, Republikom Mađarskom i Republikom Rumunijom unapredi saradnja i sklope sporazumi, kojima bi bio regulisan i položaj manjina u duhu uzajamnog uvažavanja interesa i saradnje, takođe ohrabruje i podstiče napore u pravcu efikasne i sa evropskim standardima usaglašene zaštite manjina.

Pretpostavke za rešavanje niza problema su: (1) **vladavina prava (pravna država)**; (2) razuman, umeren, liberalan ustavni sistem i odgovarajući institucionalni aranžmani; (3) **politička kultura tolerancije i uvažavanja različitosti**, prilagođavanja, kompromisa i dijaloga; (4) **razvijeno građansko društvo** u kojem živi i većinska grupa i sve manjinske grupe. Sve to može da se postigne samo ulaganjem sistematskih napora u tom pravcu tokom dužeg vremenskog perioda, uz istovremeno vođenje mudre politike koja se rukovodi valjanim načelima. To su opšti uslovi koji, ako se postignu, veoma doprinose i poboljšavanju položaja manjina, no to poboljšavanje i izlaženje u susret izvesnim razumnim zahtevima manjina podrazumeva i druge promene u političkom i pravnom sistemu.

USTAVNA DEMOKRATIJA I PRAVNI OKVIRI ZA REGULISANJE POLOŽAJA MANJINA

Međuetnički odnosi i problemi utiču na političke procese i na karakter i tok odlučivanja, na političke ustanove i ustavne odredbe, pa i na neke tradicionalne principe i ustanove demokratije. Slučajevi su različiti, ali problemi se javljaju i u razvijenim zemljama i u zemljama u razvoju. Belgija i Španija su decenijama uzimane kao primer jedinstvenih nacionalnih država, a u najnovije vreme su uvele neke oblike konfederalizacije (Belgija) i autonomije (Španija). Čak se i u unitarnoj i centralistički organizovanoj Francuskoj javljaju pokreti čije pretenzije idu u pravcu federalizacije (a za korzikanske ekstremiste ni takvo rešenje ne bi bilo zadovoljavajuće). Situacije kakve se javljaju u Šri Lanki, na Kipru, u Etiopiji, Indiji, Nigeriji, Zimbabveu, Kongu, Sudanu, Južnoj Africi, bivšoj Jugoslaviji, danas u Srbiji i Crnoj Gori, ali i u drugim republikama bivše Jugoslavije, Ruandi, Burundiju, te u Ruskoj Federaciji, Kini, državama naslednicama bivšeg Sovjetskog Saveza, u Rumuniji, Slovačkoj i nekim drugim zemljama, pokazuju da je problem životnih zajednica (konsocijacija) stanovništva različitog porekla ili karakteristika – veoma raširen problem.¹⁸

Politički sistemi višenacionalnih (višeetničkih) država i "konsocijacijskih" odnosa unutar dotičnih društava moraju rešavati mnogobrojne probleme koji se tiču odnosa među grupama ili zahteva samih grupa. Zahtevi koji se postavljaju mogli bi se svrstati u nekoliko grupa, već prema njihovom karakteru. Oni se najčešće odnose na: (a) probleme opstanka i identiteta etničkih grupa; (b) garantije ljudskih prava; (c) minimum kolektivnih prava etničkih grupa; (d) učešće etničkih grupa u političkoj vlasti (power sharing), tj. u biranju, konstituisanju i vršenju vlasti; i (e) položaj takvih grupa u kontroli prirodnih resursa i u raspodeli društvenog bogatstva i

¹⁸ Terminom "konsocijacija" (consociatio, consociation) označava se zajednički život stanovništva različitih etničkih pripadnosti (jezika, veroispovesti i sl.). Ideje o konsocijaciji nisu nove. One su starijeg datuma, ali su oživljene u današnjoj politikološkoj i sociološkoj literaturi iz potrebe da se nađu rešenja koja će modele dominacije zameniti modelima partnerstva. Istraživanja i radovi posvećeni problemima međuetničkih odnosa i konsocijalne demokratije (među piscima se ističu R. Dahl, Carl Friedrich, P. Van den Berghe, A. Lijphart, I. Duchacek, D. Elazar i dr.) otkrivaju mnoge složene strane ovih odnosa i procesa, iznose dileme i analiziraju probleme i opcije za njihovo rešavanje i upravljanje sukobima (conflict management). Ovakvim idejama se još uvek više pažnje poklanja u literaturi nego u političkom i ustavnom regulisanju postojećih problema i sukoba.

”nacionalnog” dohotka. Poslednje pitanje je posebno kontroverzno, jer protivreči ideji i slobodi preduzetništva i o tržišnoj privredi, ali je i značajno za neke grupe, kao npr. za one na čijoj teritoriji se eventualno nalazi nafta ili druga rudna bogatstva.

Prenaglašena uloga države naspram pojedinca i vezivanje za državu mnogih prednosti ili privilegija čini mnoge grupe zainteresovanim da uspostave svoju nezavisnu državu. Prava etničkih grupa ili prava manjina, odnosno manjinska prava, danas se ne smeju negirati, potcenjivati ili zanemarivati, već se moraju smatrati kao dopuna individualnih prava. Izvesna ravnoteža između individualnih i kolektivnih prava mora se tražiti. Međutim, kolektivna prava mogu biti ostvarena i praktikovana i na račun kolektivnih ili individualnih prava drugih, što bi trebalo izbeći. Ovo se dešava i zbog toga što nacionalističke vlade koje se uspostave u procesu traženja kolektivnih prava, čim same izbore svoja prava pa uzmu vlast za svoju grupu, znaju biti veoma opresivne i autoritarne u pogledu prava drugih, pogotovu kad se radi o pripadnicima drugih etničkih grupa.

Političko učešće etničkih grupa u konstituisanju i vršenju vlasti zajedničke države podrazumeva: odgovarajući izborni sistem,¹⁹ predstavnički sistem koji daje prostora za predstavnike grupe, sastav i nadležnosti različitih tela koja donose odluke od značaja za život grupa, pravila donošenja odluka (poslovnici), vertikalnu raspodelu vlasti (nadležnosti) na različite nivoe i jedinice (horizontalna podela vlasti na najvažnije grane podrazumeva se ako se hoće sprečiti autoritarna koncentracija vlasti i samovlašće pojedinaca ili oligarhijskih grupa).

Kada su sastavni delovi jedne države, koji inače imaju posebnu tradiciju, a naročito jedan takav deo, naseljen i stanovnicima drukčijeg etničkog porekla, tj. jezika ili vere drukčijih od onoga što karakteriše ostalo stanovništvo u toj državi, onda pred zajedničkom (centralnom) vladom može da se pojavi više posebnih problema. Zajednička vlada, pa i u federalnim državama, a još više u centralistički organizovanim, mora donositi odluke kojima se vrši neka distribucija dela nacionalnog dohotka. Bez obzira na to kako će i sa koliko obzira i pažnje centralna vlada pokušati da se rukovodi opštim interesom u vršenju te raspodele, vremenom će se pojaviti i jačati osećanje da su odluke kojima se vrši raspodela nacionalnog dohotka nepravedne, odnosno da se sredstva pristrasno utvrđuju, prikupljaju,

¹⁹ Jedan teorijski model izbornog sistema za višenacionalna društva sadrži: David Chapman, *Can Civil Wars be Avoided?*, London: The Institute for Social Inventions, 1991; posebno njegov deo ”Electoral and Constitutional Models for Ethnically Divided Countries”.

investiraju ili troše. Naravno, glasine će se širiti kako se to sve radi na račun jedne, druge ili treće grupe koja čini manjinu, a da se favorizuje neka druga grupa (koja ne mora nužno biti većinska). Može se, naravno, desiti da se žali i većinska grupa, i da ona smatra i "vidi" kako neke ličnosti u vladi sve rade na štetu države, ali ima drugi karakter i težinu kada to "vide" etničke grupe, tvrdeći da se sve to radi kako bi se njima naškodilo. Tako se postepeno raširi ubeđenje da neki regioni, ergo etničke grupe, sistematski iskorišćavaju neke druge. To vodi ka tome da u sastavnom delu jačaju tendencije ka političkom i "ekonomskom suverenitetu", nekada pod firmom nacionalnog suvereniteta. Kada su politički i ekonomski sistemi naglašeno etatistički, tj. zasnovani na širokoj ili potpunoj kontroli i mešanju države u privredni život, a uloga privatne svojine i investicija svedena na minimum ili ukinuta, onda će pomenute žalbe rasti još brže i jačati će proizvedeći posledice koje vode ka dezintegraciji. Ne samo u zemljama sa bivšim komunističkim sistemima, nego i u većini zemalja u razvoju postojale su centralne vlade sa velikom ulogom u planiranju, sa kontrolom nad privredom, sa značajnom ulogom u investiranju i izgradnji privrede, a reakcije na ove etatističke oblike poprimile su i oblike nacionalizma, etničkog separatizma i težnji ka novim etnički-nacionalnim državama.

Demokratija se često i definiše kao „vladavina većine“, a jedno od načela liberalne demokratije jeste: jedan čovek – jedan glas. Međutim, primena vladavine većine može biti neprihvatljiva ne samo za manjine, nego ponekad i za većinu koja se može naći suočena sa koalicijom manjih grupa koje je mogu nadglasati. Različite su situacije koje imamo u vidu, ali svugde imamo zajedničku crtu: nezadovoljstvo različitog intenziteta u slučajevima gde je neka etnička grupa isključena iz vlasti ili, još gore, ako je pod dominacijom druge grupe ili grupa. U nekim slučajevima npr. etnička većina ima političku vlast, ali druga etnička, verska, rasna ili jezička grupa ima ekonomsko bogatstvo, a politički je diskriminisana. U nekoj drugoj situaciji zaista malobrojna etnička manjina može biti politički nepredstavljena i, mada i ekonomski beznačajna, može imati veto nad odlukama većine. Isto tako, ne samo federalni i konsocijalni aranžmani, već i regionalizacija, kantonizacija ili visok stepen decentralizacije, zavisno od tipa predstavnštva, mogu podrazumevati sistem koji napušta princip jednake vrednosti svakog glasa (na primer, u Državnoj zajednici Srbije i Crne Gore je za izbor poslanika u zajedničkoj skupštini, u Srbiji potrebno oko 65.000 glasova za jednog poslanika, a u Crnoj Gori – samo 12.500 glasova).

Različite opcije se imaju u vidu (ili se pokušavaju primeniti) radi rešavanja međuetničkih odnosa na principima vladavine prava i izvesnih

ustavnih i institucionalnih rešenja koja nude individualna i neki minimum kolektivnih prava etničkih grupa. Opcije u studijama o ovim problemima obično imaju u vidu: različite vrste i stepene autonomije, decentralizaciju i delegiranje vlasti na niže nivoe, samoadministriranje lokalnim poslovima tamo gde manjina čini značajan procenat stanovništva lokalne zajednice, kulturnu autonomiju (koja je raspravljana još među austro-marksistima pre jednog veka), mesnu samoupravu za manjine u regionalnim razmerama (Homerule), široku kantonalnu i regionalnu autonomiju (Švajcarska i Španija se uzimaju kao dobri primeri, a u novije vreme i Južni Tirol/Alto Adide u Italiji), neke oblike etničkog federalizma koji su donedavno smatrani kao gotovo idealni oblici, ali je iskustvo sa federalizmom u bivšim komunističkim zemljama diskreditovalo ovaj oblik, pogotovu kad se praktikuje u autoritarnim okvirima, u sistemu političkog monopola, kao što je to bio slučaj u pomenutim zemljama.

Konsocijacija podrazumeva etnički pluralizam, a ono što se traži to su neki ustavni i institucionalni okviri za ovakav suživot. Rekli smo da taj oblik modifikuje vladavinu većine ili majoritarnu demokratiju, ali neki pisci pišu o "složenim većinama" ("compound majorities") i o "neteritorijalnom" ili "funkcionalnom federalizmu".²⁰ Mi tretiramo konsocijaciju, s jedne strane, kao društvenu i političku činjenicu, a s druge strane – kao institucionalizovani sistem partnerstva u vlasti. Ima naučnika koji s pravom ukazuju na to da je čak i "konsocijacija specifičan oblik dominacije elite zasnovan na etničkoj proporcionalnosti" (P. van den Berge).

Neke osobenosti političkog sistema, koje Lajphart tretira kao elemente većinske demokratije, trebalo bi da budu modifikovane ili izbegnute u jednoj konsocijaciji. On, pre svega, ima u vidu koncentraciju vlasti u jednoj partiji ili u kabinetu koji je sastavljen samo od predstavnika puke većine, a ovo je još gore izraženo kad je vlast koncentrisana u rukama jedne ličnosti, kao što je slučaj u više država koje su ranije imale komunističke režime. Iz istorije pak znamo da takvi odnosi mogu biti i pod režimima koji nemaju nikakve veze sa komunizmom ili socijalizmom, ali imaju sa autoritarizmom i klasičnim diktaturama. Lajphart dalje smatra kao nepovoljnu okolnost za konsocijaciju: postojanje dominacije egzekutive u odnosima između zakonodavne i izvršne vlasti (što je bio slučaj u komunističkim režimima i – nama se čini – u svima koji su iz tih režima

²⁰ D. Elazar, "Federalism and Consociational Regimes", *Publius*, vol. 15, no. 2, 1985. Ovaj broj *Publius* je posvećen temi: "Federalism and Consociationalism: A Symposium".

proizišli); jednodomnost ili dvodomnost sa slabim drugim domom; uspostavljanje dvopartijskog sistema umesto stvarno višepartijskog, u kojem partije ne bi bile zasnovane na etničkim temeljima; sistem jednodimenzionalnih partija (pod čim podrazumeva da se političke partije međusobno razlikuju samo po etničkoj osnovi u okviru koje deluju ili po nekom drugom, programskom pitanju, ali kada se razlikuju samo po jednom pitanju, jer ovakva jednodimenzionalna podela uvek zaoštava konfrontacije); većinski izborni sistem (smatra da je za konsocijacije bolji proporcionalni izborni sistem); unitaristička i centralistička vlada i nepostojanje teritorijalnih ili funkcionalnih osnova da se spreči mešanje vlade u sve i svašta; nepisani ustav i suverenost parlamenta (prema ovome znači da ovakve crte, koje karakterišu britanski sistem, nisu dobre za konsocijaciju), tj. situacija kada vlast većine u parlamentu nije ograničena nikakvim dodatnim uslovima u pogledu donošenja zakona takvi dodatni uslovi – kao ustav – su *conditio sine qua non* umerene demokratije, a mogli bi biti i uslovi, utvrđeni ustavom, da se neki zakoni donose kvalifikovanom većinom, kao i da postoji sudska kontrola ustavnosti zakona, isključivo predstavnička demokratija u kojoj vlast parlamentarne većine nije ograničena nikakvim elementima neposredne demokratije, kao što je referendum (u Švajcarskoj).²¹ Lajphart se oslanja na Roberta Dala koji, razmatrajući

²¹ Lijphart, "Non-Majoritarian Democracy", op cit. U svom radu *Democracy in Plural Societies* Lajphart posebno razmatra efekte raznih kombinacija sa tzv. velikom koalicijom, uzajamnim vetom, proporcionalnošću, autonomijom delova, federalizmom, ali se bavi i problemima secesija i razdvajanja kada ovi drugi načini ne uspevaju. Kao povoljne uslove za konsocijaciju on tretira ravnotežu vlasti, višepartijski sistem i na partijama zasnovani predstavnički sistem, lojalnosti koje prelaze granice jedne grupe, tradiciju elita da se prilagođavaju. Ali, on vidi i izvesne mane konsocijalne demokratije. S. Remet se opširno bavi time kako se „ravnoteža vlasti“ odrazila na sudbinu bivše Jugoslavije (vidi: Sabrina P. Ramet, *Nationalism and Federalism in Yugoslavia, 1962–1991*, Bloomington, Indiana University Press, 1992 (drugo izdanje). Analizirajući iskustvo i uzroke za različite ishode dezintegracije jugoslovenskog, sovjetskog i češko-slovačkog federalizma, Valeri Bans naglašava da je federalna struktura bila najvažniji uzrok koji je doveo do raspadanja, jer je jednopartijski federalizam u socijalističkom kontekstu stvorio proto-nacije i proto-države. Dezintegracija se odigrala „zato što je političko-administrativna struktura ovih federalnih država bila zasnovana na jedinicama koje su bile određene u etno-teritorijalnim kategorijama“ (Valerie Bunce, "The Yugoslav Experience in Comparative Perspective", u Melissa Bokovoy at. al. (eds.), *State-Society Relations in Yugoslavia 1945–1992*, New York, St. Martin's Press, 1997, p. 354.); v. i Valerie Bunce, *Subversive Institutions: The Design and the Destruction of Socialism and the*

probleme demokratije, sugerise da se sukobi rešavaju u političkom procesu. Među pogodna sredstva razrešavanja sukoba Dal uključuje uzajamni veto, autonomiju na teritorijalnoj ili neteritorijalnoj osnovi i proporcionalno predstavništvo.²²

Kao suprotnost pomenutim crtama većinske demokratije, Lajphart naročito naglašava elemente ne-majoritarne, konsocijativne demokratije: sudelovanje više grupa u izvršnoj vlasti, umesto da sva vlast bude u rukama jedne partije; vlada sastavljena od predstavnika dve ili više partija; uravnoteženi odnosi između izvršne i zakonodavne vlasti; stvarna dvodomnost; višepartijski sistem kao antiteza dvopartijskom, koji nije odgovarajući za konsocijaciju; višedimenzionalnost partijskih programa (što znači da partije međusobno nisu u takvom odnosu da se konfrontiraju po jednom jedinom pitanju, kao oko pitanja nacionalnog porekla članova ili nacionalnog programa partije); proporcionalno predstavništvo umesto većinskog (uz ovaj princip bismo mogli dodati i princip pozitivne diskriminacije u korist manjih grupa); decentralizacija; pisani ustav; pravo veta manjine (mi bismo precizirali: u vitalnim stvarima od najvećeg značaja i interesa za opstanak i identitet manjina).²³ Trebalo bi i da postoji ombudsman koji bi se starao o poštovanju ljudskih prava, ali i posebni ombudsmeni u okviru takve institucije, koji su zaduženi da prate ostvarivanje prava manjina, te da preduzimaju mere po zahtevu ili po svojoj odluci kad se prava pripadnika neke manjine krše.²⁴ Jedan interesantan predlog dao je Gidon

State, Cambridge, Cambridge University Press, 1999). Erik Nordlinger je znatno ranije, pišući o načelima i institucijama zajedničkog života i o postupcima rešavanja sukoba, kao važan uslov naveo stabilnu vladajuću koaliciju, proporcionalnost i uzajamni veto, ali je izričito isključio federalizam kao sredstvo rešavanja etničkih konflikata (Eric A. Nordlinger, *Conflict Regulation in Divided Societies*, Cambridge, Center for International Affairs, Harvard University, 1972).

²² Robert A. Dahl, *Political Opposition in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 357–359.

²³ Lijphart, op. cit.

²⁴ Više o ustanovama koje mogu doprineti konsocijacijama v. naše objavljene priloge: Vojislav Stanovčić, „Civilno društvo i vladavina prava u višenacionalnim zajednicama”, u Vukašin Pavlović (ed.), *Potisnuto civilno društvo*, Beograd, Eko centar, 1995, str. 107–130; Vojislav Stanovčić, „Vladavina prava i suživot etničkih grupa”, u *Položaj manjina u SR Jugoslaviji*, Beograd, SANU, 1996, str. 49–70; kao i Vojislav Stanovčić, „History and Status of Ethnic Conflicts” in Dennison Rusinow (ed.), *Yugoslavia: Fractured Federalism*, Washington, The Wilson Center Press, 1988, pp. 23–40; „How Political and Constitutional Institutions Deal with a People of Ethnic Diversities”, u Robert A. Goldwin et. al. (eds.), *Forging Unity Out of Diversity*,

Gotlib u radu *Nacija protiv države*.²⁵ To je pokušaj da se etnički sukobi ublaže umanjivanjem značaja apsolutnog državnog suvereniteta i predlogom da se na međunarodnoj sceni ne pojavljuju samo države, nego i etničke zajednice. Drugim rečima, predlaže se da se umesto jedne vrste entiteta u svetskim razmerama, a to su države, uvede priznavanje i omogućiti da na institucionalizovan način dođe do izražaja i druga vrsta entiteta, a to su etničke nacije.

U celini, da bi se uspostavili vladavina prava, demokratija, više sloboda i garantija za ljudska prava, elementi konsocijacije i drugi važni elementi koji se moraju imati u vidu kad se govori o tzv. tranziciji, politička vlast mora biti ograničena, birana i smenjiva na institucionalan način, tj. putem slobodnih i tajnih izbora, a društvena moć mora biti disperzirana. Politička vlast bi trebala biti podeljena ne samo u horizontalnom smislu (na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, uz njihovo uzajamno kontrolisanje i ravnotežu, kao i uz druge organizacione i institucionalne prepreke), nego i u vertikalnom smislu (decentralizacijom, teritorijalnom – tj. regionalnom autonomijom, eventualno federalizmom). Takođe, različiti društveni, politički i ekonomski činioци (kao što su političke stranke, profesionalna udruženja, sindikati, crkvene zajednice, univerziteti, istraživački instituti, štampa, preduzeća, korporacije, zadužbine, fondacije itd.) moraju imati autonomiju, i u okviru nekih osnovnih zakona (ustava), mogućnost da utiču i na političke odluke. Takvo društvo bi imalo političku strukturu koja bi se mogla opravdano nazvati ustavnom poliarhijom. To bi bio cilj demokratskih promena, koje bi onda omogućile manji pritisak etničkih grupa na državu, umanjile zategnutosti u odnosima među njima, a olakšavale bi i konsocijacijske odnose među etničkim grupama.

Kada počnemo razmišljati o operacionalizaciji nekih ideja, jasno je da problematika manjina ne može da se iscrpe samo zakonom o manjinama, da ona predstavlja i važan deo ustavne materije, kao i materije niza drugih zakona. Izvesna rešenja, koja bi se potencijalno mogla ponuditi, zavise i od toga kako će izgledati buduća teritorijalno-politička podela (na teritorijalno-političke zajednice i na izborne jedinice), ali i od izbornih zakona. Od

Washington, American Enterprise Institute, 1989, pp. 369–410; "Legal Safeguards for Human and Political Rights" in Samuel F. Wells (ed.), *The Helsinki Process and the Future of Europe*, The Wilson Center Press, 1990, pp. 156–168; "Problems and Options in Institutionalizing Ethnic Relations", *International Political Science Review*, Vol. 13. No 4, October 1992.

²⁵ Gidon Gotlieb, *Nation Against State*, New York, Council on Foreign Relations, 1993.

karaktera lokalne samouprave, koja će se uvesti, takođe zavise mnoga rešenja. Isto tako, i od eventualnih zakona o obrazovanju, verskim zajednicama, informisanju, zakona o korišćenju jezika manjina, sudskom i upravnom postupku. Najviše će ipak zavisiti od sudske prakse, i to ne samo u pogledu primene zakonskih odredbi, već i od toga da li će sudovi u skladu sa ustavnim odredbama početi da neposredno primenjuju ustavne odredbe i odredbe međunarodnih ugovora (paktova).

U svakom slučaju, decentralizacija i jačanje lokalne i regionalne samouprave *de facto* će povećati mogućnosti koje će se pružati manjinama. Ustanove kao što su opšti ombudsman, poslanička interpelacija, skupštinski anketni odbori, kontrola policije i vojske od strane skupštinskih radnih tela, novi izborni zakoni i teritorijalna podela na izborne jedinice, zakoni o obrazovanju i školstvu, zvaničnom jeziku i jezicima manjina, medijima i informacijama, državnim simbolima, te mnoga druga pitanja koja su van kruga ovih zakona, odraziće se i te kako na položaj i život manjina. Pri njihovoj izradi mora se voditi računa i o onome što proizilazi iz prisutnog multikulturalizma i multietničke strukture društva.

Politika ostvarivanja prava i zaštite manjina mora se rukovoditi načelnim opredeljenjem da multikulturalnost i tradicionalne raznolikosti, koje proizilaze iz različitih jezika, materijalnih i duhovnih kultura, porekla, običaja, veroispovesti, istorije i tradicije građana, predstavljaju društvene vrednosti koje treba očuvati i unapređivati; da su usklađeni suživot i saradnja nacionalnih manjina i većinskih naroda činilac demokratije, napretka, unutrašnje i međunarodne bezbednosti i stabilnosti; da je u okvirima vladavine prava, uz poštovanje i očuvanje teritorijalnog integriteta i suvereniteta države, potrebno obezbedi posebnu zaštitu lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, kako bi i oni bez ikakve diskriminacije – na osnovu elemenata etničke pripadnosti – uživali ista prava i slobode koja su zagarantovana svim građanima; da je neophodno razvijati uzajamno uvažavanje i razumevanje, toleranciju, dijalog, saradnju i solidarnost između različitih nacionalnih grupa stanovništva; da zakonskim rešenjima podstičemo uzajamno razumevanje i prijateljsku saradnju među narodima i državama, te otvaramo široko polje ispoljavanja, očuvanja, unapređivanja i zaštite nacionalnih posebnosti nacionalnih manjina.

Pri svemu tome se mora polaziti od toga da je danas pravo na nacionalni identitet i na učešće manjina u vlasti i u upravljanju javnim poslovima, u skladu sa ustavom i zakonom, deo opštih ljudskih prava i sloboda. Među osnovnim načelima svakako su: jednakost svih građana – bez obzira na nacionalno, versko, etničko poreklo i pripadnost, kao i zabrana

diskriminacije (osim tzv. pozitivne diskriminacije ili afirmativne akcije u korist grupa koje ranije nisu imale mogućnosti društveno-ekonomskog i kulturnog razvitka, kao što je slučaj npr. sa Romima); zatim, sloboda nacionalnog opredeljivanja i izražavanja nacionalne pripadnosti ili nacionalno neopredeljenje – i jedno i drugo bez štetnih posledica; sloboda udruživanja; pravo na saradnju sa sunarodnicima u zemlji i inostranstvu (ali ne na štetu države u kojoj se živi ili čiji je državljanin); obaveza poštovanja načela međunarodnog prava, javnog morala i ustavnog poretka.

Kao konkretizacija načelnih političkih opredeljenja i osnovnih načela slede slobode i prava nacionalnih manjina na očuvanje samosvojnosti, što obuhvata čitav niz prava i mogućnosti – počevši od izbora i upotrebe ličnog imena; slobode upotrebe maternjeg jezika; mogućnosti službene upotrebe jezika nacionalnih manjina, ukoliko procenat pripadnika nacionalne manjine u ukupnom broju stanovnika na izvesnoj teritoriji dostiže zakonom utvrđeni; preko prava upotrebe nacionalnih simbola, uz istovremeno korišćenje i simbola naše države, do prava na obrazovanje na maternjem jeziku u predškolskom, osnovnom i srednjem obrazovanju, kad se ispunjavaju određeni uslovi u pogledu broja učenika i uz obavezu države da – u skladu sa materijalnim mogućnostima – nastoji stvoriti uslove za korišćenje ovog prava, kao i za osnivanje katedri ili fakulteta na višim i visokim školama radi obrazovanja potrebnog nastavnog kadra; prava na utvrđeni udeo predmeta, koji se tiču istorije, kulture i tradicija nacionalne manjine, u planovima i programima obrazovanja; učešće saveta nacionalnih manjina i/ili drugih tela u utvrđivanju takvih programa; pravo na privatne obrazovne ustanove, zasnovane na samofinansiranju; finansiranje obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina; pravo pripadnika nacionalnih manjina na medije ili programe i kulturne institucije na njihovom jeziku, što će se utvrđivati posebnim zakonima i zavisno od uslova i broja pripadnika manjine, kao i od materijalnih mogućnosti države. Inače, treba reći da – u načelu – brojnost manjine ne utiče na jednakost manjina, kao ni na karakter njihovih prava. To znači da sve grupe imaju jednaka prava, a ne da veće grupe imaju veća prava. No, prirodno je da će veće grupe imati više škola, nastavnika, pa verovatno i srednjih ili viših škola, koje se malobrojnim manjinama neće moći obezbediti upravo zbog malog broja pripadnika.

U pogledu institucionalizacije i obezbeđivanja delotvornog učešća manjina u javnom životu, jedno od najvažnijih prava manjina je ono koje im jemči odgovarajuću zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti, lokalne samouprave i policije. Druga strana ovoga je i to da se prilikom zapošljavanja u državnim organima, javnim službama i lokalnoj

samoupravi i policiji obavezno vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i o potrebi poznavanja jezika koji se govori na područja organa ili službe. Tzv. delotvorno učešće nacionalnih manjina, neposredno ili preko izabranih predstavnika, u kojem se iznosi dosta ideja i predloga u preporukama iz Lunda, a naročito pri odlučivanju o pitanjima posebnosti, u vlasti i upravi se mora obezbeđivati kroz odgovarajuće ustanove. Jedna od takvih ustanova može biti i savet za manjine, sastavljen od predstavnika manjina i drugih izabranih članova, sa predsednikom države ili vlade na čelu, koji bi se povremeno sastajao (ili na predlog jedne trećine članova) da bi razmatrao položaj manjina, sprovođenje politike o manjinama, te inicirao potrebne odluke i mere. Zatim, pripadnici svake manjine bi u načelu i u skladu sa ustavom, zakonom ili posebnim propisom mogli izabrati nacionalne savete ili druga, demokratski izabrana tela koja bi zastupala interese određene nacionalne manjine po pitanjima vezanim za upotrebu jezika, obrazovanje na maternjem jeziku, negovanje kulture i javnog informisanja, te u drugim sličnim pitanjima. Organi države, teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave bili bi, prilikom odlučivanja po pomenutim pitanjima, dužni zatražiti mišljenje ovih tela, kojima bi se moglo poveriti i vršenje određenih nadležnosti iz ove oblasti.

Za položaj manjina i njihovu integraciju u šire društvo vrlo je važno da li one imaju mogućnosti da imaju svoje izabrane predstavnike u parlamentu. To bi se olakšalo ako bi postojala ustavna ili zakonska odredba o tome da nijedan izborni zakon ili odluka državnih organa neće sadržati odredbe koje bi diskriminisale manjine pri utvrđivanju kriterijuma za ulazak njihovih predstavnika u predstavnička tela. Ali, to je materija izbornog zakona. Pri visokom postotku koji se zahteva u pogledu dobijenih glasova, odnosno pragu koji je na izborima potrebno postići, manjine se lišavaju (i političke, a ne samo etničko-nacionalne) mogućnosti da postignu uslove za ulazak svojih predstavnika u parlament. One to, doduše, mogu ako se udruže i zajednički nastupaju, što inače za višenacionalne države favorizuju mnogi zastupnici tzv. konsocijalne demokratije ili tzv. konsocijacije. Pri suviše niskom pragu ili njegovom ukidanju moramo biti svesni da će u parlament, odnosno u predstavničko telo, ući i brojno male političke partije. To će, kao što se zna iz teorije i istorije zapadnoevropskog parlamentarizma, rezultirati mogućim brojnim koalicijama u parlamentu – i sledstveno tome – nestabilnim vladama, odnosno čestim promenama vlade. Ovo su kao negativnu pojavu iskusile Francuska i Italija dok su imale takav sistem.

Svakako je stabilnost političkog sistema i demokratski izabranih vlada u opštem interesu, pa i u interesu manjina, jer u nestabilnim prilikama

njihovi pripadnici često među prvima dožive kršenje nekih prava, kao i negativne strane opšte pravne i političke nesigurnosti. Narušavanje prava i sloboda manjina mora se tretirati kao protivpravno i kažnjivo. Nije to bilo nepoznato ni dosadašnjim pravnim sistemima u bivšim socijalističkim zemljama. Ali, praksa je odudarala i nije poštovala ni ono što se izričito nalagalo, a kamoli ono što se uz malo dobre volje i primenom međunarodno-pravnih odredbi moglo u dobroj meri lako tumačiti i sprovesti u cilju zaštite osnovnih prava manjina. Znamo da je u pisanim ustavima bilo dosta lepih ideja i odredbi o međunarodnim standardima, pravima koja se garantuju, ali znamo i da je situacija bila takva da se te odredbe i odgovarajuće garantije nisu poštovale, već da je bilo i suviše kršenja prava i sloboda građana, pa i pripadnika nacionalnih manjina ili zajednica.

Da bi se izbeglo ponavljanje ovih, iz autoritarnih sistema dobro poznatih, a po prava i slobode – pa time i po društveni napredak – veoma štetnih pojava, neophodno je izgraditi demokratske ustanove i procedure za celokupno društvo, odnosno državu, i tek se u takvim širim okvirima može rešavati i poboljšati položaj manjina i njihovih pripadnika. Za to je neophodno uspostaviti odgovarajuće liberalno-demokratske ustave i ustavnost kao deo vladavine prava. Konstitucionalizacija bi trebalo da obezbedi prava i slobode svih građana (ne samo na rečima), da utvrdi odnose između osnovnih struktura i ustanova vlasti, njihovo biranje (konstituisanje) i regulisanje načina na koji se vlast vrši, što znači elemente izbornog sistema, da uvede institucije koje bi obezbedile nezavisnost sudstva, stvarnu "podelu", odnosno sistem uzajamne kontrole i ravnoteže između grana vlasti, a zatim i teritorijalno-političku organizaciju sa ojačanom lokalnom i novom regionalnom upravom i samoupravom. Onaj deo političkog i pravnog sistema čija je svrha da omogući artikulaciju interesa širokih slojeva, njihovo uobličavanje kroz političke partije i druge sisteme, ali je važno da narodna volja može da dođe do izražaja u biranju narodnih predstavnika, za koje je potrebno obezbediti autonomiju u predstavljanju naroda i pri opredeljivanju u skupštinama (slobodne mandate), ali i sistem političke odgovornosti biračima i javnosti. U takav ustav bi trebalo uneti i odredbe koje će pružiti zaštitu nacionalnim manjinama (etničkim zajednicama), da bez ikakve diskriminacije uživaju sva građanska prava i slobode koje ustav daje, uz sistem zaštite koju garantuju međunarodno pravo i evropske konvencije koje naša država prihvata.

To dalje znači da je, u prvom redu, neophodna konstitucionalizacija i institucionalizacija vlasti u državi. To znači utvrđivanje odnosa između osnovnih struktura i ustanova vlasti, njihovo

biranje (konstituisanje) i regulisanje načina na koji se vlast vrši, a zatim garantije prava i sloboda građana (ne samo na rečima; bez diskriminacije na osnovu verske ili nacionalne pripadnosti, porekla ili jezika). Zato je neophodno reformisati delove koji bi trebalo da obezbede ono što se utvrđuje kao cilj koji vodi vladavini prava, a tiče se nekih osnovnih institucija (odnos elemenata parlamentarizma i prezidencijalizma, uz odstranjivanje elemenata super-predsedničkog sistema; drugačiji izborni principi i zakoni; zakoni koji bi trebalo da obezbede slobodu informisanja, mišljenja i izražavanja, tj. slobodu štampe; bolje garantije za poštovanje načela *habeas corpus*; veća uloga sudova u kontroli uprave i zaštiti prava građana).

Dakle, rešavanje problematike manjina u duhu nekih demokratskih vrednosti mora se razmatrati u širem kontekstu ideja, načela i institucija, kao što su vladavina prava, "pravna država", čovekova prava i slobode, ustavnost, „konstitucionalizacija“, politička institucionalizacija, demokratija, regulisanje raspodele moći u društvu, „podela vlasti“. Nabrojali smo nekoliko kategorija političke i pravne teorije, koje se kao ciljevi često deklariraju u reformskim programima, pa i u ustavima; predstavljaju, dakle, i ustavne kategorije i društvene ciljeve ili ideale. Ali, ostvarivanje takvih ideala pomera se, slično kao kada se za nekadašnje ideale govorilo da su na horizontu, pa su tvorci anegdota navodili da se ta čuvena „crta na horizontu“ stalno odmiče kada se prema njoj uputimo. Neke od pomenutih kategorija doista predstavljaju tzv. asimptotske ideale, ciljeve koji nemaju kraj koji bi trebalo dostići, pa da onda sve bude idealno („kraj istorije“) i da tako zauvek ostane. Poznato je da se institucije izgrađuju i razvijaju, i da ih treba negovati i usavršavati, tako da nema ni jedne zemlje u kojoj je sve ostvareno onako kako se idealno zamišlja.

Svi pomenuti ciljevi-vrednosti su tesno međusobno povezani i uzajamno uslovljeni. Za to što se mnoge stvari ne uspejaju dostići, iako su se za njih na rečima opredelili važni politički činiooci, uzroci su velikim delom u prirodi same moći i vlasti, večne borbe za vlast i dominaciju, i u praktičnim ponašanjima koja su takvim činiocima i motivima određena. Ti činiooci vode kršenju svakoga zakona i ustava, ukoliko predstavljaju prepreku nečijoj političkoj moći i volji. Uspostavljanje vladavine prava je prva pretpostavka da demokratske ustanove zaista to i budu, pa i da bi funkcionisala podela vlasti onako kako je ustavom utvrđena, što je obično manje od onoga što ustavnopravna i politička teorija traži kao normativni ideal. Pomenuta priroda moći, kao i naponi, sredstva, i pravne i političke institucije, ali i društveni činiooci (političke partije, pokreti, crkve, sindikati, politička kultura, javno mnjenje i drugi), radi njenog ograničavanja i civilizovanja – mogu se

posmatrati u njihovim istorijskim, teorijskim i sistemskim vidovima. A istorija je naučila ljude da je priroda političke vlasti takva da ona teži da se uvećava i koncentriše, da usavršava instrumente moći i tehnike manipulisanja i vladanja, kao i da proširi polje svoje dominacije u pogledu ljudi i teritorija na koje se odnosi, a isto tako – i u pogledu intenziteta svoga ispoljavanja (tj. teži stalnom i beskrajnom jačanju). U tom procesu sama vlast kvari njene nosioce. To su znali i Platon i Aristotel. Kod Platona nalazimo i one reči koje se najčešće navode prema verziji lorda Ektona iz XIX veka, koji je po njima postao poznat, a to je da „vlast teži da pokvari, a apsolutna vlast kvari apsolutno”. Vrlo su stari i koreni ideje da se svaka lična vlast, odnosno samovlašće, zameni vladavinom zakona, tj. Pravila, i da se način uspostavljanja, obim i vršenje najviše vlasti regulišu pravnim aktom (ustavom) koji bi bio iznad drugih zakona. Ove kategorije viđene su već kod Platona, a naročito kod Aristotela, u sličnoj funkciji kao što ih vidimo i mi danas. Aristotel se smatra i prvim piscem koji je kroz ideju mešovite vlade izložio koncepciju da u vlasti učestvuje više činilaca i da se pravilima odredi kakav je čiji udeo. Isto je tako davno stečeno iskustvo da je u prirodi svake političke moći, i njome podržane političke volje, da izbegava podvrgavanje pravilima, zakonima ili ustavu, pa su tražena sredstva i načini da se upravo to postigne. Ono što se odnosi na svaku moć, odnosno vlast, odnosi se i na vlast ili moć većine. I ona mora biti podvrgnuta pravilima, njima regulisana i ograničena, inače ta vlast može biti veoma tiranska (tiranija većine) ili, još verovatnije, oligarhijska i partokratska, a ove karakteristike nisu oslobođene ni vlasti koje za svoj socijalni oslonac imaju neke – recimo – ideološke, ali mogu imati i etničke, verske, nacionalne i druge manjine. Zato je vladavina prava uslov ustavne vlade koja se uspostavlja prema volji većine i koja je stavljena u položaj i odnose da mora poštovati prava i slobode svih građana, i svih grupa i manjina koje poštuju dati ustavni poredak i međunarodne standarde.

Goran BAŠIĆ

**POLITIČKO-PRAVNI POLOŽAJ NACIONALNIH
MANJINA U SRBIJI I CRNOJ GORI**

ETNIČKA STRUKTURA SRBIJE

Poslednji popis stanovništva Srbije obavljen je u proleće 2002. godine. Prethodni popis je izvršen 11 godina ranije, a u međuvremenu su se, kako u regionu tako i u samoj Srbiji zbile dinamične političke, ekonomske i socijalne promene, koje su u značajnoj meri uticale i na demografske prilike. Prisilne migracije stanovništva tokom poslednje decenije XX veka uslovile su demografske promene u većini država nastalih na prostoru SFRJ. Popisi stanovništva u većini država u regionu ukazali su na etničku homogenizaciju stanovništva, kako na regionalnom i lokalnom nivou tako i u okviru novonastalih nacionalnih država. Ovaj trend je karakterističan i za Srbiju, u kojoj su tokom cele prošle decenije uočljivi prilivi srpskog stanovništva sa područja koja su bila pogođena ratnim razaranjima – Hrvatske, Bosne i Hercegovine i najzad sa Kosova. Ovo stanovništvo je pretežno gravitiralo ka Vojvodini, s namerom da se tu i nastani. U odnosu na 1991. godinu, srpsko stanovništvo u Vojvodini uvećalo se za 178.084 lica.¹

U istom periodu ukupan broj stanovnika Srbije smanjio se za oko 52.000 lica, pri čemu su pripadnici srpske nacionalnosti zabeležili i apsolutno povećanje stanovnika za oko 172.000 i relativno povećanje od 3%. Povećanje srpskog stanovništva je zabeleženo uprkos negativnom prirodnom priraštaju ove populacije, što se može objasniti izraženim imigracionim trendom i delovanjem takozvanog subjektivnog faktora, odnosno unutrašnjom redistribucijom stanovništva između etničkih grupa. Delovanje subjektivnog faktora najčešće je prouzrokovano društvenim okolnostima i izraz je procesa integracije, voljne ili prisilne asimilacije, akulturacije i mimikrije etničkih grupa. Upoređujući podatke iz međupopisnog perioda, uočljivo je da se najviše smanjio broj

¹ U prilog boljem razumevanju kretanja stanovništva Srbije trebalo bi istaći da je u popisu stanovništva 2002. godine – u odnosu na ranije popise – izmenjena metodologija u smislu prihvatanja principa *de facto*, umesto ranije zastupljenog principa *de jure*. Koncept *de facto* podrazumeva popis lica u zemlji, kao i lica koja borave u inostranstvu do godinu dana. Primenom principa *de jure* obuhvaćena su sva lica koja žive u zemlji i u inostranstvu, nezavisno od provedenog broja godina van zemlje, kao i inostrana lica koja u zemlji žive godinu dana.

Crnogoraca – za oko 40%, te Jugoslovena kojih je 80.721, odnosno četiri puta manje nego 1991. godine. Istovremeno, izrazio je porastao broj lica koja nisu želela da se izjasne o nacionalnoj pripadnosti ili su svoj identitet vezivala za regionalnu privrženost, što je jasan demografski odraz aktuelnih političkih i socio-ekonomskih prilika u zemlji.

Za razumevanje demografskih kretanja u Srbiji važno je znati da 2002. godine, kao ni 1991. godine, na području Kosova popis nije izvršen. Pouzdanih podataka o stanovništvu Kosova za sada nema, a poslednji popis stanovništva na Kosovu sproveden je 1981. godine, kada je popisano 1.596.072 Albanaca – što je činilo 80,9% stanovništva pokrajine. U vezi sa demografskim karakteristikama Srbije, Kosovo je značajno zbog toga što uključivanje 1.800.000 pripadnika albanske narodnosti, koliko se pretpostavlja da danas živi tamo, zemlju čini izuzetno nacionalno heterogenom, odnosno – čak oko 35% stanovništva pripada nekoj od brojnih manjinskih zajednica.

Bez Kosova, u Srbiji živi oko 14% stanovništva koje pripada nacionalnim manjinama, što Srbiju svrstava među zemlje sa naglašeno homogenom strukturom stanovništva,² ali još uvek sa najvišim procentom manjinskog stanovništva u regionu.

Dakle, pored 82,9% lica koja su se izjasnila da pripadaju srpskom stanovništvu, 0,92% građana koji su se opredelili za crnogorsko etničko poreklo i 2,03% stanovništva koje se nije nacionalno opredelilo ili se izjasnilo za regionalnu pripadnost, u Srbiji žive brojne nacionalne manjine, među kojima su najbrojniji Mađari sa 293.299 pripadnika (3,9%), Bošnjaci sa 136.087 (2,1%) i Romi sa 108.193 (1,4%) lica. Kada je reč o broju Roma, onda – kao i u većini država u regionu – on varira između podataka dobijenih

² Uobičajeno, nacionalno homogenim državama smatraju one u kojima preko 90% stanovništva pripada jednoj etničkoj grupi, a države sa naglašenom homogenim sastavom su one u kojima dominantna etnička zajednica čini između 80% i 90% stanovništva. Sa nižom homogenom strukturom stanovništva su države u kojima stanovništvo iste etničke zajednice broji između 70% i 80%. Države u kojima je etnička struktura izraženo heterogena nastanjuje između 60% i 70% iste etničke zajednice, a višenacionalnim – sa veoma visokim stepenom heterogenosti stanovništva – smatraju se države u kojima dominantna etnička zajednica ne prelazi 59%. Videti: Nada Raduški, *Etnička homogenizacija stanovništva Srbije krajem XX i početkom XXI veka*, u Goran Bašić, ur., *Demokratija i multikulturalnost u jugoistočnoj Evropi*, CIE, Beograd, 2003, str. 425–435; Georg Brunner, *Nationality Problems and Minority Conflicts in Eastern Europe*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh, 1996, p. 41.

Tabela 1: Etnički sastav stanovništva Srbije po popisu iz 2002. godine (bez Kosova i Metohije)

Etnička pripadnost	Srbija	Centralna Srbija	Vojvodina
UKUPNO	7.498.001	5.466.009	2.031.992
Srbi	6.212.838	4.891.031	1.321.807
Crnogorci	69.049	3.3536	35.513
Jugosloveni	80.721	30.840	49.881
Albanci	61.647	59.952	1.695
Bošnjaci	136.087	135.670	417
Bugari	20.497	18.839	1.658
Bunjevci	20.012	246	19.766
Vlasi	40.054	39.953	101
Goranci	4.581	3.975	606
Mađari	293.299	3.092	290.207
Makedonci	25.847	14.062	11.785
Muslimani	19.503	15.869	3.634
Nemci	3.901	747	3.154
Romi	108.193	79.136	29.057
Rumuni	34.576	4.157	30.419
Rusi	2.588	1.648	940
Rusini	15.905	279	15.626
Slovaci	59.021	2.384	56.637
Slovenci	5.104	3.099	2.005
Ukrajinci	5.354	719	4.635
Hrvati	70.602	14.056	56.546
Česi	2.211	563	1.648
Ostali	11.711	6.400	5.311
Neopredeljeni	107.732	52.716	55.016
Regionalna pripadnost	11.485	1.331	10.154
Nepoznato	75.483	51.709	23.774

Izvor: Saopštenje br. 295, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2003.

popisom i procena stručnjaka i romskih predstavnika. Istraživanje *Romska naselja, uslovi života i mogućnosti integracije Roma u Srbiji*, koje su 2002. godine obavili stručnjaci Centra za istraživanje etniciteta, ukazuje na to da je u Srbiji u 592 romska naselja, u kojima živi više od 100 ljudi ili više od 15 porodica, nastanjen 247.591 pripadnik romske etničke zajednice.³ Pretpostavlja se da je ovaj nesklad nastao pretežno zbog etničke mimikrije kod Roma koji, nastojeći da izbegnu porugu i diskriminaciju, često prikrivaju svoje etničko poreklo.

Većina Bošnjaka u Srbiji živi u Sandžaku, koji leži u jugozapadnom delu zemlje – na međi sa Albanijom, Bosnom i Crnom Gorom. Ukupna teritorija Sandžaka obuhvata oko 8.700 km² teritorije Srbije i Crne Gore. U srbijanskom delu Sandžaka ima šest opština koje su podeljene u dva okruga: Novi Pazar i Tutin se nalaze u Raškom okrugu – sa sedištem u Kraljevu, a Nova Varoš, Priboj, Prijepolje i Sjenica su u Zlatiborskom okrugu – sa sedištem u Užicu. U tri sandžačke opštine, Novom Pazaru, Tutinu i Sjenici, Bošnjaci imaju apsolutnu većinu u ukupnom stanovništvu. U novopazarskoj opštini živi 65.593 Bošnjaka i 17.599 lica srpske nacionalnosti, u Tutinu je 28.319 Bošnjaka i 1.299 Srba, a u Sjenici je broj bošnjačkog stanovništva 20.512, a srpskog – 6.572. U ostalim opštinama srbijanskog Sandžaka, Novoj Varoši, Priboju i Prijepolju, živi 1.028, 5.567, odnosno 13.109 stanovnika, od kojih većinu čine Srbi.

U vezi sa brojem Bošnjaka u Srbiji je i još uvek otvoreno pitanje njihovog identiteta. Naime, poznato je da je proces sazrevanja bošnjačke nacije politički artikulisan u poslednjoj deceniji prošlog veka. Na Bošnjačkom saboru, održanom u Sarajevu 28. septembra 1993. godine, aklamacijom je usvojeno bošnjačko nacionalno ime.⁴ O svom nacionalnom imenu izjasnili su se 1996. godine Bošnjaci nastanjeni u Sandžaku, koji su, u skladu sa odlukama Kongresa Vijeća bošnjačkih intelektualaca BiH i odlukom Skupštine BiH o preimenovanju nacionalnog imena Muslimana u Bošnjake, prihvatili Bosnu kao matičnu državu i naziv Bošnjak za ime naroda. Međutim, deo ove etničke zajednice u Srbiji nije prihvatio ovu odluku, već i dalje svoj identitet određuje kroz konfesionalnu pripadnost. Prema poslednjem popisu, u

³ www.ercbgd.org.yu

⁴ Videti: Rizah Gruda, *Nacionalno biće Bošnjaka Sandžaka*, Novi Pazar, 2002; Filipović Muhamed, *Jedno dugo, dugo putovanje uz Lim i oko Peštera*, Svjetlost, Sarajevo, 2002; Goran Bašić, *Položaj Bošnjaka u Sandžaku*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2002.

Srbiji se 19.503 lica izjasnilo pod odrednicom Muslimani, od kojih 8.371 lica živi u sandžačkim opštinama.⁵

Najveći broj Albanaca u Srbiji živi u Pčinjskom okrugu, u opštinama Preševo i Bujanovac koje su prostiru duž granice sa Kosovom. U Bujanovcu živi 23.681 građana albanske narodnosti, a u Preševu – 31.098 Albanaca. U obe opštine, pored Albanaca, žive i pripadnici drugih nacionalnih manjina – Aškalije, Bošnjaci, Romi i drugi, a brojem se izdvajaju pripadnici srpskog naroda, kojih je u Preševu 2.984, a u Bujanovcu 14.782. U opštini Medveđa, koja prema teritorijalno-političkoj organizaciji zemlje pripada Jablaničkom okrugu živi, 2.816 Albanaca. Prema aktuelnom popisu stanovništva, u ostalim delovima Srbije živi još 4.084 Albanaca. U odnosu na 1981. godinu – kada je u Srbiji živelo 75.725 Albanaca – uočljivo je, uprkos pozitivnom i relativno visokom prirodnom priraštaju, izraženo smanjenje albanske populacije, što se može objasniti njihovom emigracijom ka Kosovu i zemljama u zapadnoj Evropi.

U centralnoj Srbiji, naročito u njenom severoistočnom delu, brojem se izdvajaju pripadnici vlaške etničke zajednice. Prema popisu stanovništva sprovedenom 1991. godine, u Srbiji je živelo 17.672 građana vlaške nacionalnosti. Jedanaest godina kasnije popisano je 39.953 Vlaha u centralnoj Srbiji i 101 Vlah u Vojvodini. Iako se prirodni priraštaj kod ove etničke zajednice ne razlikuje bitno od susednih etničkih grupa, očigledno je da se broj njenih pripadnika uvećao za više od dva puta. Da je reč o uticaju nedemografskih faktora, svedoče i rezultati popisa stanovništva u poslednjih pola veka. Naime, 1948. godine prvim posleratnim popisom stanovništva popisano je 93.444 lica vlaške nacionalnosti. Na sledećem popisu, koji je sproveden šest godina kasnije, njihov broj je opao za dve trećine – 28.047, a posle popisa 1961. godine broj Vlaha je spao na marginalnih 1.369 lica. Najzad, u sledeća dva popisa utvrđen je porast broja pripadnika vlaške etničke zajednice – 1971. godine na 14.730, a 1981. godine na 25.597.

Najzad, u dve opštine u istočnoj Srbiji – Dimitrovgradu i Bosilegradu – nastanjeni su pripadnici bugarske nacionalne manjine. U Dimitrovgradu bugarska populacija broji 5.836, a u Bosilegradu – 7.037 lica. U Niškom okrugu živi 866 pripadnika bugarske nacionalne manjine, a preostali broj – do 18.839 lica bugarske nacionalnosti – nastanjen je u drugim

⁵ *Etnički mozaik Srbije*, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava Srbije i Crne Gore, Beograd, 2004.

mestima centralne Srbije. U Vojvodini se 1.658 građana izjasnilo da pripada bugarskoj manjini.

Dakle, razlike u demografskom razvitku stanovništva prema nacionalnosti, kao i ekonomski, socio-kulturni i politički činioci, uticali su na teritorijalni razmeštaj stanovništva centralne Srbije, koji odlikuje proces nacionalne homogenizacije i prostorno-demografske polarizacije. Tako, Srbi imaju apsolutnu većinu u stodevet opština, Bošnjaci u tri opštine (Tutin 94,2%, Novi Pazar 78,2% i Sjenica 75,5%), Albanci u dve (Preševo 89,1% i Bujanovac 54,7%), dok Bugari imaju jednu opštinu sa apsolutnom (Bosilegrad 70,9%) i jednu sa relativnom većinom stanovništva (Dimitrovgrad 49,7%). Od ostalih etničkih zajednica, neke su veoma disperzivno nastanjene (na primer, Romi i Jugosloveni), dok su druge koncentrisane u određenim regionima (na primer, Vlasi u istočnoj Srbiji).⁶

U etničkom pogledu Vojvodinu odlikuje izrazito heterogena struktura stanovništva bimodalnog tipa, jer brojem preovlađuju dve etničke zajednice – Srbi i Mađari, koji čine gotovo 80% celokupnog stanovništva. Mađarsku nacionalnu manjinu, koja u strukturi stanovništva Vojvodine čini 14,3%, tradicionalno odlikuje depopulacioni trend. Međutim, apsolutno smanjenje broja pripadnika mađarske nacionalnosti za oko 42.700 lica, koje je nadmašilo njihov ukupni prirodni priraštaj, upućuje na izraženo delovanje emigracione komponente. Mađari nastanjuju severne vojvođanske okruge – Severnobački i Severnobanatski, gde imaju apsolutnu većinu stanovništva u šest opština: Kanjiži 86,5%, Senti 80,5%, Adi 76,6%, Bačkoj Topoli 58,9%, Malom Idošu 55,9% i Čoki 51,6%. Relativnu većinu stanovništva ostvaruju u Bečeju – 48,8% i Subotici – 38,5%.

Slična demografska situacija je i kod hrvatske nacionalne manjine, koja sa 56.546 pripadnika učestvuje sa 2,8% u ukupnom stanovništvu Vojvodine. Ukupan broj hrvatske nacionalnosti u Srbiji iznosi 70.602 lica. Do 1991. godine u Srbiji je živelo 105.406 građana hrvatske nacionalnosti, od kojih je najveći deo – 66.014, odnosno 88,24%, nastanjivao opštine Suboticu, Sombor, Apatin, Rumu, Bač, Kulu, Sremske Karlovce, Bačku Palanku, Šid, Indiju, Bač, Irig i Novi Sad. Ukupno smanjenje hrvatskog stanovništva u Srbiji znatno je veće od prirodnog priraštaja, što ukazuje na iseljavanja prema matičnoj državi zbog političke situacije i međuetničkih tenzija koje su naročito bile izražene do 2000. godine.

⁶ Nada Raduški, *Ibid.*

U vojvođanskoj etničkoj košnici Slovaci čine tradicionalnu, staru nacionalnu manjinu koja broji 59.021 pripadnika. Najviše ih je nastanjeno u opštinama Kovačica – 19,41% i Bački Petrovac – 16,52%, i u Novom Sadu – 12,25%. U odnosu na 1991. godinu, kada je popisano 66.863 Slovaka, uočljiv je depopulacioni trend koji je uslovljen negativnim prirodnim priraštajem, dok su faktori poput emigracije, promene nacionalnog opredeljenja zanemarljivi.

Pripadnika rumunske nacionalne manjine ima 34.576, a najbrojniji su u opštinama – Alibunar 17,6% stanovništva, Vršac – 17,15% i Pančevo – 11,8%.

I kod drugih nacionalnih zajednica u Vojvodini – Bunjevaca, Nemaca, Rusina, Ukrajinaca izraženi su nepovoljni trendovi u populacionom razviku. Razlozi smanjivanja broja ovih nacionalnih zajednica pod uticajem su više negativnih demografskih činilaca: nizak prirodni priraštaj, emigracija, promena nacionalne pripadnosti, asimilacioni procesi koji su uslovljeni njihovom prostornom rasprostranjenošću, malobrojnošću, velikim brojem mešovitih brakova i drugo. Gotovo petostruki porast broja lica koja su se izjasnila u smislu regionalne pripadnosti (Vojvođani, Banašani, Sremci...), kao i porast nacionalno neopredeljenih lica, najbolje prikazuje etnopolitički trenutak u kome je sproveden poslednji popis stanovništva.

USTAVNO-PRAVNI POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA

Ustavna reforma i položaj nacionalnih manjina

Od kraja 2000. godine Srbija se nalazi u stanju predustavne transformacije. Nastojeći da Srbiju definišu kao demokratsku, pravnu državu, različite grupe okupljene oko Vlade Republike Srbije, političkih partija, stručnih i nevladinih organizacija priredile su predloge budućeg ustava Srbije.⁷ Po sadržaju i orijentacijama ovi su predlozi raznorodni i u njima su sadržana iskustva iz većine savremenih ustavnih uređenja – od republikanskog i parlamentarne monarhije do regionalne države. U većini predloga pažnja je posvećena položaju nacionalnih manjina u smislu u kome

⁷ Predloge Ustava Srbije do leta 2004. godine podneli su: nevladine organizacije – Beogradski centar za ljudska prava i Forum Iuris, profesor Pavle Nikolić, političke partije – Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije, Liberali Srbije, Ustavna komisija Narodne skupštine Srbije i Vlada Republike Srbije. (Videti u: *Predlozi za novi Ustav Srbije*, priređivač Zoran Lutovac, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004.)

to predviđaju međunarodno-pravni standardi. Međutim, samo neki od predloga Ustava definišu Srbiju kao multikulturnu građansku zajednicu, a većina ustavnih projekcija definiše je kao državu srpskog naroda i svih građana, bez obzira na njihovo nacionalno, etničko, versko, jezičko ili drugo poreklo. Svi ustavni predlozi sadrže opšte i posebne mere zaštite prava nacionalnih manjina, koje se oslanjaju na duh, sadržinu i mehanizme međunarodnih multilateralnih, bilateralnih i drugih akata posvećenih uređenju položaja nacionalnih manjina. U tom smislu najviše je izražen uticaj Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope i preporuke Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS-a, koje se odnose na delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu,⁸ na obrazovanje⁹ i službenu upotrebu jezika.¹⁰ Iako nije određen krajnji rok do kojeg bi građani Srbije i narodni poslanici trebalo da se izjasne o ustavnom uređenju, jasno je da je sazrela svest o neophodnosti da se Ustavom i drugim pravnim aktima reguliše položaj nacionalnih manjina u zemlji. To je neophodno zbog narušenih međuetničkih odnosa u Srbiji tokom poslednje decenije, zbog učestalih incidenata koji su motivisani nacionalnom, etničkom ili verskom netrpeljivošću, kao i zbog specifičnih problema koji se u vezi sa odnosima većine i manjine javljaju u određenim regionima: Kosovo, Sandžak, južna Srbija.

Međutim, suština prava koja se pripadnicima nacionalnih manjina i njihovim zajednicama priznaju nacionalnim zakonodavstvima, a oslanjaju se na pomenute međunarodne standarde, ne predstavlja neku posebnu vrstu prava koje pripadnici etnički dominantnih zajednica već ne ostvaruju. Prava na očuvanje identiteta, obrazovanje i službenu komunikaciju na maternjem jeziku, negovanje vlastite kulture, kao i pravo da neposredno odlučuju o razvoju sopstvene zajednice, trebalo bi da su dostupni svima. Većina susednih zemalja je u svojoj legislativi jasno definisala prava i načine njihovog ostvarivanja. Rumunija je u Ustavu nacionalnim manjinama priznala pravo na “očuvanje, razvoj i izražavanje njihovog etničkog, kulturnog, lingvističkog i verskog identiteta” (čl. 6.1). Ustav Rumunije je prvi konstitutivni akt koji je u postkomunističkim državama predvideo zastupništvo predstavnika nacionalnih manjina u parlamentu: „Organizacije građana koji pripadaju nacionalnoj manjini, koji nisu ostvarili dovoljan broj glasova da bi bili

⁸ Lund, 1999. godine.

⁹ Hag, 1996.

¹⁰ Oslo, 1998.

zastupljeni u parlamentu, imaju pravo na po jedno poslaničko mesto, shodno Zakonu o izboru poslanika. Građane jedne nacionalne manjine može predstavljati samo jedna organizacija” (čl. 59.2). Položaj nacionalnih manjina Ustav uređuje i članom 127, koji reguliše službeni upotrebu jezika nacionalnih manjina u sudskom postupku. Iz ustavne osnove, koju dopunjuju čl. 29.1–6 (uređuje položaj veroispovesti) i čl. 30 i 32 (posredno se mogu primeniti na zaštitu položaja nacionalnih manjina), ustanovljena je praksa zaštite manjinskog stanovništva.

U savremenoj Mađarskoj, prema Odeljku 1 i 2, članom 70/A Ustava, građanima je garantovana zaštita ljudskih prava i sloboda, bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, veru, politička i druga uverenja, nacionalno i socijalno poreklo ili finansijske ili druge okolnosti nastale rođenjem. Sledećim stavom istog člana Ustava predviđena je dužnost države da sprečava svaki oblik nejednakosti, kao i pravo pojedinca da u slučaju kršenja ovih ustavnih odredbi uloži žalbu Ustavnom sudu. U Mađarskoj je 1993. godine donet poseban zakon o pravima nacionalnih manjina, kojim je definisan njihov položaj i na osnovu kojeg su konstituisane manjinske samouprave kao nosioci kulturne autonomije nacionalnih manjina. U zgradi mađarskog nacionalnog zakonodavstva i političkoj praksi, posvećenim položaju nacionalnih manjina, nedostaje samo odgovarajuća mera afirmativne akcije na osnovu koje bi predstavnici nacionalnih manjina ostvarivali pravo na političko predstavljanje u parlamentu.

Ustav Republike Hrvatske se takođe bavi definisanjem položaja nacionalnih manjina. Pored toga što se članom 3 Ustava nacionalna ravnopravnost utvrđuje kao jedna od najviših vrednosti ustavnog poretka, a članom 12 se preciziraju uslovi pod kojima se – pored hrvatskog – u službeni upotrebu može uvesti i jezik nacionalne manjine i ćirilčno pismo, u članu 15 se jasno potvrđuje stav da se nacionalnim manjinama garantuje ravnopravnost, a da se pitanja njihovog položaja moraju urediti zakonom koji bi, pored kulturne autonomije i slobode nacionalnog izražavanja nacionalne pripadnosti, trebalo da im obezbedi i posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Pored ustavnih garancija, položaj nacionalnih manjina se definiše organskim zakonima za čije je izglasavanje potrebna dvotrećinska većina glasova zastupnika u Saboru: Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina, čiji je konačni tekst utvrđen 2002. godine, Zakonom o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj iz 2000. godine, Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (2000) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o

izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (2003).¹¹

U pogledu ustavnog definisanja položaja nacionalnih manjina, Slovenija je utvrdila položaj autohtonih nacionalnih manjina – Mađara i Italijana, ali ne i daleko brojnijih alohtonih zajednica koje čine Bošnjaci, Hrvati i Srbi.¹²

U duhu tendencija u regionu, koje ustavno-pravno definišu položaj nacionalnih manjina u skladu sa međunarodnim standardima zaštite nacionalnih manjina, jesu i pomenuti predlozi budućeg ustava Srbije.¹³

Prema predlogu Ustava Srbije, koji su formulisali nezavisni eksperti *Beogradskog centra za ljudska prava*, Srbija je definisana kao „demokratska multikulturalna država svih građana i svih naroda koji u njoj žive, zasnovana na miru i toleranciji, vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i sloboda, tržišnoj privredi i socijalnoj pravdi”. U Glavi III ovog predloga izdvojena su posebna prava pripadnika nacionalnih manjina i obaveze Republike Srbije. Duh i odredbe ovog dela zakona korespondiraju sa standardima zaštite nacionalnih manjina, sadržanim u Okvirnoj konvenciji o zaštiti prava nacionalnih manjina Saveta Evrope i preporukama Visokog komesara OEBS-a: zaštita identiteta i kulture, razvijanje duha tolerancije, unapređenje uslova života, zabrana diskriminacije, zabrana izazivanja rasne, nacionalne i etničke mržnje, saradnja sa sunarodnicima u drugim državama, učešće u javnom životu i drugo. Posebne garancije za ostvarivanje ustavnih i zakonima priznatih prava pripadnika nacionalnih manjina trebalo bi da budu obezbeđene institucijom Ombudsmena za ljudska prava i prava pripadnika nacionalnih manjina, čije su nadležnosti i područje rada utvrđeni u Glavi IV predloga Ustava.

¹¹ O položaju manjina u Hrvatskoj videti: rad prof. dr Siniše Tatalovića u ovom zborniku, kao i Siniša Tatalović, *Položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj*, u: Goran Bašić, ur., „Demokratija i nacionalne manjine”, CIE, Beograd, 2002, str 231–290; Goran Bašić, *Položaj srpske nacionalne manjine u savremenoj jugoistočnoj i centralnoj Evropi*, Teme, Niš, 2004, str. 673–765.

¹² Videti: Jasna Murgel, *Položaj manjina u pravnom sistemu Republike Slovenije*, u: „Demokratija i nacionalne manjine”; Komac Miran, *Varstvo Manjšin*, Ljubljana 2002.

¹³ Svi predlozi Ustava Srbije, analizirani u ovom radu, izuzev predloga Ustava Vlade Republike Srbije, objavljeni su u: *Predlozi za novi Ustav Srbije*, priređivač Zoran Lutovac, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004 (<http://www.fes.org.yu/scg/archive.asp>).

Srbiju kao ustavnu monarhiju, koju predvodi dinastija Karađorđević i u kojoj suverenost pripada srpskom narodu i svim građanima – bez obzira na rasu, nacionalnost, etničko poreklo, jezik i veroispovest, određuje predlog Ustava koji je napisao Pavle Nikolić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu. Ni u njegovom predlogu nema značajnijeg odstupanja od opšteprihvaćenih standarda zaštite nacionalnih manjina. Manjinama se jamče prava da izražavaju i razvijaju svoje nacionalne, etničke, kulturne, jezičke i druge posebnosti, da upotrebljavaju nacionalne simbole i održavaju veze sa sunarodnicima u matičnim državama i u inostranstvu. Pripadnicima nacionalnih manjina jamči se zastupljenost u javnim službama i organima lokalne samouprave, kao i pravo da učestvuju u kulturnom, verskom, društvenom, ekonomskom i javnom životu.

Jedan od predloga Ustava Srbije podnela je novosadska nevladina organizacija – *Forum Iuris*, čiji su stručnjaci Srbiju definisali kao ustavnu demokratsku zajednicu svih građana i nacionalnih zajednica koje u njoj žive. U osnovnim odredbama njihovog predloga Ustava, Srbija je, između ostalog definisana kao multikulturalna država u kojoj se nacionalnim manjinama priznaje status posebnih zajednica. U osnovnim načelima je istaknuto pravo nacionalnih manjina na samoorganizovanje, kao i posebne mere zaštite jednakosti manjinskih zajednica i njihovih pripadnika. Pod posebnim pravima predlažaći podrazumevaju pravo na delotvorno učešće u odlučivanju o pitanjima posebnosti, pravo na manjinsku samoupravu i dužnost poštovanja načela međunarodnog prava, javnog morala i ustavnog poretka. U predlogu *Forum Iuris*-a osnovnim slobodama i pravima nacionalnih manjina smatraju se prava koja su sadržana u Okvirnoj konvenciji SE.

Predlog Ustava podnela je i Demokratska stranka koja Srbiju definiše kao državu građana. U Osnovnim odredbama ovog predloga utvrđuje se da nacionalne manjine uživaju posebnu zaštitu – neophodnu za ostvarivanje pune i efektivne ravnopravnosti, a u odeljku III utvrđuju se individualna i kolektivna prava pripadnika nacionalnih manjina, koja – slično razmišljanjima u ostalim predlozima Ustava – ne prevazilaze odredbe Okvirne konvencije SE.

Sličan ostalim predlozima je i predlog Ustava Demokratske stranke Srbije, kojim se u ustavno-pravnom sistemu Srbije kodifikuju međunarodnim standardima priznata prava pripadnika nacionalnih manjina. Ovaj predlog Ustava jasno naglašava da je Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, te naglašava i obavezu države da štiti položaj nacionalnih manjina

i podstiče njihovu ravnopravnost, što podrazumeva i mehanizme pozitivne diskriminacije.

Radni tekst predloga Ustava sačinila je i Ustavna komisija Narodne skupštine Srbije.¹⁴ Ovaj predlog Ustava sadrži više opcija koje različito opredeljuju ustavni karakter države. Već u preambuli predloga Ustava, koja sadrži predlog potkomisije i tri alternative uočavaju se dileme u pogledu definisanja države. Naime, i pored toga što se u svim mogućnostima pominje ili građanski princip ili ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina sa pripadnicima srpskog naroda, oseća se da narodni poslanici – članovi Ustavne komisije Narodne skupštine Srbije nemaju jedinstven stav po ovom pitanju. Ovaj načelni utisak može se kasnije pratiti u mnogim segmentima predloga Ustava, a najizraženiji je u stavu 3, dela I Osnovnih odredbi, u kojem se legitimacijski osnov državnosti poverava srpskom narodu i ravnopravnosti svih građana. Alternativa ovom članu je predlog profesora Stevana Lilića, koji polazi od građanskog ustrojstva države: „Srbija je demokratska država zasnovana na vladavini prava, poštovanju ljudskih prava i sloboda, tržišnoj privredi i socijalnoj pravdi”. U Osnovnim odredbama je članom 8 predviđeno da nacionalne manjine uživaju posebnu zaštitu, neophodnu za ostvarivanje pune i istinske ravnopravnosti.

Ustavno definisanje prava pripadnika nacionalnih manjina utvrđeno je glavom III Predloga Ustava, članovi 68–75. Članom 68 je predviđeno da se zaštita prava nacionalnih manjina ostvaruje u skladu sa međunarodnim standardima, te da ona mogu biti individualna i kolektivna, tj. ona koja se ostvaruju pojedinačno ili u zajednici sa drugima. Ovim članom su načelno utvrđena prava na delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u procesu odlučivanja u vezi sa kulturnom autonomijom, kao i pravo na samoupravu u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma. Sledeći član predviđa zabranu diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina na osnovu njihovog etničkog i nacionalnog porekla, ali utvrđuje i mere afirmativne akcije za pripadnike nacionalnih manjina, kada se oni nalaze u nejednakom položaju. Zanimljivo je da se, slično kao i u *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, i u ovom predlogu izbegava korišćenje termina *pozitivna diskriminacija* ili *afirmativna akcija*, koji se koriste u zapadnoevropskoj i anglosaksonskoj terminologiji, već se koristi eufemizam „neće se smatrati diskriminacijom oni propisi...”. U *Zakonu o*

¹⁴ Komisija je formirana na osnovu odluke Narodne skupštine od 30. marta 2004. godine (Službeni glasnik RS, br.35/04).

zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina korišćenje ovih termina nije bilo moguće zbog toga što ih naš ustavni sistem ne poznaje. Iako je nužno jasno i precizno utvrditi mere pozitivne diskriminacije, posebno zbog nacionalnih manjina, čija se većina pripadnika zbog dugotrajnog delovanja nepovoljnih socijalnih, ekonomskih i drugih činilaca nalazi u neravnopravnom položaju, to nije učinjeno ni u ovom predlogu ni u konstituentama Državne zajednice o kojima će kasnije biti reči. Najzad, u vezi sa merama pozitivne diskriminacije je i član 74 predloga Ustava, čiji je smisao preuzet iz čl. 4 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.

Sledećim članom zabranjena je nasilna asimilacija i utvrđena je obaveza države da štiti pripadnike nacionalnih manjina od akcija nasilne asimilacije. Dopunu ovog člana dao je Anton Biači koji, pored zabrane nasilne asimilacije, uvodi i zabranu delovanja državnih i lokalnih organa vlasti u smislu promene nacionalnog sastava stanovništva, koja može otežavati ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Članovi 71–73 tiču se zaštite prava nacionalnih manjina, a koja se odnose na očuvanje posebnosti, na udruživanje, na saradnju sa sunarodnicima u drugim državama.

Najzad, poslednji član ovog dela predloga Ustava odnosi se na zaštitu stečenih prava nacionalnih manjina, što je predviđeno i pomenutim Zakonom o nacionalnim manjinama i Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama. Međutim, interesantna je alternativa koju je predložio dr Žarko Obradović, poslanik Socijalističke partije Srbije u Narodnoj skupštini Srbije, koji insistira na obavezama pripadnika nacionalnih manjina u smislu poštovanja ustava i zakona, prava većine i drugih nacionalnih manjina, te na striktnom poštovanju međunarodnog prava u pogledu suverene jednakosti, teritorijalnog integriteta i ravnopravnosti država. Ovaj stav izražava u suštini nepoverenje prema građanima koji nisu srpskog etničkog porekla i zasnovan je na iskustvima i događajima iz prošlosti, u kojima je upravo Socijalistička partija Srbije bila inspirator nacionalne i etničke netrpeljivosti.

Neosporno je da je veoma važno ustavno definisanje prava nacionalnih manjina; međutim, za ostvarivanje ovih prava ništa manje nisu značajni teritorijalno i administrativno ustrojstvo države i organizacija državne vlasti. U tom pogledu članovi Ustavne komisije nisu saglasni i njihovi predlozi se odnose na definisanje Srbije kao unitarne države sa jednodomim parlamentom, ili na njeno definisanje kao decentralizovane države, čije administrativno-političke celine čine autonomne pokrajine Vojvodina i Kosovo i Metohija, grad Beograd i jedinice lokalne samouprave,

a predviđeno je da se u skladu sa budućim ustavnim zakonom utvrdi način formiranja novih autonomnih pokrajina. Administrativna i teritorijana decentralizacija upućuje na dvodому skupštinu koja, pored Doma građana, ima i Dom autonomnih pokrajina ili Dom teritorijalnih autonomija. Međutim, samo je u predlogu Nenada Čanka predviđeno pravo pripadnika nacionalnih manjina da imaju obezbeđena mesta u Domu teritorijalnih autonomija.¹⁵

Predlog Ustava dala je i Vlada Republike Srbije, koja Srbiju definiše kao „državu srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive zasnovanu na vladavini prava i socijalnoj pravdi”. U obrazloženju predloga Ustava Vlada ukazuje na to da je naglašena posebna uloga srpskog naroda u stvaranju države, ali da to nije učinjeno po cenu zanemarivanja istorijske i savremene uloge drugih naroda.

Kada je reč o obrazloženju predloga Ustava Vlade, treba pomenuti da predlagač ističe da se ljudska i manjinska prava neposredno primenjuju, a da tretman takvih prava imaju sva ona koja proističu iz međunarodnog prava, potvrđena međunarodnim ugovorima, te da se zabranjuje diskriminacija i kao ustavna kategorija uvodi načelo pozitivne diskriminacije. Predlagač poredi prava nacionalnih manjina u predlogu Ustava sa pravima koja su sadržana u Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, te ističe da u ustavnu praksu uvodi sledeća prava: pravo na ravnomernu zastupljenost nacionalnih manjina pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave. Predviđena je i obavezna srazmerna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u skupštinama autonomnih pokrajina, opština i gradova u kojima je nacionalni sastav stanovništva mešovit.

Kada je reč o formulaciji prava pripadnika nacionalnih manjina u predlogu Ustava Vlade, treba naglasiti da je predviđeno da nacionalne manjine imaju pravo na službenu upotrebu svog jezika i pisma u skladu sa organskim zakonom.¹⁶ Na ovom mestu predlagač najavljuje izmenu postojećeg zakonodavstva o službenoj upotrebi jezika i pisma, o čemu će kasnije biti reči.

Članom 14 utvrđena je obaveza države da štiti položaj nacionalnih manjina i da podstiče njihovu ravnopravnost, pod kojom se podrazumevaju i mere pozitivne diskriminacije. U ustavnopravni sistem Srbije prvi put se

¹⁵ Alternativa 3 člana 82 Predloga Ustava Ustavne komisije Narodne skupštine Republike Srbije.

¹⁶ Član 10 Predloga Ustava Vlade Republike Srbije. Ovim članom je definisano da su u službenoj upotrebi srpski jezik i ćirilčno pismo.

uvodi termin *pozitivna diskriminacija*, što bi trebalo da dovede do direktne primene takvih mera, kao i do zakonskog utvrđivanja njihovog sadržaja, ciljeva i definisanja situacija i grupa kada se i prema kome one preduzimaju. U delu II predloga Ustava, koji nosi naslov Ljudska i manjinska prava i osnovne slobode, posvećeno je više članova koji na opšti i konkretan način utvrđuju prava i zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina. Među njima su i članovi 19 i 20, koji definišu ustavne pojmove zabrane diskriminacije i pozitivne diskriminacije. U tom smislu predlagač ističe da su pred zakonom svi jednaki i da niko ne može biti diskriminisan ni po kakvom osnovu, a naročito ne na osnovu svog rasnog, nacionalnog, etničkog porekla, ili verskog i političkog uverenja, ili pripadništva određenoj jezičkoj ili kulturnoj grupi. Pod merama diskriminacije predlagač ne podrazumeva posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune i delotvorne ravnopravnosti lica ili grupa lica koja su u stvarno nejednakom položaju. Interesantno je da se predlagač ustava vraća definisanju ovog pojma i u trećem delu odeljka koji je posvećen pravima nacionalnih manjina. U članu 74 naglašena je zabrana diskriminacije nacionalnih manjina, a u članu 75 konkretizovani su uslovi zbog kojih se uvode mere pozitivne diskriminacije. Ova odredba je saglasna sa definisanjem mera pozitivne diskriminacije u Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama i u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, ali – za razliku od ovih dokumenata – u ustavnopravni sistem direktno uvodi termin *pozitivna diskriminacija*. U vezi sa ovim je i član 77, koji zabranjuje nasilnu asimilaciju nacionalnih manjina i predviđa donošenje organskog zakona o zaštiti manjina od aktivnosti koje za cilj imaju njihovu nasilnu asimilaciju.

Predlagač u članu 17 jasno definiše da su ljudska i manjinska prava zajamčena Ustavom i da se neposredno primenjuju u skladu sa međunarodnim pravom i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Pre nego što navede iscrpnu listu ljudskih prava (članovi 22–72), predlagač predviđa uslove u kojima se zbog specifičnih okolnosti mogu ograničiti ljudska i manjinska prava, ali i obavezu države da obezbedi uslove za delotvorno ostvarivanje ustavnih prava pripadnika nacionalnih manjina, te da sprovodi sve odluke međunarodnih organa koje se donesu na osnovu obraćanja građana koji smatraju da su im povređena ljudska ili manjinska prava.

Najzad, pre nego što se upusti u detaljno definisanje specifičnih prava nacionalnih manjina, predlagač Ustava se opredeljuje da definiše ustavnu slobodu izražavanja, odnosno neizjašnjavanja o nacionalnoj

pripadnosti,¹⁷ kao i da utvrdi mere u obrazovanju, kulturi i javnom obaveštavanju, koje se preduzimaju zbog podsticanja uvažavanja etničkih, verskih, jezičkih i drugih razlika.¹⁸ Predlogom Ustava potvrđena je odredba *Krivičnog zakona Srbije*, po kojoj je najstrože zabranjeno i kažnjivo izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske i druge mržnje i netrpeljivosti.¹⁹

U osnovnim odredbama trećeg dela drugog odeljka predloga Ustava jamče se pripadnicima nacionalnih manjina individualna prava – koja ostvaruju pojedinačno, i kolektivna – koja ostvaruju u zajednici sa drugima. Istim članom 73 utvrđeno je pravo na samoupravu manjina radi zaštite kulturne autonomije, kao i pravo na obrazovanje nacionalnih saveta nacionalnih manjina, koje će se utvrditi organskim zakonom.

Pravo na očuvanje posebnosti u predlogu ustava ni u čemu ne prevazilazi odredbe poznate iz *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*. Među pravima kojima se ustavno garantuje očuvanje posebnosti manjinskih zajednica jesu: pravo na izražavanje, čuvanje, negovanje i razvijanje nacionalne, etničke, verske, kulturne posebnosti; pravo na upotrebu simbola na javnim mestima; pravo na upotrebu maternjeg jezika u javnoj komunikaciji; pravo na školovanje i informisanje na jezicima manjina; pravo na osnivanje privatnih obrazovnih institucija i medija. Predlagač smatra da se ova pitanja moraju urediti organskim zakonom. Međutim, nejasno je da li se pod organskim zakonom podrazumeva postojeći *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, koji je 21. februara 2002. godine jednoglasno izglasan u tadašnjem saveznom parlamentu, ali ne i na način koji je predviđen za donošenje organskog zakona, ili je reč o nekom budućem zakonu.

Najzad, predviđeno je i pravo na održavanje veza sa sunarodnicima u drugim zemljama, kao i pravo na ravnopravnost u vođenju poslova, koje podrazumeva da se pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva i zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.

Predlog Ustava koji je dala Vlada Srbije posvećuje značajan deo teksta uređivanju i zaštiti prava nacionalnih manjina, i to generalno iskazuje razumevanje predlagača za ulogu ovog značajnog dela društva za izgradnju

¹⁷ Član 45 predloga Ustava Vlade RS.

¹⁸ Član 46 predloga Ustava Vlade RS.

¹⁹ Član 47 predloga Ustava Vlade RS.

stabilne i demokratske države. Međutim, čini se da predlog nije koherentan i da u pogledu garancija za faktičko ostvarivanje prava ostaje ili nedorečen ili to prepušta organskom zakonu.

S obzirom na teritorijalni razmeštaj nacionalnih manjina u zemlji, za ostvarivanje njihovih prava veoma je bitno teritorijalno uređenje i mogućnosti delotvornog učešća u procesu odlučivanja na lokalnom nivou. U tom smislu važno je pomenuti da predlagač srž decentralizacije prenosi na pokrajine – Vojvodinu i Kosovo i Metohiju, a omogućeno je i konstituisanje novih autonomnih pokrajina, ali je federalizacija Srbije zabranjena. Nadležnosti i konstituisanje autonomnih pokrajina predviđeni su Ustavom, a konkretizuju se organskim zakonom. Međutim, čini se da predlagač – u nastojanju da nađe ravnotežu između unitarne i federalne države – naglasak stavlja na odluke centralnih organa, što dovodi u pitanje kako suštinu decentralizacije tako i faktičko ostvarivanje prava nacionalnih manjina.

Postojeće ustavnoprave garancije zaštite prava nacionalnih manjina

Pomenuti predlozi Ustava Srbije javnosti su predstavljeni u protekle dve godine, a u međuvremenu su ustavne reforme obuhvatile samo nivo savezne države, koja je transformisana u Državnu zajednicu Srbija i Crna Gora. Osnova za redefinisane odnose u tadašnjoj federaciji bio je *Sporazum o principima odnosa Srbije i Crne Gore u okviru državne zajednice*, koji su uz pomoć Evropske unije 14. marta 2004. godine potpisali predstavnici Srbije, Crne Gore i savezne države. Iz sporazuma je proizašla *Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora*, koja je – u skladu sa principima o odnosima u državnoj zajednici – izglasana u parlamentima Srbije, Crne Gore i SRJ.

U *Ustavnoj povelji* se ne posvećuje posebna pažnja uređenju položaja nacionalnih manjina, već se članom 8 *Povelje* ova materija prepušta *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama*, koja se smatra sastavnim delom *Ustavne povelje*. U sledećem članu *Ustavna povelja* ipak naglašava obavezu država članica da “uređuju, obezbeđuju i štite ljudska i manjinska prava i građanske slobode na svojoj teritoriji”, kao i da se “dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, individualnih i kolektivnih, i građanskih sloboda ne može smanjivati”. Najzad, sledećim stavom istog člana utvrđuje se delokrug nadležnosti Srbije i Crne Gore u odnosu na ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda: “Srbija i Crna Gora prati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda i obezbeđuje

njihovu zaštitu, u slučaju kada ta zaštita nije obezbeđena u državama članicama". Dakle, reč je o ograničenoj nadležnosti iz koje je proizašao niz problema o kojima će biti više reči u delu koji se odnosi na *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*. U vezi sa nadležnošću organa Državne zajednice u pogledu ljudskih i manjinskih prava trebalo bi pomenuti i član 45 Povelje, u kojem je dat opis delokruga rada ministra za ljudska i manjinska prava. U vezi sa njegovom nadležnošću akcenat je stavljen na funkcije praćenja stanja u vezi sa ljudskim i manjinskim pravima, te koordiniranja ovih poslova sa nadležnim organima u državama članicama.

Dakle, u *Ustavnoj povelji* ne nalazimo čvrste temelje za sistem zaštite prava nacionalnih manjina. Nejasno definisan delokrug nadležnosti i fleksibilan odnos centralnih vlasti prema nadležnim organima država članica, izostavljanje institucionalizovanih mehanizama pomoću kojih se nadležnosti ostvaruju, u praksi izazivaju konfuziju i mnoštvo upravnih nepravilnosti i nedorečenosti. Najveću među njima svakako predstavlja različit stepen nadležnosti u odnosu na zaštitu prava nacionalnih manjina u državama članicama: u Crnoj Gori, pored toga što su Ustavom regulisana posebna prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa, ustanovljeno je Ministarstvo za zaštitu prava nacionalnih manjina i pokrenuta je procedura za donošenje posebnog zakona o nacionalnim manjinama u Crnoj Gori. Svega toga u Srbiji nema. O zaštiti prava nacionalnih manjina stara se Ministarstvo državne zajednice, koje radi sa ograničenim ovlašćenjima i čije ingerencije zavise od rada niza republičkih i pokrajinskih organa uprave. *Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina*, koji je donet na nekadašnjem saveznom nivou, primenjuje se samo u Srbiji, u kojoj su izostale inicijative za uređenje zaštite nacionalnih manjina. Dve godine nakon donošenja *Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina* nema u Srbiji odgovarajućih zakona koji bi omogućili da se prava predviđena pomenutim zakonom primenjuju. Umesto toga, u protekle dve godine u Srbiji je propuštena prilika da se na odgovarajući način unapredi pravni položaj manjina. Odredbe u zakonima o javnom informisanju, lokalnoj samoupravi, osnovnoj školi, izboru narodnih poslanika ne obezbeđuju odgovarajući i dovoljan stepen pravne sigurnosti manjina. Pozitivnim korakom bi se moglo smatrati formiranje Saveta za nacionalne manjine pri Vladi Srbije, kojim predsedava premijer i u čijem radu, pored resornih ministara, učestvuju i predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Konstituisanje ovog tela predviđeno je *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, koji je donet u februaru 2002. godine. Međutim, i pored čestih zahteva stručnjaka i predstavnika nacionalnih

manjina da se ovo telo ustanovi, to nije učinjeno – sa obrazloženjem da se raspala savezna država i da je nejasan postupak formiranja Saveta i njegove nadležnosti. Treba pomenuti da je ovakvo telo u Crnoj Gori formirano početkom devedesetih godina prošlog veka, a da je u Srbiji ono konstituisano tek po pogoršavanju međuetničkih odnosa u Vojvodini i po njihovoj internacionalizaciji početkom jeseni 2004. godine. Time je bačena senka na ustanovljavanje ovog tela, jer se stiče utisak da je Vlada formirala Savet za nacionalne manjine sa ciljem da predupredi i ublaži međunarodne sankcije u vezi sa narušavanjem međuetničkih odnosa, a ne iz jasnog nastojanja da se ovim problemom bavi.

Na integralnu pravnu zaštitu manjina upućuje i član 2 *Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama*, koji predviđa da se “prava zajamčena ovom poveljom neposredno uređuju, obezbeđuju i štite ustavima, zakonima i politikom država članica”.

Međutim, tekst *Povelje*, kao i *Ustavna povelja*, nastao je na osnovu usaglašavanja stavova i interesa predstavnika političkih partija koje su početkom 2003. godine bile na vlasti. U tom smislu oba dokumenta nisu proizašla iz opšte volje građana, a još manje su zasnovana na stručnim promišljanjima, komparativnim analizama sličnih konstituanata. Najmanje su, čini se, prilagođena političkim prilikama u zemlji. U *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima* ne može se osporiti namera njenih tvoraca da obuhvate većinu standarda priznatih u ranijem ustavnom sistemu i sadržanih u međunarodnim konvencijama, ali ne može se reći da je njom bitno unapređen pravni položaj nacionalnih manjina. Naime, *Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* kodifikovana su prava koja su priznata *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina SRJ* i *Ustavom Crne Gore*. Poređenjem sadržaja ovih dokumenata možemo najlakše uočiti koliko su odredbe o zaštiti prava nacionalnih manjina unapređene u odnosu na prvi tekst takve vrste u savremenoj Srbiji (i Crnoj Gori) - *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* i na ustavnopravna rešenja u državama članicama.

U *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* “zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu, pa i po osnovu rase, boje, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja ili sličnog statusa, veroispovesti, političkog ili drugog ubeđenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti ili psihičkog ili fizičkog

invaliditeta”²⁰ U Zakonu o nacionalnim manjinama, u članu 3, takođe se izričito zabranjuje svaki oblik diskriminacije na nacionalnoj, etničkoj, rasnoj, verskoj, jezičkoj osnovi prema osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama. U aktuelnom Ustavu Srbije subjekat zabrane diskriminacije je građanin, a pored kategorija sadržanih u pomenutim dokumentima, on zabranu diskriminacije proširuje i u odnosu na “...političko ili drugo uverenje, obrazovanje socijalno poreklo, imovinsko stanje ili koje lično svojstvo”.²¹ Najzad, u Ustavu Crne Gore nema izričitih odredbi o zabrani diskriminacije, ali je članom 15 iskazano “da su građani slobodni i jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost ili svojstvo”.

Za razliku od ustava država članica, *Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama i Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina* priznaju mere afirmativne akcije (pozitivne diskriminacije), u smislu njihovog preduzimanja prema grupama čiji je status nepovoljan ili su njihova prava ugrožena. Intencija zakonodavca da manjinskim grupama, koje se nalaze u nepovoljnom položaju u odnosu na većinsku naciju, omogući povlašćene uslove za prevazilaženje takvog stanja sadržana je u članu 4 Zakona, čiji naslov je *Mere za obezbeđenje ravnopravnosti*. Iz stava dva ovog člana jasno je da je su “mere kojima se obezbeđuje ravnopravnost”, odnosno mere pozitivne diskriminacije, namenjene pripadnicima romske nacionalne manjine. Postoji nekoliko razloga zašto je to tako formulisano: prvo – pripadnici romske manjine nalaze u zaista teškom socijalno-ekonomskom i društvenom položaju, drugo – tokom priprema Zakona predstavnici romskih udruženja uporno su zahtevali da se u njemu izričito navede formulacija iz koje se jasno vidi da im je priznat status nacionalne manjine, i treće – unutar ekspertskog tima koji je pripremao Zakon postojala je grupa istomišljenika koja se zalagala da se romsko pitanje u zemlji posmatra i kao etničko i kao socijalno-ekonomsko. U *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* takođe je izbegnuto da se pomenu termini “pozitivna diskriminacija” i “mere afirmativne akcije”, već su se pisci Povelje opredelili za formulaciju: unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života (čl. 55).²² Istim članom precizira se da se ove mere propisuju – ako je

²⁰ Član 2 *Povelje o ljudskim i manjinskim pravima...*

²¹ Član 13 Ustava RS.

²² Ova formulacija je prihvaćena i maltene doslovno prepisana iz člana 4 Okvirne

potrebno – zbog uklanjanja izrazito nepovoljnih uslova života, koji posebno pogađaju pripadnike određene nacionalne manjine.

Ustavnopravni izvori zaštite nacionalnih manjina u Srbiji i u Crnoj Gori su jednoobrazni i u pogledu slobode nacionalnog opredeljivanja i izražavanja. U *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, čl. 5. st. 1, proklamovano je da niko ne sme pretrpeti štetu zbog svog nacionalnog opredeljenja i izražavanja nacionalne pripadnosti ili zbog uzdržavanja od takvog činjenja. Ustav Srbije u članu 49 precizira da se građaninu “jemči sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i kulture...”. U Ustavu Crne Gore, član 34, izjašnjavanje o nacionalnoj pripadnosti i kulturi tretira se, između još nekoliko njih, kao jedna od osnovnih čovekovih sloboda. Iz ovih izvora *Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* crpi argumentaciju koja je po sadržaju ispod sloboda i prava već definisanih ustavima država članica i, posebno, Zakonom o manjinama. “Jemči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti. Niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti”. (član 48)

U pogledu slobode opredeljenja i izražavanja nacionalnog identiteta (pripadnosti) *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* predviđa i zabranu “registracije pripadnika nacionalnih manjina koja ih protivno njihovoj volji obavezuje da se izjasne o svojoj nacionalnoj pripadnosti”, (stav 2 člana 5) kao i zabranu “svake radnje i mere nasilne asimilacije pripadnika nacionalnih manjina”. (stav 3 istog člana) I dok je poslednji stav neosporan doprinos ustavnopravnoj praksi u našoj zemlji, drugi stav člana 5 je problematičan, jer determiniše i ograničava neke od modaliteta prava koja bi nacionalnim manjinama trebalo priznati. Jedno od tih prava je biračko pravo, koje je jedna od tekovina demokratske tradicije i svakako je među najvećim postulatima savremene političke participacije. Nastojeći da izbegne događaje iz prošlosti, koji su za posledicu imali diskriminaciju pripadnika manjina, predlagач se opredelio da ovo pravo svede na individualni izbor građanina koji se izjašnjava o tome da li pripada nekoj manjinskoj zajednici.

Na ovom mestu bi trebalo ukazati na jedan širi pristup, koji podrazumeva kategorije poverenja i lojalnosti (odanosti), važne za stabilnost društvenih zajednica, posebno – složenih i heterogenih kao što je naša. Poslednjih godina se izgradnja poverenja među građanima, društvenim grupama i etničkim zajednicama spoticala o mnogobrojne prepreke koje su bile uslovljene ukorenjenim predrasudama, političkim interesima i

institucionalnim rešenjima. Promišljanja o načinima prevazilaženja ovakvog stanja smeštena su u civilno društvo. O istini, pomirenju i privrženim odnosima unutar društvene i političke zajednice i saradnje sa susedima raspravljale su uglavnom nevladine organizacije, crkve, univerziteti. Pokušaj države da doprinese ovim procesima ostao je nezapažen, a ako je po čemu ostao upamćen, onda su to istupanja uglednih pojedinaca iz *Komisije za utvrđivanje istine i pomirenje*, koju je ustanovila nekadašnja savezna administracija. Nesumnjivo je da su nevladine organizacije, neformalna udruženja, pa i verske zajednice učinile određene napore i pokušale da povežu pokidane veze i projektuju temelje novih odnosa na ruševinama predašnjih iluzija. Među njima je bilo i onih koje su se zalagale za savremene integracione tokove, zasnovane na dobrosusedskim odnosima, ali su svojim delovanjem samo doprinosile daljim podelama i produbljivanju postojećeg jaza.

Čini se da bi ovakvo stanje popravila upravo institucionalna rešenja koja bi počivala na doslednom sprovođenju principa vladavine prava, ali koja bi imala pozitivne orijentacije, odnosno – koja ne bi uređenje međusobnih odnosa članova zajednice postulirala na lošim iskustvima, već na željenim odnosima koji doprinose jačanju poverenja i demokratizaciji društva. U tom smislu bi pojam lojalnosti trebalo redefinisati u smislu privrženosti zajednici, čije institucije deluju svrsishodno ostvarivanju opšteg dobra.

Nakon ove digresije vratimo se traženjima zajedničkih mesta u ustavnopravnom sistemu zaštite nacionalnih manjina u našoj zemlji. Čini se da ćemo ovim postupkom ukazati, pre svega, na unapređenje ove materije u *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* i u *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama*, ali i na neka otvorena pitanja, nedorečenosti i slabosti.

Član 6 *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo da “slobodno zasnivaju i održavaju miroljubive odnose”, kako unutar državne zajednice tako i sa sunarodnicima u inostranstvu. Ovaj član nije bio nepoznat u našem ustavnopravnom sistemu, jer je u članu 74 Ustava Crne Gore pripadnicima nacionalnih manjina zajamčeno pravo da održavaju veze sa građanima van Crne Gore, sa kojima imaju zajedničko nacionalno i etničko poreklo, kulturno i istorijsko nasleđe i verska ubeđenja. Osnovni izvor ove formulacije je u članu 17 *Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina*, odakle je pomenuta formulacija preuzeta.

Obavezama pripadnika nacionalnih manjina posvećeno je u našoj legislativi onoliko pažnje koliko i u *Okvirnoj konvenciji*, koja je kao jedini evropski multilateralni dokument o zaštiti nacionalnih manjina postala model pravnog uređenja njihovog položaja. Naime, u Ustavu Crne Gore, koji je preteča savremenog uređenja položaja manjina u Državnoj zajednici, u članu 75 je izričito naglašeno da se “posebna prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa ne mogu ostvarivati suprotno Ustavu, načelima međunarodnog prava i načelu teritorijalne celovitosti Crne Gore”. Slična formulacija je zadržana i u *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, ali su zabrane zloupotrebe prava proširene i na oblast međunarodnog prava, javne bezbednosti, morala i zdravlja ljudi (čl. 7).

Član 8 *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* uvodi u našu ustavnopravnu praksu institut zaštite stečenih prava, po kojem se pripadnicima nacionalnih manjina ne mogu ukinuti prava koja su im bila priznata međunarodnim ugovorima, koje je država do tada potpisala, i važećim unutrašnje-pravnim propisima. U *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima* ovo opredeljenje je potvrđeno sličnom formulacijom koja je pojačana prvim stavom člana 57 u kojem piše: “Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, individualnih i kolektivnih, ne može se smanjivati”.

Institucija stečenih prava je pozitivno-pravno rešenje, u vezi sa kojim se, takođe, može načelno prigovoriti u odnosu na vrednosne orijentacije na kojima je ono postulirano. Međutim, njegovo neselektivno primenjivanje moglo bi u budućnosti da prouzrokuje nove konfuzije. Doslovno tumačenje bi moglo podrazumevati da se pod ingerencijom institucije stečenih prava mogu naći sva prava u vezi sa zaštitom pripadnika nacionalnih manjina i njihovih zajednica, koje su u zemlji donela odgovarajuća predstavnička i upravna tela. Ukoliko podlegnemo uvreženom odnosu nepoverenja, mogli bismo postaviti pitanje: da li se opštim stečenim pravom smatraju i odluke, propisi i rešenja koja bi, eventualno, bila prihvatljivi samo pojedinim, dobro organizovanim i politički jasno profilisanim interesnim grupama unutar jedne manjine ili samo pojedinim manjinama, ili se time smatraju, napokon, rešenja lokalnih vlasti koja svojim sadržajem narušavaju međuetničke odnose.

Odeljak *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* – “Prava na očuvanje posebnosti sadrži prava koja su pretežno bila sadržana u ranijim ustavnopravnim rešenjima, ali na kvalitetno drugačiji način. Naime, iako se i na ovom mestu prava kojima se uređuje zaštita osobenosti

nacionalnih manjina vezuju za pojedinca, nesumnjivo je reč o pravima koja se odnose na manjinske zajednice.

Odnos prema kolektivnim pravima određen je na početku *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, u članu 1 kojim se izražavaju njegovi osnovni ciljevi i ideje: “Ovim Zakonom se reguliše način ostvarivanja individualnih i kolektivnih prava koja su Ustavom SRJ ili međunarodnim ugovorima garantovana pripadnicima nacionalnih manjina”. I dalje, u stavu 2 istog člana: “Ovim Zakonom... uspostavljaju se instrumenti kojima se obezbeđuju i štite posebna prava nacionalnih manjina na samoupravu u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika, informisanja i kulture...”.

U *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama*, član 47, precizirano je da “pripadnici nacionalnih manjina imaju individualna i kolektivna prava, prava koja ostvaruju pojedinačno ili u zajednici s drugima, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima”. Povelja pod kolektivnim pravima podrazumeva “da pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika, učestvuju u procesu odlučivanja ili odlučuju o pojedinim pitanjima koja su vezana za njihovu kulturu, obrazovanje, informisanje i upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom”.

Dakle, nesumnjivo je da se u praksu uvode dve kategorije koje do tada nisu bile poznate u našem pravnom sistemu – kolektivna prava nacionalnih manjina i pravo na samoupravu. Istini za volju, prava koja su definisana kao kolektivna – poput prava na obrazovanje, informisanje, službenu upotrebu jezika, očuvanje nacionalne kulture i druga, bila su sadržana u nizu zakona, kako u Srbiji tako i u Crnoj Gori, ali je za njihovog titulara uvek određivan pojedinac. Takva formulacija je – čini se – opravdana, jer sva ova prava proizilaze iz pojedinačnih odluka pripadnika uže ili šire zajednice i sasvim je sigurno da su problemi u vezi sa kolektivnim pravima manjina u vanpravnoj sferi, te bi njihovo rešenje trebalo tražiti u društvenim odnosima. Kolektivna prava koja se manjinama priznaju u sferi kulturne autonomije nisu nikakva privilegija i ništa što pripadnici većine već ne ostvaruju. Reč je o univerzalnim pravima koja bi trebalo da su svima zajamčena i jednako dostupna. Upravo su mogućnost izbora i dostupnost ostvarivanja ovih prava kamen spoticanja i nerazumevanja. Posmatrajući ovaj problem, Čarls Tejlor smatra da mnogi narodi u savremenom svetu imaju snažnu potrebu za priznanjem, te da se bez manjinskih prava mnoge grupe

osećaju nepriznatim, odnosno nevidljivim.²³ Nastojeći da razvije ovu ideju, Vil Kimlika u raspravu uvodi pojam etno–kulture pravde, koji postulira kao standard za vrednovanje manjinskih prava. Oslanjajući se na još jedno Tejlorovo mišljenje, po kojem se u procesu izgradnje nacija neminovno privileguju pripadnici većinskih kultura,²⁴ Kimlika postavlja pitanje: zašto manjine ne bi imale ista prava i instrumente za izgradnju svog nacionalnog identiteta kao i većinska nacija. Po njemu se principom etno–kulture pravde koriguju nejednake mogućnosti sa kojima se pripadnici manjina suočavaju ukoliko izaberu drugi od tri²⁵ izbora koja su im na raspolaganju: “Manjine mogu da zahtevaju ljudska prava i samoupravu koji su potrebni za održanje njihove socijalne kulture, odnosno mogućnost da kreiraju sopstvene ekonomske, političke i obrazovne institucije na sopstvenom jeziku. Drugim rečima, manjine bi ovde prvo da se angažuju na razvijanju sopstvenog alternativnog oblika izgradnje i unapređenja nacije”.²⁶

Svestan napetosti koja se ispoljava i u zemljama zapadne demokratije u vezi sa kolektivnim pravima etno–kulturnih manjina, Kimlika nastoji da je ublaži. On smatra da je jedan od glavnih mehanizama za prilagođavanje kulturnih razlika u svim liberalnim demokratijama – zaštita građanskih i političkih prava individue.²⁷ Međutim, u mnogim zemljama, pored postojanja opštih građanskih prava, sve je rasprostranjenije mišljenje da se “neki oblici kulturnih razlika mogu prilagoditi samo kroz posebne zakonske i konstitucionalne mere”.²⁸ Na ovom mestu Kimlika nastoji da ukaže na preku potrebu uvođenja grupno-specifičnih prava, kao najefikasnijeg načina prilagođavanja nacionalnih i etničkih prava. Grupna prava deli na samoupravna prava manjina, polietnička (kulturna) prava i specijalna

²³ Taylor Charles, *The Politics of Recognition*, in Amy Gutmann (ed.), *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1992, 25–73.

²⁴ Taylor Charles, *Nationalism and Modernity*, in J. McMahan and R. McKim, *The Morality of Nationalism*, Oxford University Press, New York, 1997.

²⁵ Druga dva modela reagovanja manjina na većinska društva jesu integracija u većinsku kulturu i permanentna marginalizacija.

²⁶ Vil Kimlika, *Multikulturalno građanstvo*, Centar za multikulturalizam, Novi Sad, 2002.

²⁷ *Ibid*, str. 46.

²⁸ *Ibid*, str.47.

predstavnička prava.²⁹ Nastojeći da pomiri liberalnu tradiciju i zahteve komunitaraca za korekcijom ove doktrine, kada su u pitanju prava etničkih manjina, Kimlika pojam kolektivnih prava, pod kojima podrazumeva i prava sindikata, korporacija, građana na zdravu životnu sredinu i druga, redukuje na pojam grupno diferenciranih prava, koja su priznata u polju grupno-diferenciranog građanstva.

Nesumnjivo je da su usvojena rešenja u *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u SRJ* donekle sledila ideje liberala poslednje generacije. Nastojeći da prevaziđu ograničenja uvreženog kvazi-komunitarnog pristupa, decenijama prisutnog u regulisanju odnosa većine/većina i manjina u zemlji i zahteva liberalne moderne, pisci zakonskog teksta su jasno definisali kolektivna prava i opredelili se za institucionalno priznavanje kulturne autonomije manjina. Što se tiče treće grupe prava, koje Kimlika podvodi pod grupu predstavničkih prava, tu su i *Zakon o manjinama* i *Povelja o ljudskim i manjinskim pravima* tek odškrinuli vrata mogućim rešenjima.

U smislu Kimlikine argumentacije, u grupu političkih prava spadaju prava nacionalnih manjina u Srbiji, priznata članovima 9 do 17 *Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina*. Ova prava se odnose na zaštitu etno-kulturnih osobenosti pripadnika nacionalnih manjina, odnosno na afirmaciju njihovih jezičkih i kulturnih prava. U *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima* jasno je naslovom iznad člana 52 definisano da je reč o “pravima na očuvanje posebnosti”, koja se odnose: na izražavanje i javno ispoljavanje nacionalne i etničke, kulturne i verske posebnosti; na slobodnu upotrebu svog jezika i pisma; na to da u sredinama sa značajnom manjinskom populacijom državni organi vode postupak i na jeziku nacionalne manjine koja čini značajni deo populacije; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama; na to da sopstveno ime i prezime koriste na svom jeziku; na potpuno i nepristrasno informisanje na svom jeziku, uključujući pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu informacija i ideja.

²⁹ Kimlika smatra da se ovim pravima doprinosi smanjivanju ranjivosti manjinskih grupa na ekonomske i političke pritiske šire zajednice. Ove mere pružaju grupi, tj. zajednici sigurnost da njene osobenosti neće pretrpeti štetu koje mogu da izazovu odluke šire političke zajednice (većine). Pored spoljašnjih napada, Kimlika uočava i unutargrupne činioce koji mogu dovesti do destabilizacije zajednice. Priznavanjem posebnih prava, uspostavlja se efikasni mehanizmi odbrane zajednice od spoljašnjih i unutrašnjih, po njen identitet negativnih uticaja.

Kulturna autonomija nacionalnih manjina u Zakonu o manjinama počiva na pravu pripadnika nacionalnih manjina na slobodan izbor i korišćenje vlastitog imena i imena svoje dece, kao i na upisivanje ovih ličnih imena u javne isprave, službene evidencije i zbirke ličnih podataka – prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine (član 9). Sledećim članom Zakona predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina mogu slobodno, privatno i javno, upotrebljavati svoj jezik i pismo. Tek u članu 10 precizirano je kolektivno pravo nacionalnih manjina da u jedinicama lokalne samouprave, u kojima su pripadnici određene manjine tradicionalno nastanjeni, u službenoj upotrebi može biti i jezik nacionalne manjine. Sledeći stav istog člana Zakona obavezuje jedinice lokalne samouprave u kojima živi više od 15% manjinskog stanovništva da omoguće ravnopravnu upotrebu jezika nacionalne manjine u službenoj upotrebi – u upravnom i sudskom postupku, u komunikaciji upravnih organa sa građanima, izdavanju punovažnih ličnih isprava građanima na njihovom maternjem jeziku, na glasačkim listićima i u radu predstavničkih tela. Ovaj član dalje utvrđuje način isticanja natpisa na jezicima manjina, a oslanja se na tada važeći Ustav SR Jugoslavije, po kojem su u službenoj upotrebi u organima savezne administracije bili jezici nacionalnih manjina koje su prema poslednjem popisu stanovništva, činile 2% ukupnog stanovništva zemlje. U skladu sa institucijom stečenih prava ista obaveza trebalo bi i ubuduće da se primenjuje.

U vezi sa stečenim pravima, a s obzirom na izražen depopulacioni trend među stanovništvom tradicionalnih manjina u Vojvodini, predviđeno je da u jedinicama lokalne samouprave – u kojima je jezik nacionalne manjine bio u upotrebi u trenutku kada je zakon usvajan, a u ukupnom stanovništvu zajednice nisu imale 15% stanovništva, taj jezik ostane u službenoj upotrebi.

Sledeća prava manjinskih zajednica, koja su u Zakonu definisana kao pravo na negovanje kulture i tradicije (član 12), spadaju u Kimlikino određenje polietničkih prava. Zakonodavac, međutim, pravo na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje, prenošenje i javno ispoljavanje nacionalne i etničke, kulturne, verske i jezičke posebnosti određuje kao neotuđivo individualno i kolektivno pravo nacionalnih manjina. Ostvarivanje ovih prava povereno je manjinskim zajednicama, koje mogu da osnivaju udruženja, specijalizovane institucije i fondacije čiji su ciljevi rada posvećeni zaštiti etno-kulturnog identiteta manjina, te državi koja, u skladu sa mogućnostima, učestvuje u finansiranju rada ovih institucija, ali i preko ustanova čiji je osnivač (arhivi, institucije za zaštitu spomenika kulture, muzeji) omogućuje predstavljanje kulturno-istorijskog nasleđa nacionalnih manjina. Uticaj

manjina na predstavljanje njihovih kultura i tradicije obezbeđen je učešćem predstavnika nacionalnih saveta u procesu odlučivanja o predstavljanju nacionalnih manjina.

Pravo na obrazovanje pripadnika svake zajednice na svom maternjem jeziku spada u grupu prava koja nedvosmisleno pripadaju manjinskoj zajednici. Individualno pravo građanina na obrazovanje samo je osnova kolektivnog prava koje proizilazi iz volje građana da se obrazuju na maternjem jeziku. Pomenuti član 52 *Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* precizira da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama, kao i na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova na svim nivoima. U Ustavu Srbije zajamčeno je pravo pripadnicima naroda i narodnosti na obrazovanje na maternjem jeziku,³⁰ a u Ustavu Crne Gore, pored ranije pomenutog člana 68 – kojim se manjinama, pored ostalog, jamči i pravo na obrazovanje, izričito je predviđeno da “nastavni programi prosvjetnih ustanova obuhvataju i istoriju i kulturu nacionalnih i etničkih grupa”.³¹

U *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, u članu 13, izričito se kaže da: “pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na vaspitanje i obrazovanje na svom jeziku u institucijama predškolskog, osnovnog i srednjeg vaspitanja i obrazovanja”, kao i da je država dužna da stvara uslove za organizovanje obrazovanja za pripadnike nacionalnih manjina ili da obezbedi dvojezičnu nastavu ili izučavanje jezika nacionalne manjine sa elementima nacionalne istorije i kulture nacionalnih manjina.

U sledećem stavu ovog člana upućuje se na instituciju pozitivne diskriminacije (član 4 istog Zakona), u smislu da broj učenika za koje se organizuje nastava na maternjem jeziku “može da bude manji od minimalnog broja učenika koji je zakonom propisan za obezbeđenje odgovarajućih oblika nastave i obrazovanja”. Pored obaveznog osnovnoškolskog obrazovanja, nastava na jezicima nacionalnih manjina organizuje se i na srednjoškolskom i na visokoškolskom nivou. Ove vrste obrazovnih ustanova, u skladu sa Zakonom, mogu osnivati organizacije nacionalnih manjina i privatna lica, a u njihovom finansiranju mogu učestvovati domaće i strane organizacije, fondacije i privatna lica, dok je država obavezna da oslobodi dažbina finansijska sredstva obezbeđena iz donacija za ovu svrhu.³² Za potrebe

³⁰ Ustav Srbije, član 32.

³¹ Ustav Crne Gore, član 71.

³² *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u SRJ*, čl.15.

obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina obrazuju se na odgovarajućim visokoškolskim ustanovama na maternjem jeziku ili dvojezično, učitelji i vaspitači, te nastavnici jezika nacionalnih manjina. U okviru univerzitetskog obrazovanja koje organizuje država, na pojedinim fakultetima formiraju se lektorati na jezicima nacionalnih manjina koji bi trebalo da doprinesu tome da studenti – pripadnici nacionalnih manjina, ovladaju stručnom terminologijom na maternjem jeziku.³³ Zakon je propisao da predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao tela samouprave, učestvuju u izradi nastavnih planova za sve nivoe i oblike nastave nacionalnih manjina, kao i da se diplome stečene u inostranstvu, odnosno u matičnim državama nacionalnih manjina, priznaju uz odgovarajuću zakonsku proceduru.

Korak ka integrativnoj multietničnosti zakonodavac je učinio propisujući obavezu pripadnika nacionalnih manjina da uče srpski jezik, kao i poslednjim stavom člana 13 – u kojem se utvrđuje poželjni model obrazovanja u multietničkom i multikulturnom društvu. Ovaj član glasi: “Plan i program rada u obrazovnim ustanovama i školama sa nastavom na srpskom jeziku, sa ciljem pospešivanja tolerancije prema nacionalnim manjinama, treba da sadrži gradivo koje sadrži saznanja o istoriji, kulturi i položaju nacionalnih manjina, te druge sadržaje koji pospešuju međusobnu toleranciju i suživot. Na teritorijama gde je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, plan i program u obrazovnim ustanovama i školama sa srpskim nastavnim jezikom treba da sadrže mogućnost učenja jezika nacionalne manjine”. Ovo je jedna od poluga društvenog razvoja u zemlji. Rečeno je da bi multikulturalnost trebalo shvatati kao način života i uređivanja međusobnih odnosa članova zajednice, a ne kao političku akciju nametnutu iz centara moći. Takav pristup zahteva rekonceptualizaciju obrazovnog sistema, kako u zemlji tako i u regionu, te razvoj regionalne i prekogranične saradnje, kao sredstva za prevazilaženje etničkih stereotipa, predrasuda i uvreženih mišljenja o pretrpljenim nepravdama iz prošlosti, koje su preci ostavili potomcima da ih ispravljaju. Uloga obrazovanja, a pogotovo medija, u tom je procesu od krucijalnog značaja.

Najzad, članom 17 Zakona predviđeno je da manjine imaju pravo na potpuno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, koje podrazumeva i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu informacija i ideja putem štampe i drugih sredstava informisanja. Pored toga što manjine samostalno mogu da osnivaju svoje medije, Zakon predviđa obavezu države da u

³³ *Ibid*, čl.14.

programima radija, televizije i javnog servisa obezbedi informativne, kulturne i obrazovne sadržaje na jeziku nacionalnih manjina. Ustav Srbije se ne bavi u pojedinostima problemom informisanja na jeziku nacionalnih manjina, već članom 46 građanima načelno jamči slobodu štampe i drugih vidova javnog informisanja. Nešto drugačije je postupljeno u Ustavu Crne Gore, koji je u članu 68 pravo na informisanje na maternjem jeziku postulirao kao posebno pravo pripadnika nacionalnih i etničkih grupa. U *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* manjinama je priznato pravo na potpuno i nepristrasno informisanje na maternjem jeziku.

Poslednje među pravima koje naš ustavnopravni sistem smatra značajnim za očuvanje etno-kulturne posebnosti nacionalnih manjina jeste pravo na upotrebu nacionalnih simbola. U *Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* izraženo je pravo pripadnika nacionalnih manjina da upotrebljavaju svoje simbole na javnim mestima. U Ustavu Srbije se ne propisuje način upotrebe simbola nacionalnih manjina, dok Ustav Crne Gore u članu 69 ističe pravo manjina na upotrebu i isticanje svojih simbola. Najdalje je u ovoj oblasti otišao *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, koji priznaje pripadnicima nacionalnih manjina pravo na izbor i upotrebu nacionalnih simbola i znamenja koja ne smeju biti identična sa simbolima ili znamenjima drugih, odnosno njihovih matičnih država. Zakonom je predviđeno da se uz simbole i znamenja nacionalnih manjina, koji se mogu isticati tokom državnih praznika i praznika nacionalnih manjina na javnim mestima i ustanovama sa javnim ovlašćenjima – u mestima u kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, obavezno ističu znamenja i simboli države članice.

Delotvorno učešće predstavnika nacionalnih manjina u odlučivanju o pitanjima posebnosti u vlasti i u upravi predviđeno je *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*. U Zakonu je predviđeno da se radi zaštite posebnosti pripadnika nacionalnih manjina osniva Savezni savet za nacionalne manjine, čiji sastav i nadležnosti utvrđuje Vlada, a članovi su obavezno predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Ovo telo nije formirano blagovremeno, već je to učinjeno u oktobru 2004. godine, o čemu je ranije već bilo reči.

Temeljni oslonac delotvornog učešća nacionalnih manjina u odlučivanju o zaštiti njihovih posebnosti jeste pravo na samoupravu, koje se ostvaruje preko institucija nacionalnih saveta nacionalnih manjina.³⁴

³⁴ Član 19 *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*.

Nacionalni saveti se formiraju radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture, i kao takvi učestvuju u procesu odlučivanja ili odlučuju o pitanjima iz tih oblasti i osnivaju odgovarajuće ustanove. Organi države ili teritorijalne i lokalne samouprave dužni su, kada donose odluke u vezi sa pomenutim pitanjima, da zatraže mišljenje nacionalnog saveta određene nacionalne manjine. Takođe, deo poslova u vezi sa pomenutim delatnostima može se poveriti nacionalnim savetima nacionalnih manjina, a država obezbeđuje sredstva za ostvarivanje ovih delatnosti.

U Zakonu je predviđeno da će se način izbora članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina utvrditi posebnim zakonom, a do tada je izbor članova definisan članom 24 istog Zakona, u smislu da se izbor članova nacionalnih saveta nacionalnih manjina obavlja na posredan način - preko elektorskih skupština. Elektori su, u trenutku formiranja elektorske skupštine, savezni, republički i pokrajinski poslanici koji su na tu funkciju izabrani zbog pripadnosti određenoj nacionalnoj manjini ili zato što se izjašnjavaju da pripadaju nekoj nacionalnoj manjini, ili pak zato što govore jezikom manjine. Elektori su i odbornici lokalnih skupština opština u kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi. Najzad, elektor može biti svaki pripadnik nacionalne manjine koji ima biračko pravo i koji prikupi podršku 100 sunarodnika.

Način formiranja elektorskih skupština za izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina dodatno je uređen *Pravilnikom o načinu rada skupštine elektora za izbor nacionalnih saveta*. Prema ovom dokumentu, inicijativu za sazivanje elektorske skupštine može pokrenuti određeni broj pripadnika nacionalne manjine, koji zavisi od ukupnog broja pripadnika te manjine - utvrđenog poslednjim popisom stanovništva.³⁵ Prema *Pravilniku*, nadležni organ uprave, odnosno Ministarstvo za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, prikuplja elektorske kandidature, verifikuje ih i zakazuje elektorsku skupštinu najkasnije 120 dana od dana podnošenja inicijative za njeno sazivanje.

³⁵ Na primer, inicijativu za sazivanje elektorske skupštine podnosi 20 pripadnika nacionalne manjine, s pravom da budu elektori u slučaju nacionalne manjine čiji broj, prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, nije posebno registrovan ili čiji broj ne prelazi 20.000 lica. Za nacionalnu manjinu čiji broj prelazi 150.000 lica inicijativu podnosi 50 pripadnika te manjine.

Pravilnikom je utvrđen i način izbora članova nacionalnog saveta nacionalne manjine. Elektorska skupština bira članove nacionalnog saveta proporcionalno brojnosti nacionalne manjine, s tim da je minimalni broj članova saveta 15, a najveći je 35. Elektorska skupština se ne može održati ukoliko njoj ne prisustvuje minimalan broj elektora, određen na osnovu ukupnog broja pripadnika određene nacionalne manjine. O izboru članova nacionalnog saveta elektorska skupština odlučuje tajnim glasanjem, po proporcionalnom sistemu, na osnovu lista kandidata koje može da predloži jedna četvrtina prisutnih elektora. Na listi je najmanje 5 kandidata, a najviše onoliko koliko nacionalni savet maksimalno može da ima članova. Redosled na listi utvrđuje podnosilac. Broj mandata koje je dobila lista utvrđuje se tako što se ukupan broj glasova koje je ona dobila deli sa brojevima - najmanji je broj jedan, a najveći mogući (zaključni) je zapravo broj članova nacionalnog saveta. Tako dobijeni količnici raspoređuju se po veličini, pri čemu se u obzir uzima onoliko najvećih količnika koliko nacionalni savet ima članova. Mandati koji pripadaju listi raspoređuju se prema redosledu kandidata na njoj.

O načinu izbora nacionalnih saveta nacionalnih manjina već je bilo reči i čini se da su postojala i bolja rešenja u vezi sa izborom članova ovih saveta. Demokratsko rešenje bi bilo da je usvojen predlog izbora članova nacionalnih saveta na osnovu formiranja takozvanih manjinskih lista, a da se izbori održe u okviru izbora za lokalne organe vlasti. Ovakva rešenja su poznata iz prakse izbora manjinskih samouprava u Hrvatskoj i Mađarskoj i čini se da bi, ukoliko bi bila primenjena i u Srbiji, dala rezultate povoljnije u odnosu na stanje nastalo nakon izbora prvih nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Međutim, nesporno je da su *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* utemeljene osnove delotvornog uticaja nacionalnih manjina na ostvarivanje svojih prava, a treba očekivati da će se budućim zakonom ova materija urediti i prilagoditi potrebama i zahtevima funkcionisanja efikasnog sistema ostvarivanja prava nacionalnih manjina.

Do usvajanja *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, u našoj ustavnopravnoj praksi instrument principa delotvornog učešća pripadnika manjina u procesu donošenja odluka nalazili smo u Ustavu Crne Gore, koji je članom 76 predvideo osnivanje Savjeta za nacionalne manjine kojim predsedava predsednik Republike, a sastav i nadležnosti mu utvrđuje Skupština. U praksi je ovo telo dugo bilo marginalizovano i retko se sastajalo, i pored problema u vezi sa narušavanjem međuetničkih odnosa.

Ostali izvori pravne zaštite nacionalnih manjina u Srbiji

*Zakonom o lokalnoj samoupravi*³⁶ predviđeno je da jedinice lokalne samouprave, među svojim izvornim nadležnostima, imaju i obavezu da se staraju “o zaštiti i ostvarivanju ličnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina i etničkih grupa” (čl. 18, tačka 28) i da “utvrđuju jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine” (čl. 18, tačka 29).

Prema članu 63 ovog Zakona, predviđeno je da se u “nacionalno mešovitim opštinama osniva savet za međunacionalne odnose koji čine predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica”. Zakonodavac je precizirao da se “nacionalno mešovitim opštinama smatraju opštine u kojima jedna nacionalna zajednica čini više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili sve zajednice čine više od 10% prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji”.

Uloga saveta za međunacionalne odnose jeste da prate i inaugurišu pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, ali u skladu sa Zakonom i statutima. Zakon precizira, takođe, da predstavnike “u savetu za međunacionalne odnose mogu imati zajednice sa više od 1% učešća u ukupnom stanovništvu opštine”. Delotvorna uloga saveta je i u tome što on o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu opštine, koja je dužna da se o njima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana.

Zaštita kolektivnih prava na nivou opštine ogleda se i u tome što je skupština opštine dužna da bilo koji predlog koji se odnosi na nacionalne manjine dostavi najpre na razmatranje Savetu za međunacionalne odnose, koji ima pravo “da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine ako smatra da su njima neposredno povređena prava nacionalnih i etničkih zajednica predstavljenih u savetu za međunacionalne odnose i pravo da pod istim uslovima pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine sa statutom opštine”.

U okviru ovih zakonskih rešenja nacionalne manjine su u mogućnosti da utiču na obrazovni proces na različitim nivoima, na zaštitu postojećih i stvaranje novih kulturnih institucija kojima se potvrđuje identitet, na primenu svojih simbola, određenih naziva ulica, trgova, gradskih četvrti,

³⁶ *Službeni glasnik RS*, br. 9/2002, 33/2004.

zaselaka i drugih delova naseljenih mesta, budući da o ovim pitanjima opštine u Republici Srbiji samostalno odlučuju.

Jedinice lokalne samouprave samostalno, ali uz saglasnost nadležnog organa državne uprave, donose statute i druga akta kojima se utvrđuju simboli, praznici, nazivi ulica, trgova i delova naseljenih mesta, a ako sadržina odredbi statuta ili drugih pomenutih akata ne odgovara istorijskim ili stvarnim činjenicama ili ako se njima povređuju nacionalna i verska osećanja, ministarstvo za lokalnu samoupravu dužno je da se u roku od 30 dana po prijemu statuta ili dokumenta saglasi sa njim ili da to ne učini.³⁷

Na osnovu *Zakona o lokalnoj samoupravi*, svim građanima, pa i nacionalnim manjinama, omogućeno je da zaštitu i ostvarivanje svojih prava iniciraju putem neposrednog građanskog angažovanja, kroz "građansku inicijativu, zbor građana i referendum" (čl. 65). Takođe, članom 126 Zakona predviđeno je u jedinicama lokalne samouprave osnivanje građanskog branioca, *ombudsmana*, čija je funkcija da "štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi" (čl. 126). Najzad, na osnovu člana 12 ovog Zakona jedinice lokalnih samouprava se mogu udruživati radi ostvarivanja planova i programa razvoja, kao i ostvarivanja drugih potreba od zajedničkog interesa, a omogućeno im je da osnivaju svoja udruženja, sarađuju sa jedinicama lokanih samouprava u drugim državama i udružuju se u međunarodne organizacije.

Prema članu 118 Zakona, u službenim prostorijama jedinica lokalne samouprave mogu se isticati samo državni simboli i simboli jedinice lokalne samouprave. Međutim, prema *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, koji bi trebalo da je u pravnom sistemu države "stariji", odnosno veće snage, s obzirom na to da ga je izglasao nekadašnji savezni parlament, predviđeno je u članu 16 da se "simboli i znamenja nacionalnih manjina mogu službeno isticati tokom državnih praznika i praznika nacionalne manjine na zgradama i u prostorijama lokalnih i organizacija sa javnim ovlašćenjima u područjima u kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi". Svojevremeno je Ministarstvo za ljudska prava i prava nacionalnih manjina podnelo ustavnu žalbu Ustavnom sudu da se ove odredbe usaglase, ali nije poznato da li je Ustavni sud uopšte o tome odlučivao.

Obrazovanje na jezicima nacionalnih manjina normativno je uređeno zakonima Republike Srbije o osnovama sistema obrazovanja i

³⁷ Član 121 *Zakona o lokalnoj samoupravi*.

vaspitanja, o društvenoj brizi o deci, osnovnoj, srednjoj i višoj školi i o univerzitetu.

*Zakon o Osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja*³⁸ poslednji put je menjan sredinom 2004. godine. Članom 3 Zakona, kojim se utvrđuju ciljevi i zadaci obrazovanja i vaspitanja, predviđeno je da je - pored ostalih - jedan od ciljeva "razvijanje svesti o državnoj i nacionalnoj pripadnosti, negovanje srpske tradicije i kulture, kao i tradicije i kulture nacionalnih manjina".

Članom 4 istog Zakona utvrđeno je da je pravo na obrazovanje i vaspitanje dostupno svim građanima, bez obzira na njihov pol, rasu, nacionalnu, versku ili jezičku pripadnost, ili na neko drugo lično svojstvo. U tom smislu je članom 7 predviđeno da se obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina ostvaruje na njihovim maternjim jezicima. Članom 46 su u ustanovama vaspitanja i obrazovanja zabranjene aktivnosti kojima se ugrožavaju, omalovažavaju ili diskriminišu grupe i pojedinci po osnovu rase, nacionalne, jezičke ili verske pripadnosti. Za ustanove u kojima se ovakvi incidenti događaju predviđena je novčana kaznena mera, koja se kreće u visini od 30.000 do 100.000 dinara. Kada je reč o udžbenicima, Zakon omogućava pripadnicima nacionalnih manjina da koriste udžbenike na maternjem jeziku, ali to uslovljava usklađivanjem sa posebnim zakonom. Pripadnici nacionalnih manjina mogu da koriste i udžbenike iz matičnih država.

Najзад, članom 149 *Zakona o osnovama vaspitanja i obrazovanja* nadležni upravni organ u RS određene poslove prenosi Autonomnoj pokrajini, odnosno Vojvodini, u kojoj je formiran poseban Sekretarijat za obrazovanje koji vodi računa o procesu obrazovanja pripadnika nacionalnih manjina.

Članom 64 *Zakona o društvenoj brizi o deci* predviđeno je da se predškolsko vaspitanje i obrazovanje u Republici Srbiji može ostvarivati i na jezicima nacionalnih manjina, a da načine i uslove ostvarivanja osnova programa vaspitno-obrazovnog rada na jezicima manjina propisuje ministar nadležan za poslove prosvete.

*Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovnoj i srednjoj školi*³⁹ Republike Srbije već u prvom članu, a radi izmene čl. 7 ranijeg Zakona, ističe da su "u školi zabranjene aktivnosti kojima se ugrožavaju ili omalovažavaju grupe i pojedinci po osnovu rase, nacionalne, jezičke, verske ili polne pripadnosti..." Zakonom je propisano pravo pripadnika nacionalnih manjina

³⁸ *Službeni glasnik RS* br. 62/03 i 64/03.

³⁹ *Zakoni o izmenama zakona o osnovnoj i srednjoj školi* usvojeni su u Narodnoj skupštini Republike Srbije 17. juna 2003.

da nastavni plan i program ostvaruju na maternjem jeziku ili dvojezično, ukoliko se za upis u prvi razred prijavi najmanje 15 učenika, a ovaj broj može biti i manji ukoliko se pribavi saglasnost ministra prosvete. Istim Zakonom utvrđeno je da učenici - pripadnici nacionalnih manjina slušaju predmet *maternji jezik sa elementima nacionalne kulture* ukoliko se nastavni plan i program realizuju na srpskom jeziku. Po članu 73 ovog zakona predviđeno je udaljenje iz nastave nastavnika, stručnog saradnika ili vaspitača, sve do donošenja odluke o disciplinskom postupku, koji u školi svojim ponašanjem ugrožava ili omalovažava grupe i pojedince po osnovu rase, nacionalne, jezičke, verske i polne pripadnosti. Članovi 129 i 133 obavezuju školu koja organizuje nastavu na jezicima nacionalnih manjina da vodi evidenciju i izdaje javne isprave na tim jezicima.

Republičkim zakonom o srednjoj školi predviđeni su vidovi obrazovanja koji su sadržani u *Zakonu o osnovnoj školi*, a novinu bi predstavljale odredbe sadržane u članu 27, koji predviđa da je nastava jezika sa elementima nacionalne kulture fakultativni oblik obrazovno-vaspitnog rada.

Zakonima o višoj školi i univerzitetu Republike Srbije utvrđen je način organizovanja nastave na jezicima nacionalnih manjina, koji podrazumeva obaveze osnivača,⁴⁰ način vođenja evidencije i izdavanja dokumenata, kao i način utvrđivanja odgovarajućeg poznavanja jezika - kako nastavnika tako i studenata.

Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima Republike Srbije predviđa da se udžbenici štampaju na jezicima nacionalnih manjina, a *Zakon o bibliotečarskoj delatnosti RS* apostrofira da je opšti interes u ovoj oblasti “izrada tekuće retrospektivne i druge bibliografije srpskog naroda i nacionalnih manjina koje žive u Republici Srbiji”. Takođe, *Zakonom RS o delatnostima od opšteg interesa u oblasti kulture* utvrđeno je da su “opšti interesi u oblasti kulture programi iz oblasti kulture drugih naroda i narodnosti i staranje o zaštiti njihove kulturne baštine”.

Službena upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina regulisana je republičkim *Zakonom o službenoj upotrebi jezika*,⁴¹ a u Vojvodini - i *Statutom*

⁴⁰ Član 4, stav 2 i 3 *Zakona o višoj školi RS* i član 23 *Zakona o univerzitetu RS*.

⁴¹ Član 1/3 *Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma Republike Srbije* precizira: “Na područjima Republike Srbije na kojima žive pripadnici narodnosti u službenoj upotrebi su istovremeno sa srpskim jezikom i jezici i pisma narodnosti, na način utvrđen ovim zakonom”.

*Autonomne pokrajine.*⁴² Opštinskim skupštinama je ostavljena mogućnost da, u mestima gde su narodnosti dominantne u populacionoj strukturi, Statutom regulišu upotrebu jezika narodnosti. Koristeći ovo pravo, pripadnici manjinskih etničkih zajednica u 37 vojvodanskih opština uveli su u službeni upotrebu, pored srpskog jezika, i jezike nacionalnih manjina.

U skladu sa odredbama Ustava i Zakona, kada je u službenoj upotrebi jezik narodnosti, tekst na ovom jeziku ispisuje se ispod teksta na srpskom jeziku ili desno od njega, istim oblikom i veličinom slova. Članom 7 Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma određeno je da se geografski nazivi i vlastita imena u javnim natpisima ne mogu zamenjivati drugim nazivima, te se moraju ispisivati na jeziku narodnosti, u skladu sa pravopisom tog jezika.

Članom 12 Zakona utvrđeno je da se prvostepeni upravni, krivični, parnični ili drugi postupak vodi na srpskom jeziku, ali se može voditi i na jeziku manjine koji je u službenoj upotrebi. Ukoliko je institucija koja vodi postupak nadležna za više nacionalno heterogenih opština, postupak se može voditi na maternjim jezicima za pripadnike manjina koji imaju stalno prebivalište na teritoriji opštine.

Na područjima na kojima jezici manjina nisu u službenoj upotrebi dužne su ustanove, koje su nadležne za vođenje postupaka, da pripadnicima manjina dozvole upotrebu maternjeg jezika i pisma, da mogu na tom jeziku podnositi molbe, pritužbe, podneske i predloge, te da im se na tom jeziku dostavljaju sudski i drugi upravni otpisci.

U opštinama u kojima su jezici manjina u službenoj upotrebi, na zahtev pripadnika manjine, izdaju se na maternjem jeziku svedočanstva o stečenom obrazovanju na jeziku manjine, kao i druge javne isprave. U ovim opštinama propisana evidencija se vodi i na jezicima manjina, a obrasci se štampaju dvojezično, na srpskom jeziku i na jeziku manjine koji je u službenoj upotrebi (čl. 18).⁴³

⁴² Član 10, stav 4 "obezbeđuje službeni upotrebu istovremeno sa srpskohrvatskim jezikom i mađarskog, slovačkog, rumunskog i rusinskog jezika i njihovih pisma i jezika i pisma drugih narodnosti, na način utvrđen zakonom". Statut AP Vojvodine, Službeni list APV, br. 17/1991.

⁴³ Dopunu ovog zakona predstavljale su odredbe sadržane u Zakonu o krivičnom postupku, Zakonu o opštem upravnom postupku, Zakonu o parničnom postupku i Zakonu o prekršajima, koje predviđaju upotrebu jezika nacionalnih manjina tokom svih faza vođenja postupka, korespondencije i izricanja presude.

Značajan napredak u normativnom i faktičkom smislu predstavlja Odluka Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine *O bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodina*, koja je doneta 15. maja 2003. godine, na osnovu člana 1, stava 3 i člana 11 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine⁴⁴ - čl. 10, stav 1, tačka 3 i 4 i član 21, stav 1, tačka 2. Ovom odlukom preciznije se uređuju pojedina pitanja iz oblasti službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodina: način ostvarivanja ravnopravne službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u radu organa Pokrajine, organa i organizacija jedinica lokalne samouprave, u organizacionim jedinicama organa državne uprave, javnih preduzeća, ustanova i službi osnovanih za celu teritoriju Republike Srbije, a čije se sedište nalazi na teritoriji Pokrajine; pravo na izbor i upotrebu ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina, kao i na izdavanje javnih isprava i drugih isprava koje su od interesa za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava građana; upotreba jezika u oblasti privrede i usluga, ispisivanje naziva mesta, drugih geografskih naziva, naziva trgova i ulica, naziva organa, organizacija i firmi, objavljivanje javnih poziva, obaveštenja i upozorenja za javnost, kao i ispisivanje drugih javnih natpisa; uslovi za uvođenje ravnopravne upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave; podnošenje Skupštini AP Vojvodine izveštaja o ostvarivanju prava na službeni upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina i drugo.

Najzad, Skupština AP Vojvodina donela je i *Odluku o višejezičkim obrascima izvoda iz matičnih knjiga i o načinu upisa u iste*,⁴⁵ na osnovu koje se obrasci za upis u matične knjige štampaju dvojezično – na srpskom jeziku i na jezicima nacionalnih manjina. U matične knjige se tekst na jeziku nacionalne manjine upisuje u obrazac ispod teksta na srpskom, a izvodi iz matičnih knjiga izdaju se dvojezično.

*Zakonom o ličnoj karti*⁴⁶ Republike Srbije utvrđeno je da se obrasci za lične karte štampaju na srpskom jeziku i “na drugim jezicima naroda i narodnosti kojima je ustavom obezbeđena ravnopravnost upotreba jezika”. Podaci u ličnoj karti ispisuju se na jezicima naroda i narodnosti, u skladu sa Zakonom (čl. 20).

⁴⁴ Službeni glasnik Republike Srbije, br. 06/02.

⁴⁵ Službeni list AP Vojvodina, br.1/2001 i 8/2003.

⁴⁶ Zakon je donet 1974, a izmene i dopune su iz 1977, 1980, 1993. i 1994. godine.

Član 60 *Krivičnog zakona Republike Srbije* bio je komplemetaran sa članovima 134 i 135 Saveznog krivičnog zakona,⁴⁷ a članom 61 dopunjuje materiju predviđajući kaznu do godinu dana zatvora za lica koja uskrate ili ograničavaju pripadnicima nacionalnih manjina upotrebu maternjeg jezika i pisma na način kako to Ustav i Zakon predviđaju. U članu 100 istog Zakona predviđena je i zatvorska kazna od tri godine za lica koja izlože poruzi narode, narodnosti ili etničke grupe.

Zakonom o izboru narodnih poslanika Republike Srbije, u članu 60, stav 6, utvrđeno je da se u “opštinama gde su u službenoj upotrebi jezici nacionalnih manjina glasački listići štampaju i na tim jezicima”, a obaveza izbornih organa je da u tim opštinama zapisnike o radu biračkih odbora takođe štampaju na manjinskim jezicima. Najzad, članom 100 istog Zakona ovlašćen je nadzorni odbor za izbornu kampanju da pred nadležnim državnim organima inicira pokretanje postupka protiv lica koja su tokom izborne kampanje svojim ponašanjem pozivala na nasilje ili širenje nacionalne ili verske mržnje.

U *Uputstvu o sprovođenju Zakona o izboru narodnih poslanika Republike Srbije*, u delu V, utvrđeno je da se “glasački listići i drugi odgovarajući izborni materijal štampa na srpskom jeziku, ćirilicom i, ispod toga, na jezicima nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi u opštinama gde žive pripadnici nacionalnih manjina”.

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o državnim praznicima Republike Srbije iz 1991. godine i *Zakonom o državnim praznicima*, koji su poslanici Savezne skupštine usvojili u junu 2001. godine, utvrđeno je da zaposleni imaju pravo da u toku godine odsustvuju u dane verskih praznika: pravoslavni – na dan Božića, na drugi dan Uskrsa i na prvi dan krsne slave, katolici – na prvi dan Božića, na drugi dan Uskrsa; pripadnici islamske zajednice - na prvi dan Ramazanskog bajrama i na prvi dan Kurbanskog bajrama; pripadnici jevrejske zajednice - na prvi dan Kipura.

Izmenama i dopunama *Zakona o izboru narodnih poslanika Republike Srbije*, koje su izglasane početkom 2004. godine, ukinut je cenzus od 5% za političke partije nacionalnih manjina koje kandiduju svoje predstavnike na parlamentarnim izborima u Srbiji. Izmenama Zakona predviđeno je da: “političke stranke nacionalnih manjina i koalicije političkih

⁴⁷ Članovima 134 i 154 (stav 1) i 186 Krivičnog zakona SRJ bilo je predviđeno izricanje kazne, od tri meseca do pet godina, licima koja krše ljudska prava pripadnika nacionalnih manjina, šire rasnu, versku ili nacionalnu netrpeljivost, ili u službenom postupku čine bilo kakvu diskriminaciju ili povlasticu po osnovu nacionalne, etničke ili verske pripadnosti.

stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kad su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali”. Zakon podrazumeva da su političke stranke nacionalnih manjina sve one stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine i zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodno-pravnim standardima. O tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine, odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina, odlučuje Republička izborna komisija pri proglašenju izborne liste, a na predlog podnosioca izborne liste.

Zaštita prava nacionalnih manjina u Crnoj Gori

Kao što je pomenuto, posebna prava pripadnika nacionalnih i etničkih grupa u Crnoj Gori ustavno su definisana članovima 67-76 Ustava Crne Gore. Pošto je utvrđeno da se pripadnicima nacionalnih manjina jamči pravo na zaštitu nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta, daljim članovima Ustava se pripadnicima nacionalnih manjina pružaju ustavne garancije za: ostvarivanje prava na službenu upotrebu jezika, isticanje simbola, udruživanje, obrazovanje na maternjem jeziku, ravnomernu zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave, održavanje veza sa sunarodnicima u inostranstvu. Najzad, nacionalnim manjinama je omogućeno pravo učešća u regionalnim i međunarodnim nevladinim organizacijama, kao i pravo obraćanja međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajamčenih Ustavom. U Crnoj Gori se obrazuje Republički savjet za zaštitu prava, kojim rukovodi predsednik Crne Gore, radi očuvanja i zaštite nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta pripadnika nacionalnih i etničkih grupa, te ostvarivanja njihovih prava utvrđenih Ustavom,

Trebalo bi da iz Ustava Crne Gore proizilazi sistem zaštite prava nacionalnih i etničkih grupa, odnosno nacionalnih manjina. Međutim, ne može se reći da je, i pored nesumnjivih napora koji su učinjeni, taj proces okončan. Naprotiv, čini se da u budućnosti predstoji razvijanje institucionalnog okvira zaštite prava nacionalnih manjina. Pre toga je neophodno utvrditi status, prirodu i ustrojstvo moderne crnogorske države, koji će se bitno promeniti ukoliko se građani na predstojećem referendumu o nezavisnosti opredele za samostalnu i suverenu Crnu Goru. Osetivši ovaj društveni i politički naboj, ali i normativnu prazninu koja je nastala

neformalnom odlukom vladajućih političkih partija u Crnoj Gori da ne primenjuju odluke *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* - koji je donet u tadašnjoj Saveznoj skupštini sa namerom da se primenjuje na celoj teritoriji državne zajednice (tada SR Jugoslavije), Vlada Crne Gore je uz pomoć stručnjaka i podršku Organizacije za bezbednost i saradnju u Evropi (OSCE) počela sa pripremama za donošenje sopstvenog zakona o zaštiti manjinskih prava. Osnovu za izradu predloga zakona činili su međunarodni standardi zaštite manjina, Ustavna povelja i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, ali ne i *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* koji je donela nekadašnja Savezna skupština.⁴⁸

Međutim, tokom izrade predloga zakona potpuno su se izmenile društvene prilike u Crnoj Gori, koje ukazuju na to da je priroda multikulturalnosti u zemlji specifična i da zahteva suptilne političke odluke i - na njima zasnovana - odgovarajuća rešenja. Naime, prema popisu stanovništva iz 1991. godine, većinsko stanovništvo u Crnoj Gori bili su Crnogorci sa 61,6% u ukupnom stanovništvu Republike. Međutim, prema rezultatima poslednjeg Popisa stanovništva, koji su objavljeni u novembru 2003. godine, u Crnoj Gori nema većinske grupacije koja prelazi 50% u ukupnom stanovništvu – Crnogoraca je 40,64%, Srba 30,011%, Bošnjaka 9,41%, Muslimana 4,27%, Albanaca 7,09%, Hrvata 1,05%, Roma 0,43%. U kontekstu demografskih promena, koje su svakako motivisane i političkim prilikama u regionu i u samoj Crnoj Gori, opravdano se postavljaju sledeća pitanja. Ko su manjine u Crnoj Gori? Kako definisati prirodu multikulturalne crnogorske zajednice? Najzad, s obzirom na dinamične demografske promene u poslednjoj deceniji i kulturne bliskosti srpskog i crnogorskog naroda, kao i na demokratsko opredeljenje građana da se slobodno izjašnjavaju o svom nacionalnom identitetu, može li se obezbediti sprovođenje budućeg zakona o nacionalnim manjinama? Hoće li sve nacionalne manjine prihvatiti sprovođenje ovakvog zakona, s obzirom na to da neke od njih Crnu Goru smatraju matičnom državom, a svoju nacionalnu grupu - jednom od konstitutivnih u zemlji?

⁴⁸ U vezi sa sprovođenjem *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* u Crnoj Gori postoji pretpostavka da bi predstavnici albanske nacionalne manjine u Crnoj Gori, koji konstruktivno učestvuju u političkom i društvenom životu, prestali to da čine ukoliko bi se prihvatile bilo kakve odluke i zakoni o nacionalnim manjinama koje su donele centralne vlasti u Beogradu.

Tvorci posljednje dostupne verzije predloga ovog zakona (iz marta 2004. godine) svakako su sve ovo imali u vidu, jer se u tekstu osećaju dileme u pogledu usaglašavanja sa konstituantama - kako državne zajednice, koju smatraju privremenom i prelaznom tako i Crne Gore, kojoj predstoje ustavne reforme. Čini se da su predlagači zakona opravdano vodili računa o tome kako da u specifičnim okolnostima obezbede implementaciju zakona koji bi trebalo, kada bude donesen, da doprinese ne samo zaštiti nacionalnih manjina u Crnoj Gori, već i stabilizaciji društvenih odnosa.

Predlog zakona polazi od prava nacionalnih manjina na nacionalno određenje, koje počiva na kolektivnoj svesti o poreklu zasnovanom na zajedničkoj kulturi, jeziku, običajima i drugom, ali i na individualnom poimanju građana o pripadnosti određenoj nacionalnoj/etničkoj zajednici.

U pogledu rešenja u vezi sa ostvarivanjem prava interesantne su norme koje nastoje da u praksu javne komunikacije uvedu višejezičnost. Međutim, prema predlogu zakona, u službenoj upotrebi su jezici nacionalnih manjina u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima je udeo stanovništva nacionalnih manjina iznad 15%. Prema rezultatima popisa iz novembra 2003. godine, ovo pravo će imati samo stanovnici koji su nastanjeni u sledećim opštinama: Plav – Muslimani, Bošnjaci i Albanci, Rožaje – Muslimani, Bošnjaci, Berane, Bijelo Polje i Pljevlja – Muslimani, Bošnjaci, Ulcinj – Albanci, Tivat – Hrvati.

Kada je reč o obrazovanju, trebalo bi pomenuti da pripadnici nacionalnih manjina - po crnogorskim zakonima - imaju pravo na školovanje na maternjem jeziku u opštem i stručnom obrazovanju. Novinu u predlogu zakona predstavlja to da se nastavni planovi i programi iz oblasti istorije, kulture, književnosti i umetnosti koncipiraju u saradnji sa institucijama i ustanovama nacionalnih manjina, koje djeluju u njihovim matičnim državama, kao i sa savjetima nacionalnih manjina. Usvajanje ovakve zakonske formulacije zahtevalo bi izmene aktuelnog Zakona o obrazovanju u Crnoj Gori.

U predlogu zakona predviđene su mere afirmativne akcije, na osnovu kojih se svake školske godine upisuje određeni broj studenata, pripadnika nacionalnih manjina, koji su položili prijemni ispit, ali nemaju dovoljan broj bodova za upis.

Mere afirmativne akcije prisutne su i u rešenjima kojima bi trebalo da se obezbedi odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina u Skupštini. Izborni sistem i izborni zakon treba da obezbede autentičnu zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u političkom i javnom životu. Podela

mandata u Skupštini trebalo bi da se obavi srazmerno učešću nacionalne manjine u ukupnoj strukturi stanovništva, u skladu sa rezultatima poslednjeg popisa stanovništva u Crnoj Gori i rezultatima glasanja za posebnu manjinsku listu, s tim da ukupan broj mandata ne može biti veći od broja koji se unapred utvrdi u Parlamentu.

OSTVARIVANJE PRAVA NACIONALNIH MANJINA U SRBIJI I CRNOJ GORI

U Srbiji i Crnoj Gori je sistem zaštite prava nacionalnih manjina još uvek u izgradnji. Njegove osnove su postavljene Ustavnom poveljom, Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama i Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Rečeno je i opisano da se posebna prava nacionalnih manjina uređuju i konkretizuju kroz odgovarajuće zakone, odluke i propise. Međutim, čini se da je ostalo još dosta posla u vezi sa temeljnom institucionalizacijom pojedinih prava koja se odnose na kulturnu autonomiju i na delotvorno učešće nacionalnih manjina u političkom životu, a posebno je važno da se stvore efikasni mehanizmi sprovođenja i kontrole priznatih prava. Pored toga, u Srbiji i Crnoj Gori otvorena su brojna pitanja u vezi sa položajem manjina i stabilizacijom međuetničkih odnosa.

Nerešeni odnosi između država članica u Državnoj zajednici imaju uticaj na etničke napetosti između većinskih naroda - Srba i Crnogoraca. Status Kosova, pored toga što i dalje predstavlja regionalni problem, upućuje na razmišljanja o odnosu većine i manjine u odgovarajućem političko-teritorijalnom habitusu i pokreće pitanje granica manjinske autonomije. Najzad, položaj Bošnjaka u Sandžaku, pogoršanje međuetničkih odnosa u Vojvodini i sve nepovoljniji socijalni položaj Roma predstavljaju sledeće prepreke na putu izgradnje demokratske i stabilne države. Buduća ustavna reforma pokazaće u kakvoj državi žele da žive građani Srbije. Međutim, jasno je da bilo koje rešenje koje se bude prihvatilo mora da uzme u obzir i položaj i potrebe nacionalnih manjina. Nažalost, u delu društvene i intelektualne elite u Srbiji jača mišljenje po kome su manjine nužno zlo, te da im u tom smislu treba priznati samo minimum prava - tek toliko da se ne izazove neželjena pažnja međunarodne zajednice.

Delotvorno učešće nacionalnih manjina u lokalnim, regionalnim i centralnim vlastima

U Srbiji, odnosno Srbiji i Crnoj Gori, pitanje predstavljanja nacionalnih manjina u političkom životu do 2000. godine karakterisala je politička mimikrija koja je podrazumevala da se interesi manjina štite kroz učešće njihovih predstavnika u članstvu većinskih političkih partija. Sa lista ovih političkih partija pojedini predstavnici manjina birani su u parlamentarne sazive i učestvovali su u radu izvršnih i sudskih vlasti. Iako je u teoriji ovakav model najpoželjniji, jer proističe iz interkulturalnog pristupa fenomenu etniciteta, u praksi se ostvarivala gruba zloupotreba prava na političko predstavljanje manjinskih zajednica, koje su u tom trenutku činile više od 30% stanovništva Srbije. Neke od posledica takve politike bile su:

a) Na više izbora je (tada vladajuća) Socijalistička partija Srbije dobijala podršku zahvaljujući falsikovanju glasačkih listića na Kosovu, gde većina Albanca nije učestvovala u političkom životu još od početka devete decenije prošlog veka;

b) Prekrajajući izborne jedinice i menjajući izborne modele, predašnji establišment je marginalizovao uticaj birača iz redova manjinskih zajednica koje su se uglavnom kritički odnosile prema konfliktima, ekonomskom i socijalnom raslojavanju zemlje i, pre svega, prema politici Slobodana Miloševića. Sasvim je bilo normalno da se u okviru iste izborne jedinice nađu opštine koje pripadaju Kragujevcu, Subotici i Čačku, ili da žitelji Novog Pazara budu u istoj izbornoj jedinici sa nekom beogradskom ili vojvodanskom opštinom. Gledajući prostorno, etnički, istorijski, interesno, ove opštine imaju malo dodirnih tačaka i ovakav *Gery-mending* je isključivo za cilj imao da marginalizuje izbornu volju birača za koje se pretpostavljalo da neće podržati tadašnji politički establišment;

c) Takođe, na pregovorima u Rambujeu je učešće predstavnika manjinskih zajednica sa Kosova (Roma, Egipćana, Aškalija, Turaka) trebalo da legitimizuje stavove jugoslovensko-srpske delegacije. Međutim, u praksi je to značilo da su u delegaciju mogli da uđu samo oni predstavnici nacionalnih manjina koji su članovi ili simpatizeri i saradnici tada uticajnih, većinskih političkih partija;

d) Sa lista SPS-a i Jugoslovenske levice uvek je u savezni i republički parlament biran poneki predstavnik manjina koji je, po pravilu, zastupao

interese partije sa čije liste je izabran, a interesi manjinske zajednice su zamagljivani floskulama o građanskom ustrojstvu države jednakih građana;

e) Samo najbrojnije manjinske zajednice - mađarska i bošnjačka - uspele su, pošto su se odgovarajuće politički organizovale, da dobiju podršku lokalnog stanovništva i da svoje predstavnike izaberu i u pokrajinske parlamente i u parlamente Srbije i SR Jugoslavije. U tom smislu bi trebalo ukazati na to da su predstavnici mađarske nacionalne manjine imali po nekoliko predstavnika u parlamentima, kao i na uspeh predsedničkog kandidata iz Sandžaka, dr Sulejmana Ugljanina, koji je na predsedničkim izborima 1992. godine dobio mnoštvo glasova i na osnovu njih postao četvrti politički lider u zemlji.

Nakon 2000. godine usvojen je drugi pristup u spoljnoj i unutrašnjoj politici zemlje, koji je podrazumevao i uređenje položaja nacionalnih manjina u skladu sa međunarodnim standardima. U tom smislu su donekle izmenjene okolnosti u kojima predstavnici nacionalnih manjina ostvaruju pravo da učestvuju u procesu političkog odlučivanja, koje je i institucionalno utemeljeno.

1) Članom 47 *Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama* (2003) predviđeno je da, radi zaštite svojih kolektivnih prava, "pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika, učestvuju u procesu odlučivanja ili odlučuju o pojedinim pitanjima koja su vezana za njihovu kulturu, obrazovanje, informisanje i upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom". Takođe, stavom 3 člana 55 predviđeno je da "Državna zajednica Srbija i Crna Gora u okviru nadležnosti utvrđenih Ustavnom poveljom i države članice garantuju pripadnicima nacionalnih manjina pravo da, ravnopravno sa ostalim građanima, učestvuju u vođenju javnih poslova, uključujući pravo glasanja i kandidovanja za nosioce javnih funkcija".

2) U *Zakonu o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina* delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu nije rešeno primereno njihovim zahtevima i njihovom realnom političkom i društvenom uticaju. Naime, pravo na delotvorno učešće u javnom životu svedeno je na izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao izabranih tela manjinskih samouprava, sa ingerencijama zaštite kulturnog identiteta manjinskih zajednica. Nesumnjivo je da je ovo jedno od značajnih pitanja u vezi sa pravima nacionalnih manjina u Srbiji, kao i da je uvođenjem institucije nacionalnih saveta učinjen veliki pomak u odnosu na stanje do 2000. godine, ali jasno je da dobro uređenoj zaštiti manjinskih prava nedostaje upravo sistem garantovanih mesta u centralnim predstavničkim telima. Ovo pitanje se nije moglo rešiti *Zakonom o*

zaštiti prava nacionalnih manjina, jer tadašnji ustavni sistem nije predviđao takve mogućnosti, ali stanje je od tada unapređeno i postoji opravdana pravna, politička, stručna argumentacija i društvena potreba za ustanovljavanjem mera putem kojih bi pripadnici nacionalnih manjina imali svoje predstavnike u Narodnoj skupštini. U ovom trenutku pripadnici nacionalnih manjina imaju tri predstavnika u Skupštini, od kojih su dvojica izabrana sa liste Koalicije za Sandžak, koja je na izborima nastupala zajedno sa Demokratskom strankom.

Realni uticaj predstavnici nacionalnih manjina ostvaruju na lokalnom i regionalnom nivou, i u tom smislu je stanje zadovoljavajuće u opštinama u kojima ovi predstavnici imaju relativnu ili apsolutnu većinu stanovništva. U tri sandžačke opštine u Srbiji - Tutinu, Novom Pazaru i Sjenici vlast je do nedavnih lokalnih izbora suvereno ostvarivala Stranka demokratske akcije sa svojim koalicionim partnerima. Nakon izbora za lokalne organe vlasti 2004. godine izmenjena je politička slika u Sandžaku utoliko što su se u podelu mandata u lokalnim skupštinama i izvršnoj vlasti uključile i druge političke partije, među kojima i Sandžačka demokratska partija - koja je dobila podršku birača u Sjenici i Prijepolju. U Dimitrovgradu i Bosilegradu u vlasti učestvuju predstavnici nacionalno dominantne bugarske manjine, ali su oni izabrani pretežno sa lista većinskih političkih partija. Na jugu Srbije, u bujanovačkoj i preševskoj opštini, na vlasti su predstavnici albanskih političkih partija, a predstavnici manjinskih političkih partija ostvaruju vlast u sedam vojvođanskih opština koje nastanjuju Mađari i u dve opštine koje nastanjuju Slovaci. Takođe, predstavnici nacionalnih manjina participiraju u vlasti na nivou pokrajinskih predstavničkih, izvršnih i sudskih organa u Vojvodini. Njihov broj u predstavničkim telima približava se poželjnom stanju srazmerne zastupljenosti manjina.

Najzad, izmenama i dopunama *Zakona o izboru poslanika* u Narodnu skupštinu (Srbije) iz 2004. godine ukinut je dotadašnji cenzus od 5%, koji je bio nepremostiva prepreka za sve nacionalne manjine, i manjinama je dato pravo da na osnovu podrške birača, bez cenzusa, uđu u raspodelu skupštinskih mandata. Ovaj zakonski akt je prvi značajan primer pozitivne diskriminacije manjina, jer je za sve ostale političke partije cenzus od 5% biračkih glasova ostao na snazi. Međutim, s obzirom na to da je za jedno predstavničko mesto u Narodnoj skupštini Republike Srbije, uz odziv birača od 50%, potrebno oko 15.000 glasova, ovo pravo je opet dostupno samo demografski snažnim i politički adekvatno organizovanim manjinama - mađarskoj i bošnjačkoj. Uz bolju političku organizaciju, u vlasti bi samostalno mogli da nastupaju i Romi, a sve ostale manjine su upućene na traganje za

snažnim koalicionim partnerima. Na usitnjenoj političkoj mapi Srbije, koju karakteriše mnoštvo političkih partija među kojima je sve više onih koje osnivaju predstavnici nacionalnih manjina, teško je postići koalicioni dogovor koji bi obezbedio bar približno realnu zastupljenost manjina. Situaciju pogoršava i zakonska odredba po kojoj je za isticanje izborne liste potrebno najmanje 10.000 potpisa birača.

Ovaj model je, u stvari, poželjan model za svaku državu, ali je u praksi najteži za ostvarivanje i najpogodniji za zloupotrebe, pogotovo u uslovima neloyalne političke kompeticije i niske političke kulture. Takva poželjna politička zastupljenost, zasnovana na interkulturalnom konceptu društva, trebalo bi da bude utemeljena u budućem ustavnom aranžmanu i usvajanju novog pristupa vrednostima društvene zajednice. Do tada bi najpravičnije rešenje trebalo tražiti u primeni pozitivne diskriminacije, u smislu usvajanja modela koji bi omogućio optimalnu zastupljenost manjina.

U prilog tome govore nedavno održani izbori za Skupštinu AP Vojvodine, koji su održani po kombinovanom izbornom sistemu i bez cenzusa za stranke nacionalnih manjina. Naime, građani su, prema odluci koja je u skupštini Vojvodine usvojena 11. avgusta, birali 60 poslanika prema proporcionalnom izbornom modelu, a 60 - prema većinskom izbornom modelu. Ovakav način izbora je proizašao iz nastojanja da se u skupštini, preko proporcionalnog sistema, obezbedi zastupljenost većine pokrajinskih političkih stranaka, a da se putem većinskog modela zadrže neposredne veze poslanika sa građanima (biračima). Kada je reč o afirmativnim merama prema strankama nacionalnih manjina, značajno je da je, pored toga što je za njih ukinut postojeći izborni cenzus od 5%, smanjen i broj potpisa koje je potrebno priložiti uz izbornu listu - sa 6.000, što važi za ostale političke partije, na 3.000, što važi za stranke nacionalnih manjina. Ipak, ove pogodnosti nisu dale očekivani efekat, jer su poslanička mesta, kao i do tada, osvojili samo predstavnici mađarskih političkih partija, i to: 11 predstavnika Saveza vojvodanskih Mađara, od kojih 6 sa proporcionalne liste, a 5 sa većinske liste, i jedan predstavnik Demokratskog saveza vojvodanskih Mađara sa većinske liste. Ono što ohrabruje zagovornike interkulturalne društvene organizacije jeste to da je među izabranim poslanicima ostalih političkih partija značajan broj građana čije se etničko poreklo vezuje za neku od manjinskih zajednica.

Zakonom o lokalnoj samoupravi predviđeno je ustanovljavanje međuetničkih saveta koji se formiraju u opštinama u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine imaju više od 10% stanovništva ili u kojima više

nacionalnih manjina čini preko 5% ukupnog stanovništva. Članovi ovih tela odlučuju u vezi sa usklađivanjem međunacionalnih odnosa i uređuju pitanja od interesa za prava nacionalnih manjina. Prema članu 8 Zakona o lokalnoj samoupravi, zaštita kolektivnih prava nacionalnih manjina je u izvornim nadležnostima lokalnih organa vlasti u Srbiji.

Kolektivna prava nacionalnih manjina i pravo na samoupravu

Kao što je rečeno, učešće pripadnika nacionalnih manjina u društvenom životu zajednice utvrđeno je *Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*. Njime se institucionalizuje pravo manjinskih zajednica na samoupravu i kulturnu autonomiju. Osnovni subjekti i nosioci ovih prava su *nacionalni saveti nacionalnih manjina*. Zakonom određeni kao pravna lica, sa statutom i budžetom,⁴⁹ zamišljeni su kao oblik neposrednog organizovanja nacionalnih manjina, sa pravom učestvovanja u procesu odlučivanja o pitanjima bitnim za svaku zajednicu ponaosob. Organi države, teritorijalne autonomije ili jedinice lokalne samouprave u obavezi su da zatraže mišljenje nacionalnog saveta u vezi sa pitanjima koja se odnose na položaj i život pripadnika nacionalne manjine. Nacionalni saveti nisu obavezno telo nacionalnih manjina, budući da se formiraju na principima dobrovoljnosti, izbornosti, proporcionalnosti i demokratičnosti.

Nastojeći da institucionalizuju svoj položaj, do sada su nacionalne savete osnivali predstavnici bošnjačke, bugarske, bunjevačke, hrvatske, mađarske, rumunske, rusinske, romske, slovačke i ukrajinske nacionalne manjine.

Osnovani nacionalni saveti nacionalnih manjina trebalo bi da unapređuju stanje u vezi sa obrazovanjem, informisanjem, službenom upotrebom jezika nacionalnih manjina i drugim međunarodnim standardima, te pravima priznatim ustavnopravnim sistemom zemlje. Međutim, postoje i brojni problemi u vezi sa načinom izbora ovih tela, finansiranjem njihovog rada i nadležnostima. Naime, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Pravilnikom o izboru i radu elektorskih skupština omogućeno je da dobro organizovane političke partije ili interesne grupe unutar jedne manjine

⁴⁹ *Zakon o slobodama i pravima nacionalnih manjina* predviđa da se nacionalni savet nacionalne manjine može finansirati iz državnog budžeta države, ali i uz pomoć donacija (čl. 19, stav 5).

obrazuju nacionalni savet u kojem uticaj predominantno ostvaruju njihovi članovi. Opredeljujući se za elektorski sistem izbora članova nacionalnih saveta, po kojem su elektori već izabrani poslanici u predstavničkim telima na svim nivoima, zakonodavac je omogućio političkim partijama nacionalnih manjina da učvrste svoj uticaj u zajednici. Ostali članovi manjinske zajednice, koji nisu stranački opredeljeni, uglavnom ostaju izvan procesa odlučivanja. Istina, oni mogu prikupiti 100 potpisa sunarodnika i istaći svoju kandidaturu za elektora, ali sistem izbora je takav da im je za izbor u nacionalni savet potrebna podrška pet ili više članova skupštine. U ovakvim uslovima Savez vođodanskih Mađara i Stranka demokratske akcije, najbolje organizovane i najsnažnije političke partije nacionalnih manjina u Srbiji, prosto su delegirali u nacionalne savete svoje odbornike i poslanike u predstavničkim telima.

Ovo je problem koji se može prevazići donošenjem *Zakona o izboru nacionalnih saveta nacionalnih manjina*, a trebalo bi još jednom razmotriti mogućnosti izmene člana 24 *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, u delu kojim se utvrđuje način izbora članova nacionalnih saveta.

U vezi sa radom nacionalnih saveta najveći problem predstavlja finansiranje njihovih delatnosti. Iako je u Zakonu predviđeno da država obezbeđuje sredstva za delatnosti saveta, u praksi to nije bio slučaj sve do rasprave u Narodnoj skupštini Srbije početkom 2004. godine. Naime, nezadovoljni time što dve godine nakon donošenja *Zakona o pravima nacionalnih manjina* i formiranja većine nacionalnih saveta nisu predviđena budžetska sredstva za njihove delatnosti, poslanici iz redova nacionalnih manjina stavili su ovo pitanje na dnevni red. Nakon dosta burne rasprave pronađeno je rešenje na osnovu kojeg su izdvojena sredstva namenjena nacionalnim savetima, a ostaje da se vidi da li će ona biti blagovremeno predviđena u narednom planiranju budžeta Srbije. Dakle, u ovom trenutku ne postoji odgovarajući model trajnog finansiranja delatnosti nacionalnih saveta ili barem jednog dela njihovih aktivnosti. U državama u regionu postoje odgovarajuća rešenja koja podrazumevaju budžetsko finansiranje manjinskih samouprava, distribuciju i praćenje utrošenih sredstava. Nakon formiranja Saveta za nacionalne manjine pri Vladi Srbije moglo bi se usvojiti rešenje po kojem bi ovo telo, slično kao u Rumuniji i Hrvatskoj, preuzelo nadležnosti u vezi sa predlogom budžetskih sredstava, njihovom raspodelom i praćenjem. Ovo telo bi, takođe, trebalo da inicira i hitno osnivanje Zakonom predviđenog fonda za nacionalne manjine i da utvrdi principe finansiranja nacionalnih saveta nacionalnih manjina.

Problem nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina uočen je neposredno po osnivanju prvih saveta. U *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* jasno je utvrđeno da se nadležnosti nacionalnih saveta odnose na samoupravu u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika manjina, kao i da lokalne, teritorijalne i republičke vlasti moraju zatražiti mišljenje nacionalnih saveta pre donošenja odluka od značaja za nacionalne manjine. Međutim, većina nacionalnih saveta svoje kompetencije projektuje izvan Zakonom predviđenih nadležnosti. U tom smislu je karakterističan primer Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine, čije aktivnosti - i pored skromnog društvenog i političkog uticaja - daleko prevazilaze nadležnosti zbog kojih je osnovan. Imajući u vidu mere afirmativne akcije iz člana 4 *Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina*, ova situacija bi se donošenjem odgovarajuće upravne odluke mogla prevazići, ali - koliko je poznato - to do sada nije učinjeno.

U vezi sa nadležnostima Saveta, buru među manjinskim intelektualcima, naročito među onima koji rade u medijima nacionalnih manjina, izazvalo je prenošenje osnivačkih prava medija na nacionalne savete nacionalnih manjina. Naime, prema *Zakonu o radiodifuziji* (članovi 96 i 126 iz 2002), do 2006. mora biti završena privatizacija medija čiji je osnivač organ lokalne samouprave, inače će oni biti ugašeni. Javna rasprava u Vojvodini jasno je ukazala na to da je ovo nepovoljno rešenje za lokalne medije na jezicima nacionalnih manjina. Do sada su opštine obezbeđivale i podržavale programe na jezicima nacionalnih manjina koji su, prema Statutu te opštine, u službenoj upotrebi. Tržišno orijentisani mediji nemaju većeg interesa da podržavaju programe na manjinskim jezicima i realno je pretpostaviti da će ovakvi programi vremenom nestati na nivou lokalnih emitera - tamo gde su i najpotrebniji. Tumačenje člana 96 Zakona, tačnije - način privatizacije tzv. opštinskih radio-stanica, bilo je jedno od najčešćih pitanja koje su lokalne zajednice postavljale republičkom ministarstvu za kulturu i medije u proteklom sazivu vlade. U ministarstvu je zaključeno da opštine mogu da zadrže deo akcija informativnih centara, odnosno radio-stanica koje funkcionišu po principu radiodifuznog servisa. To praktično znači da bi se u privatizaciji medija koristio metod aukcije, po kojem bi određeni procenat bio i dalje u vlasništvu lokalne uprave koja bi nastavila da finansira informativni program na većinskom jeziku i na jezicima manjina; drugi deo akcija dobili bi zaposleni bez naknade, a preostale akcije bile bi iznete na tržište.

Međutim, kako *Zakon o informisanju Republike Srbije* u članu 5 predviđa da “radi ostvarivanja prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica u informisanju na sopstvenom jeziku i negovanju sopstvene kulture i identiteta, Republika, Autonomna pokrajina, odnosno lokalna samouprava obezbeđuju deo sredstava ili drugih uslova za rad javnih glasila na jezicima nacionalnih manjina i etničkih zajednica”, a u članu 14 izričito navodi da “osnivači javnih glasila ne mogu biti, ni posredno ni neposredno, država i teritorijalna autonomija, kao ni ustanova, preduzeće i drugo pravno lice koje je u pretežnom delu u državnoj svojini ili koje se u celini ili pretežnim delom finansira iz javnih prihoda”, Sekretarijat za informacije Izvršnog veća Vojvodine video je rešenje u tome da nacionalni saveti nacionalnih manjina preuzmu osnivačka, vlasnička i upravljačka prava nad novinsko-izdavačkim kućama na jezicima nacionalnih manjina, kako bi se u naredne tri godine prilagodile novim odredbama Zakona, po kojima država ne može biti osnivač ovih medija.

Zagovornici ideje da se ta prava prenesu na nacionalne savete smatraju da je to “potez ka demokratiji” i pozivaju se na član 7 *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, prema kojem nacionalni saveti mogu biti osnivači medija na jezicima nacionalnih manjina.

Protivnici ove ideje navode da Skupština Vojvodine, koja je po Statutu AP Vojvodine obavezna da obezbedi informisanje na jezicima nacionalnih manjina, jedina može to adekvatno i da radi. Nacionalni saveti nisu izabrani na najdemokratsiji način (smatra se da jesu legalni, ali ne i legitimni), često su gotovo jednopartijski i još uvek nemaju adekvatnu logističku podršku za obilje dužnosti koje imaju, a nisu ni na odgovarajući način finansirani. Tačnije, za njihovu delatnost izdvaja se novac iz državnog budžeta, tako da - po članu 14 *Zakona o javnom informisanju* - oni takođe ne mogu biti titulari medija na jezicima nacionalnih manjina. Još jedan argument se ističe u raspravi protiv nacionalnih saveta kao budućih vlasnika medija, a to je da novinsko-izdavačke kuće, koje se auditorijumu obraćaju na jeziku manjine, nisu glasila isključivo jedne nacionalne zajednice.

Novinari ovih medija se boje da ponovo ne postanu instrument vodeće partije, ali sada samo svoje nacionalne zajednice, pa tako i predmet manipulacije.

Promena vlasničke strukture u svim sferama zemalja u tranziciji, poput naše, jeste veoma kontraverzno, dugo, bolno i osetljivo pitanje. Kada je reč o medijima na jezicima nacionalnih manjina, u taj je proces uključena još

jedna strateška komponenta - "ostvarivanje kulturnih prava" kao osnovni demokratski princip.⁵⁰

Međuetnički odnosi

Početkom jeseni 2004. godine obelodanjen je deo podataka o konfliktima i incidentima koji su se zbog etničke netrpeljivosti dogodili tokom godine u Vojvodini. Prema podacima koji su se mogli prikupiti, uglavnom iz vojvodanskih medija, konflikti, odnosno napadi na pripadnike nacionalnih manjina dogodili su se u Apatinu, Somboru, Subotici, Novom Sadu, Zrenjaninu, ali i u drugim mestima. Ispoljavanje etničke netrpeljivosti najčešće je bilo prema pripadnicima mađarske i hrvatske nacionalne manjine, kao i prema Aškalijama koji uglavnom govore albanski. U široj javnosti, naročito onoj izvan Vojvodine, narušeno je uvreženo shvatanje o ovoj regiji kao multikulturalnoj zajednici zasnovanoj na toleranciji i poštovanju prava nacionalnih manjina. Najčešće, u medijima i javnosti krivica za počinjena nedela pripisivana je srpskim izbeglicama iz Hrvatske i Bosne i sa Kosova, kao i pripadnicima Srpske radikalne stranke. Međutim, čini se da je situacija daleko suptilnija i da promišljanja o njenim uzrocima, ispoljavanju, projekcijama i načinu prevazilaženja postojećih, te preventivi budućih problema, zahtevaju daleko ozbiljnije sagledavanje svih aspekata.

Utvrdjivanje krivice u javnosti i ukazivanje na počinioce, mimo zakonske procedure, može da izazove nove negativne efekte, pogorša međuetničke odnose i stigmatizuje i one koji u ovim događajima nisu učestvovali. Zato je nejasno zašto državni organi nisu odgovarajuće reagovali, odnosno - ako već nisu predupredili ovakve pojave, zašto nisu otkrili njihove počinioce i sankcionisali prekršaje. Naprotiv, stekao se utisak da su događaji nevešto prikriveni i da se očekivalo kako će problemi nestati sami od sebe.

Posledice takvog shvatanja politike, koje je karakteristično za odnos prema nacionalnim manjinama u Srbiji i Crnoj Gori, izazvale su interesovanje međunarodne zajednice u vezi sa položajem mađarske nacionalne manjine u Vojvodini, koje je rezultiralo Rezolucijom Evropskog parlamenta o uznemiravanju manjina u Vojvodini, iniciranom od strane mađarske

⁵⁰ Deo koji se odnosi na stanje medija preuzet je iz rukopisa dr Dubravke Valić-Nedeljković, *Mediji na jezicima nacionalnih manjina – slučaj Vojvodina*.

delegacije.⁵¹ Možda je reakcija Evropskog parlamenta prestroga, tim pre što kritičkom praćenju događaja u vezi sa procesom demokratizacije u Srbiji ne mogu promaći relativno povoljni izveštaji međunarodnih institucija u vezi sa unapređenjem ljudskih prava i prava nacionalnih manjina. Međutim, još teža posledica *politike nerešavanja problema* jeste revitalizacija mađarskog nacionalizma u Vojvodini, koji se inspiriše restitucijom pre Trijanonskih granica. Jačanje ovakvih tendencija moglo bi da skrha u paramparčad vojvodanski etnički mozaik.

Iako ozbiljna istraživanja etničke distance u Srbiji nisu rađena, u poslednje vreme zapaža se da i u drugim delovima Srbije postoje latentne i otvorene netrpeljivosti između etničkih zajednica. Pored animoziteta između albanske manjine i Srba u južnoj Srbiji, oni postoje, istina u blažoj formi, i u Sandžaku, odnosno u Raškoj oblasti koju nastanjuje bošnjačko i srpsko stanovništvo. Tradicionalni stereotipi i predrasude, koji se graniče sa diskriminacijom prema Romima, a često to i jesu, delovali su po principu bumeranga. Naime, među romskim liderima jača nacionalizam koji ima više regresivni nego razvojni karakter, i ukoliko se nastavi sa dosadašnjom politikom rešavanja problema Roma, mogu se očekivati problemi na osnovu kojih će verovatno uslediti nove reakcije međunarodne zajednice.

Međutim, više od reakcije međunarodnih organizacija trebalo bi da nas brine društvena nemoć da se suprotstavimo rastakanju principa građanstva u Srbiji. Procesi koji su počeli sredinom osme decenije prošlog veka i koji su, pored ostalog, uslovili raspad jugoslovenske zajednice, još uvek su veoma jaki i održavaju se u svim nacionalizmima u Srbiji. Odgovornost je ipak na pripadnicima većinskog naroda, koji bi trebalo da odgovore izazovu primordijalizma i ustanove modernu i stabilnu državu, zasnovanu manje na toleranciji, kao principu koji milenijima besplodno prožima sve velike religije, a više na realnom sagledavanju situacije - da moderna i razvijena društva počivaju na poštovanju građanskih prava, društvenom konsenzusu u vezi sa najznačajnijim pitanjima i prihvatanju limitrofnih identiteta i područja kao areala na kojima i sa kojima treba živeti tako da u podjednako meri postanu prirodna brana diktaturama jednoobraznosti i tiraniji preterano naglašene specifičnosti.

⁵¹ *Parliament resolution on harassment of minorities in Vojvodina* B6-0045/2004 od 16. septembra 2004.

Kosovski gordijev čvor

O budućnosti i statusu Kosova postoji nekoliko projekcija i većina značajnih međunarodnih i domaćih političkih, društvenih, naučnih i drugih organizacija ima svoje predloge za rešavanje ovog dramatičnog galimatijasa. Ovi predlozi se kreću od mišljenja srpskih nacionalista da Kosovo treba zauzeti oružanom silom i uspostaviti ingerencije državnih institucija, preko rešenja kojima Kosovo u budućnosti treba da ostane u sastavu Srbije - uz priznavanje široke teritorijalne i političke autonomije, pa sve do jedinstvenog stava albanskih nacionalista da je nezavisnost Kosova jedini mogući put ka izlasku iz krize. Najzad, postoje i predlozi koji plediraju za podelu Kosova, uz odgovarajuću zaštitu kulturne baštine i poštovanje građanskih i manjinskih prava.⁵²

Prekranjanje unutrašnjih granica bio bi, po mišljenju stručnjaka iz Srbije i regiona, opasan presedan koji bi ponovo mogao da otvori Pandorinu kutiju etničkih ekskluziviteta. Međutim, hiroviti *mapmaking* evropske i, naročito, američke diplomatije, koje imaju presudnu ulogu u određivanju budućnosti ne samo Kosova i Srbije, već u projektovanju budućnosti čitavog regiona, može doneti odluke koje se u ovom trenutku čine dramatičnim i neodrživim. Istini za volju, na vidiku nema odluke koja bi zadovoljila interese i zahteve svih strana; zato se čini da je postizanje kompromisa nužnost.

Sa stanovišta problema većinsko-manjinskih odnosa i položaja nacionalnih manjina, u vezi sa Kosovom otvara se nekoliko pitanja. Prvo od njih je: U okviru kojih teritorijalno-političkih međa treba odlučivati o budućnosti građana Kosova? Ukoliko se poštuje princip suvereniteta države, koji je doduše ograničen, ali ne i ukinut Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN o Kosovu, onda bi o bilo kom rešenju trebalo da odlučuju svi građani Srbije, bez obzira na etničko i nacionalno poreklo. Ukoliko se ovo pravo ograniči samo na područje Kosova, onda se narušava većina principa demokratskog ustrojstva države i obnavlja teza o primeni istog načela u sličnim situacijama, prvenstveno u Republici Srpskoj, zapadnoj Makedoniji, a možda i u državama koje su blizu ulaska u Evropsku Uniju.

Drugo pitanje je staro u promišljanjima i praksi koji su vezani za odnos većine i manjina. Naime, poznato je da se, s obzirom na ugaio posmatranja i teritorijalno-političku organizovanost, svaka grupa može naći i u položaju većine i u položaju manjine. Nesumnjivo je da Srbi u granicama

⁵² Dobrica Ćosić, *Kosovo*, Novosti, 2004.

Kosova predstavljaju manjinsku zajednicu kojoj bi trebalo da bude dostupan barem minimum prava koja se garantuju međunarodnim standardima. Međutim, već dugo vremena to nije slučaj; prvi međuetnički konflikti odigrali su se 1980. godine, od kada je intenzivirano iseljavanje Srba sa Kosova. Situacija se pogoršavala tokom osme decenije prošlog veka, a autoritarna rešenja jugoslovenskog i srbijanskog establišmenta tokom devete decenije dovela su do postojanja paralelnih svetova na Kosovu i stvaranja neformalnih centara moći, kojima su stanje bezakonja i anomalije prirodni habitus. U ovom trenutku na Kosovu su pripadnici srpske zajednice izolovani u geta, kretanje im je ograničeno i suočeni su sa problemima na koje tek delimično mogu uticati.

Nastojeći da doprinese rešavanju problema, ali i da istakne težak položaj Srba na Kosovu, Skupština Srbije je 27. avgusta 2003. godine donela Deklaraciju o Kosovu i Metohiji, a 26. marta 2004. godine i Rezoluciju o Kosovu i Metohiji, kojom je obavezala Vladu Srbije da donese plan rešavanja problema na Kosovu. Vlada Srbije je to i učinila u dokumentu *Plan za političko rešenje sadašnje situacije na Kosovu i Metohiji*. U ovom dokumentu Vlada Srbije se zalaže za razvijanje delotvornog multikulturalizma na Kosovu, koji bi trebalo da se zasniva na teritorijalnoj autonomiji srpske zajednice i ostalih manjinskih zajednica koje se izjasne da tu autonomiju žele. U smislu plana Vlade Srbije, teritorijalna autonomija ne predstavlja podelu Pokrajine niti je surogat za nju. Ona ne vodi promeni granica zbog stvaranja monoetničkih entiteta, već se to predupređuje stvaranjem održivih uslova za opstanak i povratak Srba i drugog nealbanskog stanovništva, kako bi multietničnost, kao savremena civilizacijska vrednost, bila obnovljena, a u budućnosti i razvijana. Područja buduće autonomije činile bi opštine, delovi opština i naselja u kojima su Srbi pre izгона 1999. godine bili većina stanovništva. Te teritorije bi obuhvatale i poljoprivredno zemljište i ostale površine koje su bile u vlasništvu Srba pre rata 1999. godine. S obzirom na to da je većina prognanih Srba živela u gradskim centrima, u kojima ih danas nema ili se njihov broj svodi na stotine (Pristina, Peć, Gnjilane, Prizren, Uroševac, Istok, Lipljan, južni deo Kosovske Mitrovice itd.), kao i na to da njihov povratak u te gradove u dogledno vreme nije moguć, neophodna je pravedna nadoknada (*compesatio iustum*).

Teritorijalnu autonomiju Srba na Kosovu i Metohiji činilo bi pet teritorijalnih celina - oblasti, i to: Centralno-kosovska, Severno-kosovska, Kosovsko-pomoravska, Šarplaninska i Metohijska oblast. Najvažniji verski objekti i spomenici, kao i kulturno-istorijski spomenici srpskog naroda, koji bi

prostorno mogli da se nađu u predloženim oblastima ili da se povežu sa njima, predstavljali bi njihov deo. Oni koji to ne bi mogli, zahtevali bi odgovarajuće garancije države Srbije, međunarodne garancije i efektivnu fizičku zaštitu. Pomenute oblasti bi sačinjavale Region, koji bi bio politički i pravni nosilac teritorijalne autonomije u okviru Kosova i Metohije.

Srbi koji žive van teritorije Regiona moraju uživati, pored klasičnih ljudskih prava koja su zajamčena svim građanima Kosova i Metohije, i posebna kolektivna prava, neophodna zarad očuvanja njihovog identiteta. Ona se ostvaruju ne samo kao prava negativnog statusa - u smislu obaveze privremenih institucija samouprave da se uzdrže od uplitanja u njihovo slobodno vršenje, ili kao prava aktivnog statusa - omogućavajući Srbima učešće u javnom životu i ravnopravnost pri zapošljavanju u javnim službama, već i kao prava pozitivnog statusa - što podrazumeva dužnost privremenih institucija samouprave da preduzmu mere kojima se unapređuje položaj srpske zajednice na onim delovima Kosova i Metohije na kojima je ona ugrožena.

Polazeći od ovih pretpostavki, srpskoj nacionalnoj zajednici se moraju obezbediti sledeći pravni instrumenti: sloboda izražavanja nacionalnog identiteta; zabrana diskriminacije; preduzimanje mera za obezbeđenje ravnopravnosti; zabrana nasilne asimilacije; razvijanje duha tolerancije; zabrana izazivanja rasne, nacionalne i verske mržnje; pravo na očuvanje posebnosti (pravo na upotrebu srpskog jezika, izbor i upotrebu ličnog imena, službenu upotrebu jezika i pisma, pravo na negovanje kulture i tradicije, na ravnopravnost pri zapošljavanju u javnoj službi, pravo na školovanje na srpskom jeziku, na upotrebu nacionalnih simbola, na javno obaveštavanje na srpskom jeziku); pravo na udruživanje; pravo na saradnju sa sunarodnicima u regionu i van teritorije Kosova i Metohije; zabrana narušavanja prava pripadnika srpske zajednice; sudska zaštita prava pripadnika srpske zajednice; osnivanje nacionalnog saveta srpske zajednice; ombudsman za prava pripadnika nacionalnih zajednica.

Položaj romske nacionalne manjine

Iako je od svoje institucionalizacije 1971. godine evropski pokret Roma crpao ideje od Roma nastanjenih u Srbiji i drugim delovima tadašnje SFRJ, trebalo je da prođe više od tri decenije pa da se pitanje statusa Roma u Srbiji reguliše.⁵³ Srbija, iz koje su potekle ideje o institucionalnom priznavanju političkog i društvenog statusa Roma, ostala je na marginama evropskih političkih tokova, tako da se među poslednjima pridružila državama koje su pripadnicima romske etničke zajednice priznale status nacionalne manjine. Rumunija, Mađarska, Bugarska, Hrvatska, Ukrajina, Slovenija, Albanija, Makedonija, Nemačka, Finska, Španija, Češka, Slovačka i druge države su krajem osamdesetih i tokom devedesetih godina 20. veka institucionalizovale položaj Roma i počele sa programima njihove socijalno-ekonomske integracije. U istom periodu, sve bolje organizovan evropski pokret Roma - podržan od strane međunarodnih institucija - odlučno je na dnevni red stavio niz pitanja koja su važna za rešavanje nagomilanih socijalnih, političkih i kulturnih problema romske zajednice. Ovaj proces se sa različitim uspehom odvijao u gotovo svim državama centralne i jugoistočne Evrope, izuzev u SR Jugoslaviji, odnosno Srbiji i Crnoj Gori, u kojoj je pod bremenom vlasti autoritarnog establišmenta, podržavanog od dela ekonomske i kulturne elite, razorena ionako krhka konstrukcija međuetničke solidarnosti u zemlji. U tom procesu je najnepovoljniji bio položaj marginalnih društvenih grupa, među kojima su bili i Romi. Grubo zloupotrebljeni od srbijanske političke elite, a delom i od svojih lidera, Romi su se našli u najtežim okolnostima od završetka Drugog svetskog rata. Istovremeno, deo romske inteligencije, nemoćan da se suprotstavi ovim procesima, napušta zemlju i svoj rad nastavlja izvan regiona.

Kada je nacionalističko ludilo utihnuo, Romi su mogli sumirati njegovu bestijalnost: na hiljade Roma je stradalo tokom ratova u Bosni, Hrvatskoj i naročito na Kosovu, na desetine hiljada ih je raseljeno, romski pokret je gotovo razoren, romske političke i kulturne institucije su izgubile

⁵³ Videti: Goran Bašić, *Položaj Roma u centralnoj i jugoistočnoj Evropi posle 1989. godine*, u Miloš Macura, *Cigani/Romi u prošlosti i danas*, SANU, 2000, str.49-69; Goran Bašić, *Političko-pravni položaj Roma u Srbiji*, u Dragoljub Đorđević, *Romi od zaboravljene do manjine u usponu*, Odbor za građansku inicijativu, Niš, 2004, str.71-79; Goran Bašić, *Political and legal status of the Romas in central and southeast Europe*, Facta Universitates, Vol.2, No.8, Niš, 2001. str. 491-516.

značaj koji su imale tokom sedme i osme decenije 20. veka, a politički, socijalni i kulturni status grupe još uvek je bio otvoren. Delimičnu odgovornost za ovakvo stanje snose i pojedini romski lideri koji su podlegli pritisku i prihvatili darove tada moćnih političkih partija – poslanička mesta, ministarske apanaže i sitne privilegije. Izvesnu nadu budile su romske nevladine organizacije, koje su u međuvremenu osnovane, aktivnosti intelektualaca neromskog porekla, solidarnost evropskog pokreta Roma i, naročito, delovanje međunarodnih institucija koje su jasno postavile standarde u vezi sa zaštitom prava nacionalnih manjina u Evropi. Zajedničkim naporima romsko pitanje je ponovo stavljeno na dnevni red političke agende u Srbiji. Na početku političke tranzicije u Srbiji, u novembru 2000. godine, na skupu u Niškoj Banji, na kojem su učestvovali predstavnici nacionalnih manjina, predstavnici tada tek formirane državne uprave i stručnjaci, usvojena je *Deklaracija o novom demokratskom sistemu zaštite i unapređenja prava manjina u SR Jugoslaviji*, u kojoj su preporučeni ciljevi i principi nove politike prema nacionalnim manjinama u zemlji. Između ostalog, u Deklaraciji se izričito postavlja pitanje priznavanja statusa tzv. nepriznatih manjina, među kojima su bili Romi, a u vezi sa položajem romske zajednice preporučeno je “da bi u SRJ u novom demokratskom sistemu zaštite manjina Romima trebalo obezbediti nediskriminirajući položaj i prava, a odgovarajućim merama i u određenim područjima i unapređenje socijalnoekonomskog položaja”.⁵⁴

Novoformirane vlasti su prihvatile duh Deklaracije i, delimično, preporuke koje ona sadrži, a među njima i onu koja se odnosi na položaj Roma. U tom smislu su i rešenja *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, koji je usvojen u parlamentu SR Jugoslavije u februaru 2002. godine, i o kojima je već bilo reči.

Priznavanjem statusa nacionalne manjine okončana je borba romskih aktivista u vezi sa priznavanjem statusa grupe, ali je istovremeno otvoren još složeniji proces implementacije prava pripadnika romske nacionalne manjine u Srbiji i kreiranja i sprovođenja programa socijalno-ekonomske integracije.

Oba procesa su u toku i formalno se ostvaruju u skladu sa usvojenim međunarodnim standardima i pomenutim Zakonom. Najuočljiviji

⁵⁴ Konferenciju u Niškoj banji organizovali su Centar za istraživanje etniciteta iz Beograda, ISCOMET iz Maribora, Jugoslovensko udruženje za političke nauke i Društvo dobre akcije iz Niša.

rezultati postignuti su u vezi sa institucionalizacijom dela kolektivnih prava zajednice i ustanovljavanjem programa integracije Roma. Formiranjem Nacionalnog saveta romske nacionalne manjine nastalo je, u smislu *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, telo koje bi trebalo da se stara o ostvarivanju prava na samoupravu romske zajednice u oblasti jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture, i koje bi trebalo da učestvuje u procesu odlučivanja ili da odlučuje o pitanjima iz tih oblasti i osniva ustanove iz tih oblasti.⁵⁵ Time je stvorena institucionalna osnova za zaštitu identiteta i kulture Roma u Srbiji. Takođe, ustanovljavanje Kancelarije za integraciju Roma pri Ministarstvu za ljudska prava i prava nacionalnih manjina i nekritičko usvajanje *Strategije za integraciju i davanje novih ovlašćenja Romima*, koju su u neprimereno kratkom roku i bez relevantnih podataka kreirali stručnjaci angažovani pri Misiji OEBS-a u Srbiji, predstavljaju tek prvi korak ka rešavanju nagomilanih socijalno-ekonomskih i obrazovno-prosvetnih problema, kao i ka jačanju nacionalnog i kulturnog identiteta grupe.

U vezi sa razvojem ovih procesa, neophodno je za njih obezbediti društvenu i političku podršku, osnažiti trenutno krhke i gotovo neformalne institucionalne pretpostavke, i to u smislu: usvajanja skupštinske deklaracije o položaju Roma u Srbiji, donošenja odluka Vlade Republike Srbije u vezi sa prihvatanjem obaveza iz odgovarajućeg programa integracije i sa razvijanjem mehanizama za njihovo sprovođenje, uspostavljanja programske i donatorske koordinacije međunarodnih institucija za finansiranje i evaluaciju programa i projekata posvećenih Romima, uključivanja stručnjaka u ove procese i, najзад, obezbeđivanja permanentnih budžetskih sredstava za realizaciju programa integracije.

Time bi bili zadovoljeni uslovi za institucionalno sprovođenje programa socijalno-ekonomske integracije Roma u Srbiji, koji u ovom trenutku praktično nije počeo. Pored institucionalnih pretpostavki, potrebno je podsticati i odgovarajuće društvene mere koje bi smanjile korupciju, uticaj neformalnih centara moći i ojačale uticaj lokalnih demokratija i stručnjaka na realizaciju programa. U suprotnosti sa programom integracije jesu i rezultati Popisa stanovništva Srbije, koji ukazuju na 108.000 Roma nastanjenih u zemlji. Šta god bili razlozi popisivanja ovog broja Roma, oni ugrožavaju program rešavanja socijalno-ekonomskih pitanja, ali i najgrublje utiču na razvoj nacionalnog i kulturnog identiteta zajednice. Prema rezultatima istraživanja *Romska naselja, uslovi života i mogućnosti integracije Roma u*

⁵⁵ Član 19 *Zakona o pravima i slobodama nacionalnih manjina*.

Srbiji, koje su obavili stručnjaci u Centru za istraživanje etniciteta, samo u 593 evidentirana romska naselja, u kojima živi više od 100 stanovnika ili više od 15 porodica, nastanjeno je ukupno 201.353 Roma starosjedelaca i 46.238 Roma raseljenih sa Kosova. Pretpostavlja se da bar još 70.000 Roma živi u manjim naseljima i, disperzirano, u urbanim centrima. Svakako da projektovanje programa rešavanja socijalno-ekonomske integracije nije isto kada je reč o 100.000 ljudi ili o barem tri puta većem broju.

Dakle, životne probleme Roma trebalo bi rešavati suzbijanjem i eliminisanjem strukturalnog siromaštva, kroz osmišljavanje, usvajanje i razvijanje participativnog, dinamičnog, kooperativnog integrativnog modela, u kojem država i njene službe pomažu siromašne Rome da dostignu određeni nivo životnog standarda. Istovremeno, neophodno je sprovoditi programe osposobljavanja i osnaživanja siromašnih romskih porodica da samostalno održavaju postignuti ili postižu viši nivo standarda.

Neophodno je da državni i lokalni organi vlasti rešavanju problema Roma pristupe integralno, odnosno da se dugoročno, istovremeno i koordinirano sprovede socijalne, ekonomske, prosvetno-obrazovne, zdravstvene i urbanističke mere i programi čiji je cilj unapređivanje života u održivim i prosperitetnim romskim naseljima. U slučajevima kada je zbog nemogućih uslova života neophodno raseljavati određeno naselje, nužno se mora voditi računa o potrebama njegovih stanovnika, načinu života i privređivanju. Svakako, obuhvat preduzetih socijalno-ekonomskih mera i aktivnosti mora se odnositi na sve stanovnike naselja.

Pre osmišljavanja relevantnog programa trebalo bi pokazati jasnu političku volju za njegovu implemantaciju, jer će se na taj način sticati poverenje članova romske zajednice. To znači da bi prethodno trebalo usvojiti jedan opšti, deklarativni dokument kojim se izražava kako društvena tako i državna spremnost da se problemu pride na odgovoran način. Potom je potrebno da Vlada Srbije usvoji uredbe na osnovu kojih se osnivaju institucije koje su zadužene i odgovorne za osmišljavanje i sprovođenje relevantnih programa. Stvaranje institucija koje će permanentno sprovoditi programe važno je koliko i njihovo valjano osmišljavanje. Organi uprave bi trebalo da razviju i podrže sistem praktičnih mera, koji ima za cilj osposobljavanje i osamostaljivanje romske zajednice za život bez humanitarne pomoći, a u perspektivi i za život bez socijalne pomoći. Bilo koja pojedinačna mera ili program imaće izgleda na uspeh samo ukoliko budu skladno ukomponovani u celinu romskog života. Nemaju izgleda na uspeh mere koje ne vode računa o

urgentnim potrebama, kulturi i tradiciji Roma. Zbog toga je tokom osmišljavanja programa i njihove realizacije neophodno obezbediti učešće predstavnika romske zajednice.

Neophodno je koordinirati kratkoročne, srednjoročne i dugoročne programe unapređenja uslova života romske zajednice. Takođe je neophodno da odgovornost za sprovođenje svih programa i mera u adekvatnoj srazmeri podele centralna vlast, lokalne vlasti, pripadnici romske zajednice i ostali građani Srbije. Trajne rezultate može dati samo planska koordinacija romskih i humanitarnih organizacija, NVO i institucija lokalnih vlasti i državnih organa u nastojanju da se poboljšaju životni uslovi i ostvari integracija romske zajednice. Bez organizovanog, zajedničkog, volonterskog rada građana Srbije u zajednici sa Romima nema govora o bilo kakvom obliku integracije - privremenoj ili trajnoj, delimičnoj ili potpunoj.

Prilikom osmišljavanja programa trebalo bi imati u vidu karakteristike integracije u širem i užem smislu. Pri tome, programi unapređenja života i integracije u užem smislu, za koje veći deo odgovornosti snose organi državne uprave, trebalo bi da odrede sadržaj i prioritetne mere i aktivnosti. Svakako da su ekonomsko osnaživanje romske porodice i stanovanje pretpostavke trajnog poboljšanja životnih uslova romske zajednice, koje otvaraju mogućnosti stvarne integracije. Neophodno je razviti programe zapošljavanja, paralelno sa programima zdravstvenog prosvetavanja i obrazovanja, a naročito obratiti pažnju na programe zdravstvenog prosvetavanja i zapošljavanja žena i obrazovanja dece. Problem obrazovanja se mora sprovoditi dugoročno, ali trebalo bi imati na umu da se u ovoj oblasti mogu postići trajni rezultati već tokom realizacije srednjoročnih planova.

Nedo MILIĆEVIĆ

**STANJE I PROBLEMI NACIONALNIH MANJINA
U BOSNI I HERCEGOVINI**

UVOD

Zastupljenost nacionalnih manjina u ukupnom stanovništvu Bosne i Hercegovine procentualno nije velika i ona se, van sumnje, kreće ispod 5%. Ova nedovoljna određenost navedenog procenta za sada je neminovna. Naime, posljednji popis stanovništva u Bosni i Hercegovini obavljen je 1991. godine, s tim što i neke njegove podatke treba tretirati s rezervom. Konkretno, kao jedan od primjera za ovu konstataciju može poslužiti podatak da je, prema ovom popisu, registrovano svega 8.864 pripadnika romske populacije, iako i najskromniji podaci sigurno pokazuju da je njihov broj i tada bio, a i da je i sada višestruko veći (procjenjuje se da sada u Bosni i Hercegovini ima između 30.000 i 50.000 Roma; o ovom se detaljnije govori u poglavlju ove analize o Romima). Drugi razlog za nedovoljnu određenost broja ukupnog stanovništva Bosne i Hercegovine jeste četvorogodišnji rat i poslijeratna nestabilnost ukupnih društvenih prilika u ovoj državi, što je upravo i imalo za posljedicu da od 1991. godine do sada (i dosta neizvjesno do kada još) nije vršen popis stanovništva. Ratna stradanja u Bosni i Hercegovini dovela su do masovnih progona i izbjeglištva, te do drastične promjene njene etno-slike, koja se izražava i kao naglašena teritorijalna homogenizacija stanovništva po nacionalnoj (i vjerskoj) osnovi. Stoga je teško na sigurniji način zaključivati o sadašnjem demografskom i etnodemografskom stanju. No, prema stavu više naučnih institucija u Bosni i Hercegovini, dosta je ujednačena procjena da bi, naspram 4.377.030 stanovnika po popisu iz 1991. godine, u normalnim uslovima, da nije bilo rata, sada u Bosni i Hercegovini bilo oko 4.600.000 stanovnika, a da sada u njoj živi najviše 3.600.000 stanovnika.¹

Iako ne postoje zvanični podaci o broju pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, koji su u ratu 1992–1995. postali izbjeglice ili raseljena lica, ipak sve procjene ukazuju da je taj procenat znatno veći nego u slučaju tri konstitutivna naroda. Procjenjuje se, naime, da je oko 70–75% pripadnika nacionalnih manjina u ratu napustilo svoje dotadašnje

¹ Navedeno prema studiji: *Nacionalni izvještaj o humanom razvoju za Bosnu i Hercegovinu* – 2001 godina, Ekonomski institut Sarajevo i United Nations Development Programme, Sarajevo, 2002. godine.

prebivalište (ili kao izbjeglice – odlaskom u inostranstvo, ili kao raseljena lica – nastanjenjem u nekom drugom mjestu u Bosni i Hercegovini). Nema sigurnijih podataka ni o broju pripadnika nacionalnih manjina koji su se kao izbjeglice ili raseljena lica vratili u mjesto svog predratnog prebivališta. No s razlogom se može tvrditi da je taj procenat znatno manji nego u slučaju izbjeglica i raseljenih lica iz sastava tri konstitutivna naroda, što je, van sumnje, posljedica prvenstveno takve politike nacionalnih političkih partija iz sastava konstitutivnih naroda, koje su bile vladajuće gotovo u cijelom posljednjem petnaestogodišnjem periodu.

Za razumijevanje stanja i problema nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini korisno je imati u vidu još neke objektivne karakteristike. Radi se o tome da, pored dosta skromnog procenta pripadnika ovih nacionalnih kolektiviteta u ukupnom broju stanovnika ove države, postoji veliki broj raznih nacionalnih manjina, i istovremeno, mali broj pripadnika pojedine nacionalne manjine (sa izuzetkom Roma i donekle Albanaca i Ukrajinaca), te njihova teritorijalna razmještenost po gotovo svim opštinama u Bosni i Hercegovini (bez ikakve njihove koncentracije na nekom njenom dijelu).

PRAVNI TRETMAN NACIONALNIH MANJINA U BOSNI I HERCEGOVINI

1. Stanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i ukupan društveni položaj i pojedinca i kolektiviteta, uvijek je posljedica njihovog i pravnog i faktičkog tretmana. Oba ova aspekta su u stalnom međusobnom odnosu zavisnosti i mogu biti (pa i u drastičnom izrazu) manje ili više odgovarajući. Pravni aspekt je po pravilu uslov i limitirajući činilac faktičkog stanja, s tim što uglavnom uvijek postoji određeni raskorak između normativnog i stvarnog, a što onda nekada dobija i zabrinjavajuće, netolerantne razmjere.

Kada su u pitanju pripadnici nacionalnih manjina u određenoj državi, njihov položaj je u osnovi opredijeljen karakteristikama i kvalitetom položaja samog građanina kao pojedinca, kao i položajem većinskog nacionalnog kolektiviteta dotične države. U principu, u okviru osnovnog zahtjeva – da stalno jačaju ljudska prava i osnovne slobode, dodatni zahtjev demokratije i vladavine prava jeste upravo to da se položaj pripadnika nacionalne manjine i manjinskog kolektiviteta u cjelini što više približi i izjednačava sa položajem svakog građanina kao pojedinca i položajem većinskog naroda. Ako položaj pojedinca i većinskog naroda nije adekvatan, iluzorno je očekivati zadovoljavajuće stanje u tretmanu pripadnika nacionalnih manjina. No, položaj većinskog naroda i njegovih pripadnika ne

mora biti i često nije pokazatelj položaja manjinskih nacionalnih kolektiviteta, a u tim slučajevima uvijek na štetu ovih drugih. U slučaju Bosne i Hercegovine sadašnje stanje je takvo da je svaki od ovih aspekata nezadovoljavajući. I pravni i faktički položaj pojedinca i svakog nacionalnog kolektiviteta, uključujući i pripadnike tri konstitutivna naroda, nije dobar, pri čemu ta ocjena naročito važi za položaj nacionalnih manjina. Međutim, imajući u vidu donedavni izrazito slab položaj ovih manjina, treba posebno naglasiti da se to stanje tokom posljednje dvije godine kvalitetno poboljšalo, naročito u domenu pravnog aspekta.

2. Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini posvetio je značajan dio ljudskim pravima i osnovnim slobodama. Pored Ustava Bosne i Hercegovine, kao njegovog sastavnog dijela,² to se još posebno odnosi na Sporazum o ljudskim pravima³ i Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima.⁴ To je svakako prvenstveno posljedica činjenice da su u četvorogodišnjem ratu na najgrublji način rušeni upravo ljudska prava i osnovne slobode.

Ustav Bosne i Hercegovine taksativno navodi 13 ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁵ među kojima nema posebnog garantovanja nekih specifičnih prava nacionalnih manjina. Pored ovoga, postoji posebna i dosta detaljna ustavna odredba o nediskriminaciji po bilo kom osnovu, među kojima se posebno navodi nacionalno porijeklo.⁶ Sadržaj ove ustavne odredbe je gotovo identičan članu 14 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Istu takvu formulaciju sadrži i Sporazum o ljudskim pravima,⁷ dok je zabrana diskriminacije još detaljnije utvrđena u Sporazumu o izbjeglicama i raseljenim licima.⁸

Jedna od specifičnosti ustavnog sistema Bosne i Hercegovine jeste i to što je veliki broj međunarodnih pravnih akata o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, po samom ustavnom određenju, sastavni dio pravnog sistema ove države. Radi se o 16 takvih akata, navedenih u Aneksu I uz Ustav Bosne i Hercegovine, odnosno o 22 akta, navedena u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Među ovim aktima nalaze se i neki koji su u potpunosti posvećeni ostvarivanju i zaštiti prava nacionalnih manjina, kao

² Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, Aneks IV.

³ Isto, Aneks VI.

⁴ Isto, Aneks VII.

⁵ Ustav Bosne i Hercegovine, član II. 3.

⁶ Isto, član II.4.

⁷ Aneks VI, Sporazum o ljudskim pravima, član 1, stav 1, tačka 14.

⁸ Aneks VII, Sporazum o izbjeglicama i raseljenim licima, član I i član II.

što su Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina, Evropska povelja o regionalnim jezicima i Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije.

Suštinski pravni problem ostvarivanja i zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda nakon uspostavljanja mira u Bosni i Hercegovini bio je neadekvatan ustavni tretman nacionalnih kolektiviteta, počev od takvog tretmana tri konstitutivna naroda. Radi se o tome da su, prema Ustavu, konstituenti Federacije Bosne i Hercegovine bili Bošnjaci i Hrvati, ali ne i Srbi, a konstituent Republike Srpske su bili Srbi, ali ne i Bošnjaci i Hrvati. Time je svaki od ova tri naroda bio podijeljen u dvije kategorije, od kojih su u onoj drugoj, neravnopravnoj kategoriji bili svi oni građani koji ne pripadaju konstitutivnom narodu dotičnog entiteta. Drugim riječima, svaki od tri konstitutivna naroda bio je punopravan samo na polovini teritorije Bosne i Hercegovine (u jednom od entiteta), dok su njihovi pripadnici koji žive u drugom entitetu, kao i svi ostali građani Bosne i Hercegovine, a to su svi pripadnici nacionalnih manjina, bili ili ograničeni ili onemogućeni u ostvarivanju mnogih ustavnih prava.

Navedeni diskriminirajući položaj svih nacionalnih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini sankcionisan je polovinom 2000. godine odlukom Ustavnog suda Bosne i Hercegovine,⁹ kad je stvorena pravna obaveza da se izvrše promjene u entitetskim ustavima i da se njihove odredbe usklade sa tom odlukom. Do toga je i došlo u aprilu 2002. godine, donošenjem 28 amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine¹⁰ i 27 amandmana na Ustav Republike Srpske.¹¹ Suštinski kvalitet ovih ustavnih promjena jeste u tome što su, slijedeći princip ravnopravnosti, Bošnjaci, Srbi i Hrvati postali konstitutivni narodi u oba entiteta, te što je, u skladu s tim principom, kvalitetno ustavnopravno poboljšan položaj „ostalih”, pod čime treba prije svega podrazumijevati pripadnike nacionalnih manjina. „Ostali” se izričito pominju u 10 amandmana na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine i u 8 amandmana na Ustav Republike Srpske, u kojima se poboljšanje njihovog pravnog tretmana izražava prije svega u sljedećem:

a) U Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i u Vijeću naroda Republike Srpske postoje članovi iz reda „ostalih”, koji „*ravnopravno učestvuju u postupku većinskog glasanja*”, a onda kada se zakon ili drugi propis odnosi na „*vitalni interes jednog od konstitutivnih naroda*”, ti akti se smatraju usvojenim ako za njih glasa „većina svakog

⁹ Vidi: „Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 23/2000.

¹⁰ Vidi: „Službene novine Federacije BiH”, broj 16/02.

¹¹ Vidi: „Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 21/02.

kluba zastupljenog u Domu naroda/Vijeću naroda”, što znači i većina članova iz kluba „ostalih”.¹² Ono što je ovdje interesantno uočiti jeste da entitetski ustavi ne predviđaju *zaštitu vitalnog interesa „ostalih”*, nego samo *zaštitu vitalnog interesa konstitutivnih naroda*, s tim što odluka o ovoj zaštiti zavisi i od glasova članova ovog zakonodavnog organa koji su iz reda „ostalih”.

b) Jedan član entitetske vlade mora biti iz reda „ostalih”.¹³

c) Utvrđena je obaveza proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda i „ostalih” u organima vlasti (u entitetskim i kantonalnim vladama i ministarstvima, u opštinskim organima vlasti i u kantonalnim/okružnim i opštinskim/osnovnim sudovima).¹⁴

d) Prilikom promjena Ustava Republike Srpske predviđeno je da se predložena promjena smatra usvojenom ako za nju glasa i *većina članova Vijeća naroda iz svakog konstitutivnog naroda i „ostalih”*,¹⁵ dok se za takvu promjenu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine ne traži da za nju glasa i većina članova Doma naroda iz sastava „ostalih”.¹⁶ Ovakav različit položaj „ostalih” svakako je neopravdan i vjerovatno ga treba pripisati brzini koja je karakterisala postupak usvajanja ovih amandmana.

3. Slijedeći izložene promjene u ustavima entiteta, te ispunjavajući obaveze koje su uslov za uključivanje Bosne i Hercegovine u evropske i transatlantske integracije, u 2003. godini je donesen Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina.¹⁷ To je prvi put da je u Bosni i Hercegovini donesen ovakav poseban zakon o pravima nacionalnih manjina. Treba naglasiti da je naročito značajno što je taj zakon donesen na nivou Bosne i Hercegovine, kako zbog ujednačenog pravnog tretmana nacionalnih kolektiviteta na cijelom prostoru ove države, tako i zbog činjenice što je

¹² Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Amandman XXXVIII tačka 2, Amandman XXXIII tačka 3 i

Amandman XL tačka 2.

Ustav Republike Srpske, Amandman LXXVIII tačka 3, stav 2, tačka 4, te Amandman LXXXIII b, stav 3.

¹³ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Amandman XLIV.

Ustav Republike Srpske, Amandman LXXXIV.

¹⁴ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Amandman LII.

Ustav Republike Srpske, Amandman LXXXV.

¹⁵ Ustav Republike Srpske, Amandman LXXXIX.

¹⁶ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Amandman L.

¹⁷ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina objavljen je u "Službenom glasniku Bosne i

Hercegovine", broj 12/03.

država Bosna i Hercegovina (a ne entiteti) subjekt međunarodnih pravnih obaveza, odnosno „strana ugovornica međunarodnih sporazuma”, od kojih se više njih odnosi upravo na nacionalne manjine.

S obzirom na to da do donošenja ovog zakona u Bosni i Hercegovini u osnovi nije ni postojalo pravno regulisanje (zakonima i drugim propisima) prava nacionalnih manjina, te da je pravni sistem još nepotpun, neadekvatan i u procesu izgradnje, ima puno opravdavajućih razloga što neka njegova rješenja nisu odgovarajuća. S razlogom se, naime, može tvrditi da su neka njegova rješenja ostala ispod realnih potreba ovih nacionalnih kolektiviteta, kao i ispod udovoljenja važećim ustavnim zahtjevima i međunarodnim pravnim standardima koji Bosnu i Hercegovinu obavezuju. Načelno obrazloženje ove tvrdnje jeste prije svega to da, bez obzira na to što ovaj zakon tretira veliki broj pitanja koja su od značaja za pravni položaj nacionalnih manjina, njegova karakteristika jeste da se to često čini na previše uopšten način, naprosto nabrajajući ta prava, tako da u nekim slučajevima nema ni minimalnog pravnog određenja o tome kako će se ta prava ostvarivati i kako će se ona zakonski štititi. U nekim slučajevima je prisutna i nepreciznost – do te mjere da se pojedine odredbe svode na političku proklamaciju koja pravno znači vrlo malo. Uz to, ima i slabosti u pravnotehničkoj obradi Zakona, što dovodi do nejasnoća koje će svakako biti otežavajući faktor u njegovoj primjeni.

Neke od slabosti zakonskog uređivanja prava nacionalnih manjina već su uočene i u nadležnim državnim organima već je pokazana spremnost da se one otklone izmjenama i dopunama navedenog zakona. No, istovremeno treba naglasiti da Zakon sadrži i više rješenja koja zaslužuju punu podršku i koja predstavljaju važan elemenat u ostvarivanju i zaštiti prava ovih nacionalnih kolektiviteta. I o jednim i o drugima će u ovom tekstu biti komentara: prvo će se ukazati na neka opšta zakonska određenja i eventualne slabosti u vezi s tim, nakon čega će se u posebnim dijelovima komentarisati i pravno i stvarno stanje nekih naročito važnih prava nacionalnih manjina (pravo na udruživanje pripadnika nacionalnih manjina, njihovo pravo na obrazovanje, tzv. ”kulturna prava” pripadnika nacionalnih manjina, njihovo pravo na informisanje, učešće nacionalnih manjina u organima vlasti). Poseban dio ovog rada odnosi se na stanje i probleme Roma u Bosni i Hercegovini. U pitanju je najbrojnija nacionalna manjina, ali istovremeno i manjina koja je ne samo u najtežem ekonomsko-socijalnom položaju, nego je najviše izložena diskriminaciji.

4. Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina treba posmatrati zajedno sa mnogim pravnim rješenjima u ostalim zakonima i drugim propisima koji se odnose na njih, s tim što su rješenja u ovom zakonu

po pravilu opredjeljujuća za sve te druge pravne akte. Upravo imajući ovo u vidu, ovdje se ukazuje na neka njegova određenja koja zaslužuju posebnu pažnju.

4.1. Iz samog naslova ovog zakona, kao i iz njegovog člana 1 (kojim se utvrđuje koja se prava i obaveze nacionalnih manjina regulišu ovim zakonom), proizlazi da su predmet njegovog regulisanja prava **pripadnika** nacionalnih manjina kao pojedinaca. Bilo bi adekvatnije rješenje da su i naslov i odredba – kojom se reguliše šta se uređuje ovim zakonom – glasil: „... *zaštita prava nacionalnih manjina*“, a ne „... *zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina*“. Ovo stoga što su neka od tih prava naprosto tzv. „kolektivna prava“, koja se jedino i mogu ostvarivati kao takva (takva su mnoga prava iz oblasti kulturnih prava nacionalnih manjina). Na taj način bi se pojmom „*nacionalnih manjina*“ (a ne pojmom „*pripadnika nacionalnih manjina*“) obuhvatila i njihova individualna i njihova kolektivna prava, kako je inače i postupljeno u nekim odredbama samog ovog zakona.

4.2. Zakon daje svojevrsnu pozitivnopravnu definiciju nacionalnih manjina, konstatujući da je to „*dio stanovništva – državljana Bosne i Hercegovine koji ne pripadaju ni jednom od tri konstitutivna naroda, a sačinjavaju je ljudi istog ili sličnog etničkog porijekla, iste ili slične tradicije, običaja, vjerovanja, jezika, kulture i duhovnosti i bliske ili srodne istorije i drugih obilježja*“.¹⁸

Polazeći od navedene definicije, Zakon poimenično navodi 17 nacionalnih manjina,¹⁹ uz dodatnu konstataciju da su to i svi drugi „*koji ispunjavaju uslove iz stava 1. ovog člana*“ (znači, uslove iz definicije koja je u tom članu utvrđena za pojam „nacionalne manjine“). Ovo može u praksi izazivati određene nejasnoće, jer se može tumačiti da se odnosi i na one grupe u kojima u cijeloj državi ima samo nekoliko pripadnika. Pošto takvim grupama objektivno nije moguće osiguravati sva prava i na isti način kao manjinskim kolektivitetima koji mogu biti i vrlo brojni, ovakav nediferenciran pristup može dovoditi do nesporazuma i sporenja o eventualnoj povredi principa ravnopravnosti. Upravo stoga države i izbjegavaju davanje definicije pojma „nacionalne manjine“, a neke od njih još, pored ovog pojma, upotrebljavaju i pojam „etničke grupe“ i sl.

¹⁸ Član 3, stav 1 Zakona.

¹⁹ U stavu 2, člana 3 Zakona navedene su sljedeće nacionalne manjine: Albanci, Crnogorci, Česi, Italijani, Jevreji, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci i Ukrajinci, te drugi „koji ispunjavaju uslove iz stava 1. ovog člana“.

4.3. U nekoliko odredbi Zakona ostvarivanje nekih vrlo važnih prava nacionalnih manjina predviđa se pod uslovom da njihovi pripadnici u određenom gradu ili opštini čine većinu (članovi 9, 12, 14, 18). Takve opštine i takvog grada u Bosni i Hercegovini nema, tako da ovakvo propisivanje prava više djeluje kao želja da se ostavi dobar dojam, negoli što zaista znači osiguravanje i zaštitu tih prava. Ove odredbe se odnose na pitanja i odnose koji su od velikog značaja za nacionalne manjine (poštivanje prava drugih nacionalnih kolektiviteta; upotreba jezika manjine u komunikaciji sa organima vlasti; natpisi na ustanovama; imena ulica i drugih topografskih oznaka; nastava na maternjem jeziku manjine; osnivanje biblioteka, videoteka, kulturnih centara, muzeja, arhiva, kulturnih, umjetničkih i folklornih društava; pružanje finansijskih i bankarskih usluga i dr.). To znači da je, zbog činjenice da su u Bosni i Hercegovini nacionalne manjine prisutne u gotovo svakoj opštini, ali istovremeno i svugdje u relativno malom broju, bilo potrebno utvrditi adekvatniji kriterij za ostvarivanje dotičnih prava.

4.4. U više odredbi Zakona upotrebljava se i pojam „*naseljeno mjesto*”, ali u ovom zakonu i inače nema definicije toga pojma, tako da u praksi može dolaziti do nesporazuma. Istovremeno, izgleda sasvim neprikladno vezati ostvarivanje nekih prava za „*mjesnu zajednicu*” ili „*naseljeno mjesto*”, a u nekim slučajevima i za pojmove „*opština*” i „*grad*”. Konkretno, u članu 18 Zakona navodi se da su organi vlasti „*obavezni osigurati da se u finansijskim i bankarskim uslugama i u drugim službama javnog sektora kroz uplatnice, obrasce i formulare, te u javnim bolnicama, staračkim domovima i drugim socijalnim ustanovama omogućiti upotreba jezika manjine i tretman na jeziku manjine*”. Pored toga što je ova odredba nejasna, ona je u mnogo čemu i neostvarljiva.

4.5. Puno je razloga koji bi nalagali da ovaj zakon sadrži i odredbu o obavezni pripadnika nacionalnih manjina da poštuju teritorijalni integritet i političku nezavisnost države Bosne i Hercegovine, kao i njeno zakonodavstvo. Naime, bilo bi značajno da se u pravnom aktu kojim se regulišu prava nacionalnih manjina da se istovremeno pravno proklamuje i ta tako značajna njihova obaveza, koja je inače kao takva izričito utvrđena u više međunarodnih pravnih akata. Za razliku od tretiranog zakona, zakoni o pravima nacionalnih manjina mnogih država sadrže ovakvu odredbu.

4. 6. S obzirom na to da se u ovom zakonu normiraju sva pitanja koja imaju krupan značaj za položaj nacionalnih manjina, to su ta pitanja u njemu i normirana uglavnom na nivou proklamacije određenog principa/pravila. Stoga je nedostatak Zakona što u njemu samom u više slučajeva nije određeno da će se potpunije zakonsko normiranje tih

pitanja/prava urediti u zakonu koji se odnosi na dotičnu oblast društvenog života. To bi naročito trebalo predvidjeti za zakone koji se odnose na obrazovanje i medije.

Pravo na udruživanje pripadnika nacionalnih manjina

U Bosni i Hercegovini je zakonski regulisana sloboda građana za udruživanje s drugima. Takav zakon je postojao i u ratnom i poslijeratnom periodu. Sada važeći zakon donesen je 2001. godine²⁰ i predstavlja korektnu pravnu osnovu za ostvarivanje i zaštitu ovog ljudskog prava (takvu ocjenu je dalo i više tijela međunarodnih organa/organizacija – Savjeta Evrope, OSCE i dr.). U skladu s njim su registrovana/preregistrovana i sva postojeća udruženja pripadnika nacionalnih manjina.

S razlogom se može tvrditi da kod pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini postoji jaka svijest o značaju njihovog udruživanja, odnosno o potrebi postojanja udruženja i drugih organizovanih oblika njihove aktivnosti. Takva ocjena se posebno odnosi na manjinske kolektivitete Jevreja, Roma, Ukrajinaca, Čeha i Italijana, čija udruženja pokazuju i najveću aktivnost. Ipak, neke nacionalne manjine još nemaju svoja udruženja (Crnogorci, Rumuni, Turci, Nijemci).²¹ Razloge treba tražiti prije svega u njihovoj malobrojnosti na području cijele Bosne i Hercegovine, i to bez ikakve koncentracije njihovog prebivališta na nekom užem lokalitetu. Ovdje je donekle izuzetak manjinska populacija Crnogoraca, koja je prema popisu stanovništva iz 1991. godine, nakon pripadnika tri konstitutivna naroda i kategorije "Jugosloveni", bila najbrojniji nacionalni kolektivitet u Bosni i Hercegovini (u tom popisu se 10.048 stanovnika Bosne i Hercegovine izjasnilo kao Crnogorci). Istina, stvarno stanje ni tada nije bilo takvo, jer su, van sumnje, bar Romi bili znatno brojniji. U oktobru 2003. godine u Sarajevu je formirana inicijativna grupa za osnivanje udruženja Crnogoraca, ali registracija takvog udruženja još nije izvršena.

²⁰ Zakon o udruživanjima i fondacijama Bosne i Hercegovine objavljen je 28. decembra 2001. godine u "Službenom glasniku BiH", broj 32/01.

²¹ Navedeno prema: „Izvještaj Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerama na provođenju načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina”, koji je Ministarsko vijeće Bosne i Hercegovine polovinom 2004. godine dostavilo generalnom sekretaru Savjeta Evrope, u smislu člana 25, stav 1, Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (komentar uz član 7 Okvirne konvencije).

Među udruženjima nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini najbrojnija su romska udruženja (polovinom 2004. godine bilo ih je u oba entiteta ukupno 32).²² Ova udruženja imaju i svoje saveze na nivou svakog entiteta, a faktički postoji i njihova asocijacija na nivou Bosne i Hercegovine, iako djeluje bez registracije. Treba naglasiti da u Republici Srpskoj postoji i Savez nacionalnih manjina Republike Srpske, u koji su do sada uključena udruženja Čeha, Roma, Mađara, Jevreja, Ukrajinaca, Makedonaca, Slovenaca i Italijana.²³

U okviru udruženja nekih nacionalnih manjina (Romi, Ukrajinci, Česi, Jevreji) postoje i određeni specijalizovani organizacioni oblici njihove aktivnosti (sekcije koje okupljaju omladinu i žene, folklorne sekcije, izdavačke sekcije, sekcije za učenje jezika i čuvanje običaja i tradicije dotične nacionalne manjine i dr.). Opšta karakteristika djelovanja svih ovih organizacionih oblika jeste pomanjkanje finansijskih sredstava, što je naročito izraženo u slučaju romskih udruženja. Istina, neka udruženja imaju značajnu pomoć iz inostranstva (Jevreji, Česi, Italijani, Ukrajinci), a već su česti i slučajevi da se kao pomoć njihovom radu (makar i u simboličnim iznosima) predviđaju sredstva u budžetima entiteta, kantona i mnogih opština.

Kad je u pitanju političko organizovanje pripadnika nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, ono se uglavnom ispoljava kroz članstvo pojedinih pripadnika ovih kolektiviteta u političkim partijama koje inače okupljaju građane Bosne i Hercegovine. Drugim riječima, iako je opšta karakteristika političkog organizovanja u Bosni i Hercegovini to da je ono pretežno izvršeno na nacionalnoj osnovi, pripadnici nacionalnih manjina nemaju svoje nacionalne političke partije, sa izuzetkom jedne političke partije Roma. Naime, početkom 2003. godine u Sarajevu je formirana Demokratska stranka Roma, ali se do sada njena aktivnost slabo primjećuje. U suštini, efekti ovakvog organizovanja nacionalnih manjina objektivno moraju biti vrlo ograničeni. Sve one su, sa donekle izuzetkom Roma, toliko malobrojne da realno nemaju bazu za formiranje svoje političke partije, koja bi mogla ostvarivati efekte koje bi trebalo očekivati od takvog organizovanja. Uz to, ova ocjena se, uključujući i Rome, posebno pojačava činjenicom da se u izbornom sistemu Bosne i Hercegovine svi izbori provode u okviru entiteta. Stoga i u vezi sa ovim pitanjem treba naglasiti da je politička participacija nacionalnih manjina i njihovo učešće u organima

²² Navedeno prema već pomenutom Izvještaju Ministarskog vijeća Bosne i Hercegovine (komentar uz član 3 Okvirne konvencije).

²³ Vidi: Isto.

vlasti u Bosni i Hercegovini mnogo sigurnije putem tzv. „posebnih lista pripadnika nacionalnih manjina” (o čemu će kasnije biti više riječi), negoli što bi se to moglo očekivati od njihovog eventualnog političkog organizovanja na nacionalnoj osnovi.

Važan aspekt organizovanog djelovanja pripadnika nacionalnih manjina je i njihovo pravo na uspostavljanje i održavanje slobodnih i miroljubivih kontakata sa pojedincima i kolektivitetima iz drugih država, naročito sa onima sa kojima dijele etnički, kulturni, jezički ili vjerski identitet, ili zajedničko kulturno nasljeđe, te njihovo pravo na učešće u aktivnostima nevladinih organizacija koje djeluju na međunarodnom planu (član 17 Okvirne konvencije). Opšte stanje u Bosni i Hercegovini – u vezi sa ovim pravima i potrebama nacionalnih manjina takvo je da su te aktivnosti dosta skromne i nerazvijene, ali istovremeno i da nisu uočene bilo kakve mjere državnih organa koje bi to otežavale i, pogotovo, sprečavale. Ipak, jedan broj udruženja nacionalnih manjina održava saradnju sa svojim matičnim državama (Česi, Ukrajinci, Italijani); takva aktivnost Jevreja na međunarodnom planu je takođe vrlo prisutna, a postoje i određeni oblici saradnje Roma sa romskim udruženjima sa područja bivše Jugoslavije, Bugarske i, možda najviše, sa Romima u Mađarskoj.

U vezi sa navedenim treba pomenuti i to da Bosna i Hercegovina još nema zaključen nijedan bilateralni ugovor sa o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina koji žive u nekoj drugoj državi. Do sada nije bilo inicijative drugih država prema Bosni i Hercegovini da se takav ugovor zaključi. Bosna i Hercegovina je zvanično predložila Republici Sloveniji zaključenje takvog ugovora, ali je to još uvek u fazi preliminarne razgovora.

Pravo na obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina

Opšta karakteristika obrazovnog sistema u Bosni i Hercegovini jeste da je on opterećen mnogim slabostima, uključujući i jak nacionalni i vjerski uticaj one nacionalne političke partije, odnosno one vjerske zajednice koja je na dotičnom području dominirajuća. Svemu tome, svakako, doprinosi i neodgovarajući zakonski okvir.

U navedenim okolnostima položaj učenika iz sastava nacionalnih manjina objektivno mora biti posebno nezadovoljavajući. Istina, u Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina se jedno posebno poglavlje odnosi na njihova prava u sistemu obrazovanja, ali je to još bez stvarnih efekata. Odnosne odredbe u ovom zakonu mogu imati karakter principa koje treba ostvarivati i zaštićivati, ali – istovremeno – one mogu imati

djelotvornost, po pravilu, samo onoliko koliko su operacionalizirane u zakonima kojima se regulišu odnosi u određenoj oblasti društvenog života, u konkretnom slučaju – u oblasti obrazovanja. To u Bosni i Hercegovini još nije urađeno, tako da je i sada pravni okvir za prava nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja ne samo nezadovoljavajući, nego je u nekim aspektima i diskriminirajući.

Sadašnje pravno stanje u oblasti obrazovanja u Bosni i Hercegovini je takvo da je u Republici Srpskoj to u nadležnosti entiteta, a u Federaciji Bosne i Hercegovine – u nadležnosti kantona (ima ih deset). U nekim kantonima, u njihovim zakonima o osnovnom i srednjem obrazovanju, nema uopšte odredbi o pravima pripadnika nacionalnih manjina. A u onim kantonima u kojima takve zakonske odredbe postoje, kao i u Republici Srpskoj, one su daleko ispod minimalnih zahtjeva međunarodnog prava. U suštini, sve se svodi na to da učenici iz sastava nacionalnih manjina imaju pravo na minimalni obim nastave iz maternjeg jezika u toku jedne sedmice, ali pod uslovom da u školi, odnosno u razredu, postoji određeni broj tih učenika, broj koji u Bosni i Hercegovini u najvećem broju slučajeva objektivno nije ni postojao, niti pogotovo sada postoji.

Stvarno stanje posebnih prava učenika koji pripadaju nacionalnim manjinama je još gore. Uglavnom se ta prava uopšte ne ostvaruju. Kao izuzetak može poslužiti primjer ukrajinske nacionalne manjine u Prnjavoru, čijim đacima je i tokom školske godine osigurana (na fakultativnoj osnovi) nastava iz maternjeg jezika, za što postoji i nastavnik odgovarajuće stručnosti, iz sastava ovog nacionalnog kolektiviteta. Ovome treba dodati i to da udruženja Ukrajinaca već više godina organizuju i tzv. „ljetne škole”, desetodnevno trajanja, u koje se mogu uključiti sva njihova djeca školskog uzrasta, a koje su posvećene nastavi maternjeg jezika, književnosti, istorije, geografije i kulture ovog naroda, uz angažovanje potrebnog broja nastavnika iz Ukrajine i drugih država. Slične obrazovne sadržaje, organizovanjem ovakvih „ljetnih škola”, nastoje da osiguraju i udruženja Čeha u Republici Srpskoj, ali su njihovi rezultati znatno skromniji.

U Federaciji Bosne i Hercegovine postojalo je više pokušaja da se za učenike iz sastava romskog naroda osiguraju određeni nastavni sadržaji koji bi izražavali njihovu nacionalnu posebnost, i to uglavnom kroz časove romskog jezika. Rezultati su do sada bili vrlo skromni, pored ostalog i zbog nepostojanja nastavnika koji bi bili sposobni da tu nastavu uspješno izvode. Određeni rezultati ipak postoje na području Tuzle (najviše u većinskom romskom naselju Kiseljak), te donekle i u nekim školama u opštini Visoko.

Kako je već navedeno, u Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina više odredbi se odnosi na prava ovih lica u domenu

obrazovanja. Bez obzira na to što su neka od tih zakonskih rješenja neodgovarajuća i što često djeluju kao proklamacije koje će se teško ostvarivati, treba ih smatrati korisnim, pod uslovom da se to na odgovarajući način operacionalizira u zakonima o osnovnom i srednjem obrazovanju i, svakako, ukoliko u tom smislu bude spremnosti nadležnih državnih organa.

Navedenim zakonom se izričito utvrđuje obaveza entiteta i kantona da, u okviru svog obrazovnog programa (predškolskog, osnovnog i srednjeg), u *naseljenim mjestima* u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine većinu osiguravaju obrazovanje na jeziku manjine. Takvih naseljenih mjesta ima u Bosni i Hercegovini, s tim što nema zakonskog određenja koje je kriterije potrebno ispuniti da bi se jedno mjesto moglo tretirati *naseljenim mjestom*, pa to može izazivati nesporazume u praksi. Pri tome se, nadalje, normira da su, „*nezavisno od broja pripadnika nacionalnih manjina*”, entiteti i kantoni dužni osigurati da „*pripadnici nacionalne manjine, ako to zahtijevaju, mogu učiti svoj jezik, književnost, istoriju i kulturu na jeziku manjine kojoj pripadaju, kao dodatnu nastavu*”.²⁴ Ova odredba je dosta nejasna, jer se može tumačiti da je dovoljan svaki (pa i najmanji) broj pripadnika nacionalnih manjina za postojanje ove obaveze, što je realno teško, pa i nemoguće ostvariti. No ovakva zakonska obaveza će, svakako, značajno doprinijeti da se u praksi profiliraju određeni kriteriji, pogotovo što se, u cilju ostvarivanja svih ovih prava, utvrđuje obaveza entiteta, kantona, gradova i opština da osiguraju „*finansijska sredstva, sredstva za osposobljavanje nastavnika koji će izvoditi nastavu na jeziku nacionalne manjine, osigurati prostor i druge uslove za izvođenje dopunske nastave i štampanje udžbenika na jezicima nacionalnih manjina*”.²⁵

Odredbe o pravima nacionalnih manjina u oblasti obrazovanja, koje su utvrđene u ovom zakonu, podrazumijevaju velike nove obaveze države Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i kantona, uključujući i značajna dodatna finansijska sredstva. Realno, njihovo ispunjenje mora biti proces koji će dugo trajati, ali realizacija ovih prava mora biti neodložan i kontinuiran zadatak nadležnih organa, jer to ima suštinski značaj za ukupan društveni tretman nacionalnih manjina.

Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina predviđa i njihovo pravo na „*osnivanje i vođenje privatnih ustanova za obrazovanje i stručno usavršavanje*”.²⁶ Radi se, u stvari, o specifikaciji međunarodnog pravnog standarda – da „*i pojedinci i pravna lica imaju pravo da osnivaju i*

²⁴ Isto, član 14, stav 1.

²⁵ Isto, član 14, stav 2.

²⁶ Isto, član 13.

vode obrazovne ustanove (*pravo osnivanja privatnih škola*)”.²⁷ Pri tome je teško prihvatiti odredbu stava 2 istog člana u ovom zakonu, prema kojoj su nacionalne manjine obavezne osigurati finansijska sredstva za ovakve ustanove. S razlogom se može postaviti pitanje njene usaglašenosti sa međunarodnim pravnim aktima, prema kojima je osnovno obrazovanje „*besplatno za sve*”, a srednje – „*opštedostupno za sve putem potrebnih sredstava i posebno postepenim uvođenjem besplatne nastave*”.²⁸ Ovo je obaveza države, koja bi se onda teško mogla gradirati po svojinskom kriteriju i ograničavati samo na one škole koje nisu privatne, tj. na one koje su državne.

Pripadnici nacionalnih manjina, udruženi u Savez nacionalnih manjina Republike Srpske (Česi, Ukrajinci, Romi, Italijani, Jevreji, Makedonci, Slovenci, Mađari), podnijeli su prošle godine nadležnim organima ovog entiteta zahtjev za dopunu nastavnih planova i programa, u kome se traži:

- da se uvede dopunska nastava za učenike koji pripadaju nacionalnim manjinama, i to dva časa sedmično;
- da se u okviru dopunske nastave osigura učenje jezika, istorije i kulture naroda kome pripadaju ti učenici;
- da predavači budu iz sastava dotičnog naroda, sa najmanje višom stručnom spremom;
- da obaveza organizovanja dopunske nastave postoji onda kada ima najmanje pet učenika koji žele takvu nastavu;
- da se za dopunsku nastavu osiguraju odgovarajući udžbenici;
- da se obezbijedi prevoz za učenike koji dolaze iz susjednih škola.²⁹

Određene aktivnosti u vezi sa realizacijom ovih zahtjeva su već u toku, a u tom cilju je i od ambasada država iz kojih potiču ove nacionalne manjine zatraženo da pruže pomoć u obezbjeđivanju odgovarajućih udžbenika i drugu stručnu pomoć.

Na kraju treba naglasiti i to da je realno očekivati da će reforma obrazovnog sistema u Bosni i Hercegovini, koja je već počela, doprinijeti i

²⁷ Vidi: Član 13, stavovi 2 i 4 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Član 26, stav 3 Univerzalne deklaracije UN o ljudskim pravima.

Član 13, stav 3 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Član 2 Prvog (dodatnog) protokola uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

²⁸ Isto.

²⁹ Navedeno prema već pomenutom Izvještaju Ministarskog vijeća Bosne i Hercegovine (komentar uz član 12 Okvirne konvencije).

adekvatnijem tretmanu učenika koji pripadaju nacionalnim manjinama, vodeći računa o njihovoj potrebi da im se, sistemom dopunske nastave i na druge načine, osigura i sticanje znanja koja su od značaja za njihovu nacionalnu identifikaciju (jezik, istorija, kultura i dr.). U tom pravcu je već učinjen vrlo značajan početni korak donošenjem Okvirnog zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju i vaspitanju u Bosni i Hercegovini.³⁰ Ovim zakonom se proklamuje da on sadrži „*principe osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja*” za sve učesnike tog procesa, u svim osnovnim i srednjim školama u Bosni i Hercegovini. Među ovim principima se izričito navode: pravo djeteta na obrazovanje, značaj dječijih prava i unapređenje poštovanja ljudskih prava.³¹

Utvrđujući dužnost škola da unapređuju poštovanje ljudskih prava, Zakonom se normira njihova obaveza da „*doprinose stvaranju takve kulture koja poštuje ljudska prava i osnovne slobode svih građana*”,³² pri čemu se posebno izričito proklamuje da će se „*jezik i kultura svake značajnije manjine koja živi u Bosni i Hercegovini poštovati i uklapati u školu u najvećoj mjeri u kojoj je to izvodivo, u skladu sa Osnovnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina*”.³³ Pored ovoga, Zakonom se određuje da se u nastavnim i drugim aktivnostima u školi „*ne mogu upotrebljavati ili izlagati didaktički i drugi materijali, niti davati izjave od strane nastavnika i drugog školskog osoblja, koji bi se opravdano mogli smatrati uvredljivim za jezik, kulturu i religiju učenika koji pripadaju bilo kojoj nacionalnoj, etničkoj grupi ili religiji*”.³⁴ Posebnom odredbom se predviđa da škola ne smije vršiti diskriminaciju u pristupu djece obrazovanju ili njihovom učešću u obrazovnom procesu po bilo kom osnovu, među kojima se posebno navode rasa, boja, jezik, religija i nacionalno porijeklo.³⁵ U ovom je smislu veliki značaj i odredbe kojom se određuje dužnost škole da promoviše jednake šanse za sve svoje učenike, nastavnike i ostale zaposlenike, uvažavajući i afirmišući istovremeno i pravo na različitosti među njima. Škole, kao i nadležne obrazovne vlasti, imaju obavezu da utvrde i provode „*vlastite programe koji podržavaju i njeguju različite kulture, jezike i vjeroispovijesti svojih učenika i zaposlenika*”.³⁶

³⁰ Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 18/03.

³¹ Isto, član 1, stav 1 i stav 2. II.

³² Isto, član 6.

³³ Isto, član 8.

³⁴ Isto, član 10.

³⁵ Isto, član 35.

³⁶ Isto, član 36.

Upotreba jezika i druga kulturna prava pripadnika nacionalnih manjina

Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina izričito normira da se u Bosni i Hercegovini priznaje i štiti pravo svakog pripadnika nacionalne manjine da koristi svoj jezik slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i pismeno.³⁷ Ovo pravo podrazumijeva i pravo ovih lica da koriste svoje ime i prezime na jeziku manjine kojoj pripadaju i da zahtijevaju da kao takvo bude u javnoj upotrebi.³⁸

Navedenim zakonom se takođe normira da su u gradovima, opštinama, mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima), u kojima pripadnici nacionalne manjine čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva, organi vlasti dužni obezbijediti da se jezik te manjine koristi „između tih pripadnika i organa vlasti”, te:

- da natpisi institucija budu ispisani na jeziku manjine;
- da lokalni nazivi, imena ulica i drugih topografskih oznaka namijenjenih javnosti budu ispisani i istaknuti i na jeziku manjine koja to zahtijeva.³⁹

Ovakva odredba je, svakako, na liniji izražavanja spremnosti zakonodavca da se prava nacionalnih manjina što cjelovitije poštuju, ali su – objektivno – njeni efekti vrlo ograničeni. Naime, u Bosni i Hercegovini nema opštine ni grada u kojima ne samo jedna nacionalna manjina, nego ni sve one u cjelini nemaju ni približno brojnost relativne a kamoli apsolutne većine njihovog stanovništva. I moguće postojanje takvih mjesnih zajednica je, van sumnje, vrlo rijetko, a u slučaju „naseljenog mjesta” problem je u tome što u pravnom sistemu nije definisano šta taj pojam podrazumijeva. Istina, krutost ovog zakonskog određenja ublažena je odredbom prema kojoj gradovi i opštine mogu svojim statutom utvrditi da ova prava mogu koristiti pripadnici nacionalnih manjina, čak i kada ne čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva, već kada u gradu, opštini ili naseljenom mjestu čine više od jedne trećine stanovništva.⁴⁰ No, i takvih slučajeva nema u Bosni i Hercegovini na nivou opština i gradova, a sigurno ih je mali broj i na nivou mjesnih zajednica.

³⁷ Zakon o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina, član 11, stav 1.

³⁸ Isto, član 11, stav 2.

³⁹ Isto, član 12, stav 1.

⁴⁰ Isto, član 12, stav 2.

Prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, zahtjevi za upotrebu jezika nacionalnih manjina do sada su se odnosili samo na organizovanje dopunske nastave u sistemu školskog obrazovanja. Takvih zahtjeva pripadnika ovih nacionalnih kolektiviteta do sada nije bilo u vezi sa natpisima institucija, lokalnim nazivima, imenima ulica i drugih topografskih oznaka, te za upotrebu njihovog jezika u službama javnog sektora, u socijalnim i zdravstvenim ustanovama i u drugim institucijama.⁴¹

Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina utvrđeno je njihovo pravo da „*mogu slobodno isticati i nositi znakove i simbole nacionalne manjine kojoj pripadaju, kao i njihovih organizacija, udruženja i institucija*”.⁴² Pri tome se, nadalje, normira da su „*pripadnici nacionalnih manjina*”, prilikom upotrebe navedenih znakova i simbola, „*obavezni isticati i službene znakove i simbole Bosne i Hercegovine, kao i simbole i znakove entiteta, kantona i opština, u skladu sa njihovim propisima*”.⁴³ Sudeći po načinu na koji je sadržina ovih zakonskih normi izražena, proizlazi da pripadnik nacionalne manjine i kao pojedinac ne može upotrebljavati ove znakove i simbole ako neće istovremeno isticati i službene znakove i simbole Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona i opštine. Očito se radi o nepreciznosti i o previdu, jer je zahtjev za obaveznu upotrebu i jednih i drugih znakova, odnosno simbola, trebalo predvidjeti samo za slučajeve kada su u pitanju udruženja ili druge asocijacije pripadnika nacionalnih manjina.

Ako se ima u vidu cjelina aktivnosti udruženja i drugih organizovanih oblika djelatnosti svih nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini, onda se kao opšta ocjena može dati to da svoje aktivnosti najviše posvećuju upravo očuvanju i razvoju kulture i identiteta (jezika, vjere, tradicije, kulturnog nasljeđa). To je, takođe, i najčešći oblik njihovog povezivanja sa državama iz kojih vode porijeklo. U tom smislu neka udruženja nacionalnih manjina imaju ne samo zapažene aktivnosti nego i dobre rezultate. To se posebno odnosi na Jevreje, Ukrajince i Čehe. Njihove su aktivnosti u ovom domenu vrlo raznovrsne. Pored biltena, horskih i

⁴¹ Navedeno prema: „Izvještaj Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerama na provođenju načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina”, koji je Ministarsko vijeće Bosne i Hercegovine polovinom 2004. godine dostavilo generalnom sekretaru Savjeta Evrope, u smislu člana 25, stav 1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (komentar uz članove 10 i 11 Okvirne konvencije).

⁴² Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, član 10, stav 1.

⁴³ Isto, član 10, stav 2.

folklornih sadržaja, te raznih priredbi i zborova ovakve namjene, u njihovoj aktivnosti su zastupljena i izdavanja antologija proze i poezije na jeziku njihovog naroda, kao i zaštita tradicije i običaja, sve do muzejskog čuvanja eksponata koji znače zaštitu nacionalnog identiteta. Ovdje treba napomenuti i to da je jako prisutno i nastojanje romskih udruženja da ovakve aktivnosti provode i razvijaju, u čemu imaju i zapaženih rezultata, a o tome će biti govora u posebnom dijelu ove analize. Ono na što ovdje treba posebno ukazati jeste to da sve asocijacije nacionalnih manjina svoja raspoloživa finansijska sredstva najviše angažuju upravo na ovim sadržajima, ali i da su ona kod većine, posebno kod Roma, po pravilu stalno daleko ispod realnih potreba. No, pri tome je značajna činjenica da i domaće vlasti na svim nivoima u svojim budžetima sve češće predviđaju i sredstva za ove namjene, u čemu ima i primjera koji zaslužuju veliku pohvalu.

Pravo na informisanje pripadnika nacionalnih manjina

Sloboda izražavanja predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava, koje u sebe uključuje slobodu primanja i širenja informacija, te slobodu pristupa medijima i mogućnost osnivanja i kreiranja vlastitih medija. Radi se o onom čovjekovom pravu koje je istovremeno nužna pretpostavka i za uživanje mnogih drugih ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i jedan od bitnih temelja demokratskog društva – njegovog napretka i ljudskog samopotvrđivanja svakog pojedinca. U slučaju pripadnika nacionalnih manjina ostvarivanje ovog prava ima poseban značaj, i to kao njihovo individualno pravo i kao njihovo kolektivno pravo, jer presudno utiče na stanje cijelog korpusa tzv. kulturnih prava ovih nacionalnih kolektiviteta. Uz to, ostvarivanje i zaštita ovog prava ima primaran uticaj na širenje tolerancije i omogućavanje pluralizma kultura, pa samim tim i na jačanje ukupne društvene stabilnosti, kao i na širenje razumijevanja i poštovanja među ljudima i narodima.

Prema Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, u okviru proklamacije principa da Bosna i Hercegovina „*priznaje i štiti svakom pripadniku nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini da upotrebljava svoj jezik, slobodno i bez ometanja, privatno i javno, usmeno i pismeno*”,⁴⁴ normirano je da oni imaju pravo „*na osnivanje radio i televizijskih stanica, izdavanje novina i druge štampe, na jezicima manjine kojoj pripadaju*”.⁴⁵

⁴⁴ Isto, član 11, stav. 1.

⁴⁵ Isto, član 15.

Navedenim zakonom se, takođe, predviđaju i obaveze drugih radio i televizijskih stanica prema nacionalnim manjinama. Konkretno, predviđena je obaveza radio i televizijskih stanica – „čiji su osnivači Bosna i Hercegovina, entiteti, kantoni, gradovi i opštine” – da u svojim programskim šemama isplaniraju „posebne emisije za pripadnike nacionalnih manjina”. Pri tome Zakon precizira da će entiteti i kantoni svojim propisima izvršiti dalje konkretizovanje realizacije ovih „posebnih emisija”, vodeći računa o „srazmjernoj zastupljenosti nacionalnih manjina u entitetu, kantonu, gradu i opštini”.⁴⁶

U slučaju radio i televizijskih stanica, koje su javni servisi Bosne i Hercegovine, navedena obaveza se dalje zakonski kompletira i precizira kroz njihovu obavezu da „najmanje jednom sedmično” osiguraju „posebnu informativnu emisiju za pripadnike nacionalnih manjina na njihovom jeziku”.⁴⁷ Nije baš najjasnije šta u slučaju ove posljednje obaveze znači zahtjev „na njihovom jeziku”, u situaciji kada sam Zakon navodi da u Bosni i Hercegovini postoji 17 različitih nacionalnih manjina. Ovoj odredbi je teško dati drukčije tumačenje osim obaveze da to bude na jednom od jezika ovih nacionalnih manjina, ostavljajući slobodu dotičnom mediju da to konkretno predviđa vodeći računa o poštovanju načela ravnopravnosti.

U Zakonu o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i o Javnom radio-televizijskom servisu Bosne i Hercegovine, među programskim načelima kojih su se javni emiteri dužni pridržavati u svojim radijskim i televizijskim programima utvrđeno je i načelo po kome su obavezni „*uvažavati nacionalne, regionalne, tradicijske, vjerske, kulturne, jezičke i druge karakteristike konstitutivnih naroda i svih građana Bosne i Hercegovine*”, te „*afirmisati kulturne i druge potrebe nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini*”.⁴⁸

Stvarno stanje manjinskih medija i medija koji pišu/emituju informacije o nacionalnim manjinama u Bosni i Hercegovini treba posmatrati u najužoj povezanosti sa karakteristikama ukupnog društvenog stanja u ovoj državi i regionu tokom posljednjih petnaestak godina. Ratno stanje i nacionalističke vlasti iz tog razdoblja ne samo da su ostavile dubokog traga na medije, nego su mnogi mediji u velikom procentu bili generatori krize, nesporazuma, sukoba. Među njima je bilo i predvodnika

⁴⁶ Isto, član 16, stav 1 i 3.

⁴⁷ Isto, član 16, stav 2.

⁴⁸ Zakon o osnovama Javnog radio-televizijskog sistema i o Javnom radio-televizijskom servisu Bosne i Hercegovine, član 20 (3) („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, broj 13/02).

nacionalističke i ratne propagande, branitelja političkih ciljeva nacionalnih (nacionalističkih), političkih elita. Takvi su bili prenositelji jezika mržnje i verbalnog rata u javnosti, koji je nekada i na najgrublji način kršio sva građanska prava, pa onda pogotovo ona manjinska. Činjenica je da se do sada puno toga promijenilo u pozitivnom smislu, iako su kod nekih i dalje ostale određene predrasude i stereotipi.

Sadašnje stanje manjinskih medija i medija koji pišu/emituju informacije o nacionalnim manjinama u Bosni i Hercegovini nije zadovoljavajuće i slabije je od stanja koje je postojalo prije rata 1992–1995. godine. U 1989. godini u Bosni i Hercegovini je izlazilo (periodično) 5 publikacija – listova pripadnika nacionalnih manjina. Od 56 lokalnih radio stanica, u programskim šemama osam ovih stanica bile su emisije na jezicima nacionalnih manjina (ukrajinskom, slovačkom, rusinskom, češkom i romskom). Postojala je i sedmična emisija na romskom jeziku na Radio Sarajevu, a jedno vrijeme i na TV Sarajevu, koji su tada imali tretman centralnih medija Bosne i Hercegovine.

U poslijeratnom periodu, do sada, samo Ukrajinci u Pnjavoru i Romi u Tuzli pokušavaju da imaju svoje radio–stanice. Od pisanih medija, samo Udruženje Čeha u Bosni i Hercegovini povremeno izdaje publikaciju „Češka beseda“, Udruženje Ukrajinaca – dvomjesečnu publikaciju „Vjesnik“ i Slovenačko kulturno društvo „Cankar“ – takvu publikaciju pod naslovom „Zora“. Takođe, u 2003. godini počela je sa izlazenjem i publikacija „Hodaj pored mene“, koja tretira pitanja i probleme romske populacije u Bosni i Hercegovini, ali ona izlazi dosta neredovno i u malom tiražu (500 primjeraka). Pored ovoga, svega nekoliko lokalnih radio–stanica ima sedmične emisije (u tačno određenom terminu) o nacionalnim manjinama, i to o Romima. Zvanična najava RTV BiH da će, u smislu zakonske obaveze, početi sa emitovanjem posebnih emisija za pripadnike romske nacionalne manjine, do sada nije počela da se realizuje.⁴⁹

Ima osnova za tvrdnju da će prijem Bosne i Hercegovine u članstvo Savjeta Evrope i početak procesa pridruživanja Evropskoj Uniji, kao i već izvršeno zakonsko regulisanje prava pripadnika nacionalnih manjina, rezultirati poboljšanjem njihovog ukupnog medijskog tretmana, uključujući i osnivanje njihovih medijskih tijela. Za to je sada, van sumnje, osnovni problem u potpunom nedostatku potrebnih finansijskih sredstava. Pri tome, treba ukazati na to da Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina ne predviđa nikakvu finansijsku obavezu države u vezi sa

⁴⁹ Navedeno prema već pomenutom Izvještaju Ministarskog vijeća Bosne i Hercegovine (komentar uz član 9 Okvirne konvencije).

osiguravanjem njihovog prava u domenu javnog informisanja, iako takva obaveza proizlazi iz stava 3 člana 9 Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina.

Učešće nacionalnih manjina u organima vlasti

Na podlozi opredjeljenja o učešću nacionalnih manjina u organima vlasti u Bosni i Hercegovini, izraženog u amandmanima na ustave entiteta, u Zakonu o pravima pripadnika nacionalnih manjina normirano je da oni „*imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti na svim nivoima, srazmjerno postotku njihovog sudjelovanja u stanovništvu, prema posljednjem popisu stanovništva u Bosni i Hercegovini*”.⁵⁰ Pri tome, Zakon posebno normira njihovo učešće u organima zakonodavne vlasti, a posebno u izvršnoj i sudskoj vlasti. Konkretno, za učešće u zakonodavnoj vlasti propisano je da će se način i kriteriji izbora predstavnika nacionalnih manjina u parlamentima, skupštinama i savjetima bliže urediti izbornim zakonima Bosne i Hercegovine i entiteta, te statutima i drugim propisima kantona, gradova i opština.⁵¹ Za način zastupljenosti predstavnika nacionalnih manjina u izvršnoj i sudskoj vlasti, kao i u javnim službama, normirano je da će se to urediti posebnim zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona, gradova i opština.⁵²

Iz navedenih zakonskih rješenja vidljivo je da se polazi od principijelnog stanovišta da nacionalne manjine treba da participiraju u vršenju svih javnih poslova, i to srazmjerno postotku njihovog učešća u ukupnom stanovništvu Bosne i Hercegovine. Ali, sadašnje stvarno stanje je daleko od toga i gotovo da je u potpunosti bez predstavnika nacionalnih manjina u organima bilo koje oblasti vršenja javnih poslova, pogotovo u organima državne vlasti.

Iako su entiteti imali obavezu da svoje zakone i druge propise o pravima nacionalnih manjina, kao i druge zakone i propise kojima se propisuju i štite prava nacionalnih manjina, usklade sa odredbama Zakona o pravima pripadnika nacionalnih manjina u roku od šest mjeseci od dana njegovog objavljivanja u službenim novinama,⁵³ to još nije urađeno, iako je već davno istekao taj period. Istina, u oba entiteta su ponuđeni nacrti zakona

⁵⁰ Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina, član 19.

⁵¹ Isto, član 20, stav 1.

⁵² Isto, član 20, stav 2.

⁵³ Isto, član 26.

o pravima nacionalnih manjina, čija je karakteristika to da gotovo u cjelosti sadrže samo doslovno prepisane odredbe navedenog zakona.

Jedini pravni propis u Bosni i Hercegovini – u kome je došlo do izvjesnog ispunjenja obaveze da se pravno urede način i kriteriji za učešće nacionalnih manjina u vršenju vlasti – jeste Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine.⁵⁴ No, i ovdje je to urađeno samo djelimično, tj. samo za njihovo učešće u opštinskim vijećima/opštinskim skupštinama, a i u tom slučaju na način i u vrijeme koji upozoravaju na nedovoljnu brigu i neodgovoran odnos aktuelnih državnih vlasti prema pravima pripadnika nacionalnih manjina i, u suštini, prema izvršavanju zakonom propisanih obaveza.

Razlog što je u vezi sa pravima nacionalnih manjina navedeni izborni zakon dopunjen posebnim poglavljem kojim se reguliše samo „*učešće pripadnika nacionalnih manjina u izborima za opštinski nivo*”,⁵⁵ a ne i njihovo učešće u parlamentima i skupštinama drugih nivoa državne vlasti, sigurno je posljedica suočenosti s činjenicom da se u oktobru ove godine održavaju opštinski izbori, zbog čega se od strane velikog broja udruženja iz sastava nevladinog sektora, kao i u mnogim medijima, insistiralo da se zakonski osigura zastupljenost nacionalnih manjina u organima vlasti na opštinskom nivou.

Do sada nije zakonski regulisano pitanje učešća predstavnika nacionalnih manjina u organima ostalih nivoa vršenja zakonodavne vlasti (kantonalnom, entitetskom i na nivou Bosne i Hercegovine). Takođe, Zakonom nije određeno (pa time ni osigurano) učešće nacionalnih manjina u organima upravne vlasti i u sudskoj vlasti, tako da to i dalje u cjelosti zavisi od faktičkog ponašanja pojedinaca ili kolegijalnih tijela koja odlučuju o personalnom sastavu u pojedinom organu ovih državnih vlasti. Stoga i jeste prava rijetkost njihovo prisustvo u sastavu ovih organa. Na taj način je ne samo ignorisana izričita obaveza iz Zakona o pravima pripadnika nacionalnih manjina (rok je bio novembar 2003. godine), nego je dovedena u pitanje i realizacija vrlo jasne i solidne ustavne osnove o participaciji nacionalnih manjina (“ostalih”) u svim organima vlasti u Bosni i Hercegovini, koja proizlazi iz amandmana na ustave entiteta, koji su doneseni u aprilu 2002. godine.

Navedenim zakonom je, znači, bar djelimično normirano učešće nacionalnih manjina u opštinskoj vlasti, s tim što će proteći još četiri godine

⁵⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine objavljen je u “Službenom glasniku BiH”, broj 20/04.

⁵⁵ Isto, član 37 (Poglavlje 13A).

dok se to u praksi ostvari. Naime, pošto je Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine stupio na snagu samo nekoliko dana nakon zaista zakonom predviđenih rokova kojih se treba pridržavati tokom cijelog izbornog procesa, to su nadležni organi zauzeli stanovište da se odredbe o „učešću pripadnika nacionalnih manjina u izborima za opštinski nivo” ne mogu primjenjivati u slučaju izbora koji će se održati u oktobru ove godine, pošto se neki zakonski rokovi ne bi mogli osigurati. Prosto je nevjerovatno da Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine nije o ovome vodila računa, odnosno da nije na ovo reagovala, jer je postojala pravna mogućnost da se to sanira odgovarajućim rješenjima u prelaznim odredbama Zakona, odnosno da ovaj organ, nakon što su zauzeta navedena tumačenja, brzom izmjenom i dopunom tog zakona osigura primjenu njegovih odredbi o pravima nacionalnih manjina i na predstojećim opštinskim izborima. Ovako – te odredbe će još četiri godine biti *nudum ius*, a nacionalne manjine uglavnom neće biti zastupljene u opštinskim vijećima/opštinskim skupštinama, što je svakako suprotno važećim ustavnim načelima i važećim zakonskim rješenjima.

Iako sama činjenica da je Izborni zakon dopunjen odredbama o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u opštinskim vijećima/opštinskim skupštinama zaslužuje podršku, neka utvrđena rješenja, po svojoj sadržini i efektima, izazivaju dileme i otvaraju mnoga pitanja. Konkretno, ovim zakonom je predviđeno da se „*pripadnicima svih nacionalnih manjina koji u ukupnom broju stanovnika opštine učestvuju ukupno do 3% stanovništva garantuje najmanje jedno mjesto u skupštini opštine/opštinskom vijeću*”.⁵⁶ Istovremeno, „*pripadnicima svih nacionalnih manjina koji u ukupnom broju stanovnika opštine učestvuju ukupno sa preko 3% stanovništva garantuju najmanje dva mjesta u skupštini opštine/opštinskom vijeću*”.⁵⁷ Kriterij za navedeni procenat je posljednji popis stanovništva koji je izvršila država Bosna i Hercegovina, a prema kome će se tačan broj pripadnika nacionalnih manjina u svakoj skupštini opštine/opštinskom vijeću utvrditi u njihovom statutu.⁵⁸ Najmanje jedan predstavnik, odnosno dva predstavnika nacionalnih manjina u opštinskom vijeću/opštinskoj skupštini imaju tretman tzv. „*garantovanih mandata pripadnicima nacionalnih manjina*”, koji se prilikom raspodjele mandata

⁵⁶ Isto, član 13 i član 14, stav 2 Poglavlja 13A.

⁵⁷ Isto, član 13 i član 14, stav 3 Poglavlja 13A.

⁵⁸ Isto, član 13 i član 14, stav 4 Poglavlja 13A.

prvi dodjeljuju, pa tek onda tzv. „redovni mandati” za sva ostala mjesta u tom vijeću, odnosno skupštini.⁵⁹

Navedene zakonske odredbe, uz svu podršku njihovom osnovnom opredjeljenju, ipak izazivaju određene dileme. Konkretno, dio odredbe koji glasi „*pripadnicima svih nacionalnih manjina*” može izazivati dilemu – da li se to odnosi na pojedinu nacionalnu manjinu ili na sve njih zajedno na području određene opštine. Svakako, ova odredba je mogla biti mnogo jasnija. Ipak, s razlogom se može tvrditi da je treba tumačiti tako da se predviđeni zakonski procenat odnosi na sve nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu dotične opštine. I pored nomotehnički nedovoljno precizne konstatacije u drugom dijelu ove odredbe – da je u pitanju kriterij njihovog učešća *ukupno do 3%, odnosno ukupno preko 3% stanovništva*, ona ipak upućuje na zaključak da su u pitanju sve nacionalne manjine na području dotične opštine. Takođe, osnov za ovakvo tumačenje postoji i u izričitoj odredbi Zakona o pravima pripadnika nacionalnih manjina, prema kojoj „*predstavnici nacionalnih manjina u strukturama vlasti zastupnici su svih nacionalnih manjina*”.⁶⁰ Ovakvo rješenje je jedino i racionalno, s obzirom na to da Bosnu i Hercegovinu karakteriše veliki broj raznih nacionalnih manjina (sam Zakon poimenično navodi njih sedamnaest), ali istovremeno i njihova teritorijalna rasprostranjenost u gotovo svim opštinama. Stoga se, po pravilu, u pojedinoj opštini ne radi o velikom broju pripadnika svakog od ovih nacionalnih kolektiviteta u ukupnosti njenog stanovništva. Svi raspoloživi podaci upućuju na zaključak da procenat od preko 3% pripadnika svih nacionalnih manjina može da postoji samo u nekoliko opština u Bosni i Hercegovini, i to prvenstveno kada je reč o romskom stanovništvu.

Garantovani mandati pripadnicima nacionalnih manjina u sastavu opštinskih skupština/opštinskih vijeća svakako su na liniji afirmacije principa ravnopravnosti i potrebe da oni participiraju u vršenju vlasti, bar u izrazu njihove srazmjerne zastupljenosti u ukupnom stanovništvu određene opštine. No, kada se ima u vidu cjelina zakonskih rješenja o izbornom sistemu u Bosni i Hercegovini, onda treba imati u vidu i još jedan aspekt koji se pojavio sa ovakvim zakonskim rješenjem. Radi se, naime, o tome da je ostalo otvoreno pitanje: koji je to najmanji broj pripadnika nacionalnih manjina, nastanjenih na određenom opštinskom području, kojem će se garantovati jedno mjesto u opštinskom vijeću/opštinskoj skupštini. Da li to znači da ta obaveza postoji i u slučajevima onih opština u kojima u ukupnosti ima svega nekoliko pripadnika ovih nacionalnih kolektiviteta (na

⁵⁹ Isto, član 13 i član 14, stav 8 Poglavlja 13A.

⁶⁰ Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina, član 20, stav 3.

primjer, 3, 5 ili do 10, a takvih opština ima). Pored toga, garantujući i (naj)manjem broju pripadnika nacionalnih manjina jedno mjesto u opštinskoj skupštini/opštinskom vijeću, ostaje otvoreno pitanje zastupljenosti pripadnika pojedinog konstitutivnog naroda u tom organu. Naime, sadašnja izborna pravila ne garantuju njihovu zastupljenost u ovim organima, tako da se može dogoditi da se u pojedinoj opštinskoj skupštini/opštinskom vijeću osigura predstavljenost nacionalnih manjina i onda kada je njihov ukupan broj vrlo mali, a da taj organ bude bez predstavnika pojedinog konstitutivnog naroda, makar on u toj opštini učestvovao i sa preko 10% svojih pripadnika u njenom ukupnom stanovništvu.

Izbor predstavnika nacionalnih manjina u opštinsko vijeće/opštinsku skupštinu vrši se preko „posebne liste kandidata nacionalnih manjina”,⁶¹ što znači da određeno lice mora biti kandidat na toj listi da bi se na njega mogle primijeniti tretirane zakonske odredbe. Uz napomenu da je za predstavnika nacionalnih manjina izabran kandidat koji dobije najveći broj glasova sa *liste kandidata nacionalnih manjina*,⁶² ovakvo zakonsko rješenje znači da pripadnik nacionalne manjine – koji se nalazi na nekoj drugoj kandidacionoj listi – ne dobija (i ne može dobiti) mandat po ovom osnovu, makar imao i znatno više glasova od kandidata sa „posebne liste”, nego se na njega primjenjuju pravila koja važe za tzv. „redovne mandate”. Inače, pravo predlaganja kandidata pripadnika nacionalnih manjina za skupštinu opštine/opštinsko vijeće imaju:

- političke partije,
- koalicije,
- liste nezavisnih kandidata i nezavisni kandidat,
- udruženja nacionalnih manjina,
- grupa od najmanje četrdeset (40) građana koji imaju opšte biračko pravo.⁶³

Zaslužuje pažnju i zakonsko rješenje prema kome: „*ukoliko se ne dodijeli mandat pripadniku nacionalne manjine, mandat ostaje upražnjen*”.⁶⁴ Ovdje se posebno postavlja pitanje kako je uopšte moguće da se mandat ne dodijeli pripadniku nacionalne manjine, ako se, prema zakonu, smatra

⁶¹ Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, član 13 i član 14, stav 6 Poglavlja 13A.

⁶² Isto.

⁶³ Isto, član 13 i član 14, stav 5 Poglavlja 13A.

⁶⁴ Isto, član 13i član 14, stav 9 Poglavlja 13A.

izabranim onaj kandidat koji dobije najviše glasova sa *liste kandidata nacionalnih manjina*. To bi, u stvari, bilo moguće samo onda kada takva posebna lista ne postoji, ali to onda otvara i mnoga druga pitanja.

U vezi sa nekim pitanjima koja su nepotpuno regulisana ili nisu ni regulisana Zakonom o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine, potrebno je imati u vidu činjenicu da se izborna pravila u Bosni i Hercegovini regulišu i entitetskim zakonima. To znači da je i u tim zakonima moguće učiniti otklanjanje određenih nejasnoća ili konkretizaciju tretiranih zakonskih rješenja i izbornih prava o učešću pripadnika nacionalnih manjina u organima vlasti. Ovo bi, pored ostalog, svakako trebalo da se odnosi i na utvrđivanje pravila kojima bi se osiguravala ravnopravnost među samim nacionalnim manjinama, tako da se izbjegne moguća majorizacija zbog velike brojnosti pripadnika jedne nacionalne manjine u odnosu na druge nacionalne manjine u određenoj opštini. Drugim riječima, postoje opštine u kojima ima pripadnika više nacionalnih manjina, s tim da je među njima po brojnosti dominantna jedna nacionalna manjina. Ako u takvim slučajevima ne bi unaprijed postojala određena pravila o njihovom ravnopravnoj predstavljenosti u organima vlasti, moglo bi dolaziti do situacije da se stalno ponavlja predstavljenost svih nacionalnih manjina izborom predstavnika iz sastava jedne iste nacionalne manjine, a to bi onda moglo ne samo ugroziti princip ravnopravnosti, nego i dovoditi do nesporazuma između samih nacionalnih kolektiviteta.

Zakon o izmjenama i dopunama Izbornog zakona Bosne i Hercegovine ne izjašnjava se o tome ko može biti nominiran za kandidata na *posebnoj listi kandidata nacionalnih manjina*, iz čega proizlazi zaključak da to, u skladu sa važećim zakonskim propisima, mogu biti kako pripadnici nacionalnih manjina, tako i svaki drugi građanin koji ima aktivno i pasivno biračko pravo. Za to je, van sumnje, moguće naći valjano obrazloženje, jer će uvijek biti izabran onaj kandidat koji dobije najveći broj glasova među svim kandidatima na toj *posebnoj listi*, a to znači da će biti izabrano ono lice koje uživa najveće povjerenje birača iz sastava pripadnika nacionalnih manjina, što je svakako primarno u odnosu na njegovu nacionalnu pripadnost.

Zakon se, takođe, ne izjašnjava ni o tome ko ima pravo da glasa za kandidate sa *posebne liste kandidata nacionalnih manjina*. Postavlja se, naime, pitanje da li se o toj listi izjašnjavaju samo pripadnici nacionalnih manjina ili svi birači sa dotičnog područja. To je, svakako, bilo potrebno regulisati zakonom, i to zakonom Bosne i Hercegovine, jer bi naprosto – moguća različita rješenja u entitetima sama po sebi značila povredu principa jednakosti u ostvarivanju biračkog prava građana Bosne i Hercegovine.

Regulisanje ovog pitanja u entitetskim zakonima može biti pravno upitno upravo iz navedenog razloga, ali – ukoliko bi na isti način bilo uređeno u oba entiteta – i to bi bilo bolje rješenje od sadašnjeg stanja u kome to nije uopšte normirano. Jer, u sadašnjoj situaciji, kada se zakon o tome ne izjašnjava, sve se svodi na tumačenje organa nadležnih za izborni postupak i provođenje izbora.

U vezi sa navedenim, postavlja se pitanje kakvo to tumačenje uopšte može biti. Principijelno posmatrano, tumačenje pravne norme, odnosno (još tačnije) važećeg pravnog stanja, ne može podrazumijevati reduciranje tog stanja. Pošto se u zakonima nigdje ne ograničava pravo glasanja na određeni krug birača, pravno je vrlo sumnjivo da se takvo ograničenje odredi tumačenjem. Pri tome treba imati u vidu i činjenicu da se u slučaju većine subjekata, koji imaju pravo predlaganja kandidata pripadnika nacionalnih manjina za *posebnu listu kandidata nacionalnih manjina*, radi o onim subjektima koji ne moraju biti pripadnici nacionalnih manjina (političke partije, koalicije, 40 građana koji imaju opšte biračko pravo). Onda se u tom slučaju postavlja sljedeće pitanje: kako određeni subjekti mogu imati pravo predlaganja kandidata, a da nemaju pravo izjašnjavati se o tim kandidatima. S druge strane, ukoliko pravo glasanja o *posebnoj listi kandidata nacionalnih manjina* imaju svi birači, time ne samo da bi se izgubio smisao *posebne liste*, nego bi tada zaista bila ignorisana ili mogla biti ignorisana volja samih birača – pripadnika nacionalnih manjina, i to u vezi sa izborom kandidata koji treba da ih predstavljaju, odnosno da zastupaju njihove interese u organima vlasti.

S obzirom na izloženo, proizlazi zaključak da *posebna lista kandidata nacionalnih manjina* ima jedino smisao ukoliko pravo glasanja o toj listi imaju samo pripadnici nacionalnih manjina. Samo je na taj način moguće osigurati puni smisao izričite zakonske odredbe iz Zakona o pravima pripadnika nacionalnih manjina – o pravu pripadnika nacionalnih manjina *na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama na svim nivoima*. No, takvo reduciranje glasačkog tijela moglo bi se odrediti samo zakonom.

Vrlo značajan oblik učešća nacionalnih manjina u vršenju vlasti jeste i postojanje „*savjeta nacionalnih manjina*”. Konkretno, Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina propisano je osnivanje Savjeta nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine pri Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, kao „*posebnog savjetodavnog tijela koje će sačinjavati pripadnici nacionalnih manjina*”.⁶⁵ Savjet ima pravo „*davati mišljenja*,

⁶⁵ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, član 21.

savjete i prijedloge Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine koja se tiču prava, položaja i interesa nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini". Takođe, ovaj savjet može „*delegirati stručnjaka u radu ustavno-pravne komisije i komisije za ljudska prava oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine*". Pored ovoga, Zakonom se propisuje i obaveza Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i Narodne skupštine Republike Srpske da formiraju savjete nacionalnih manjina ovih entiteta, „*kao i savjetodavna tijela čiji će se djelokrug i način rada urediti entitetskim propisima*".⁶⁶

Pored savjetodavnog tijela nacionalnih manjina pri Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i pri zakonodavnim organima entiteta, za ovakvu participaciju nacionalnih manjina u vršenju vlasti treba kao posebno značajno navesti formiranje Odbora za Rome pri Ministarskom vijeću Bosne i Hercegovine, o čemu će biti više riječi u dijelu analize koji se odnosi na stanje i probleme romske populacije u Bosni i Hercegovini.

POLOŽAJ ROMA U BOSNI I HERCEGOVINI

1. Romi su najbrojnija nacionalna manjina u Bosni i Hercegovini. Mnogi razlozi su uticali da je njihov tačan broj redovito bio nepoznat, a danas su i sve približne procjene vrlo nesigurne.

U svim državnim popisima stanovništva, koji su u bivšoj Jugoslaviji vršeni od 1948. do 1991. godine, njihov broj u Bosni i Hercegovini kretao se između 442 (po popisu iz 1948) i najviše 8.864 pripadnika (po popisu iz 1991). Na to su uticali kako način življenja velikog broja ove populacije, tako i njihova, tradicionalno dosta prisutna nezainteresovanost za registraciju novorođenčadi i prijavljivanje umrlih, kao i za same zvanične popise stanovništva (uključujući često i namjerno izbjegavanje istih). Svakako, ovo su samo neki od razloga zbog kojih ti popisi stanovništva redovito nisu pokazivali ni približno tačne podatke o broju Roma u Bosni i Hercegovini.

U ratnom periodu od 1992. do 1995. godine izrazito veliki procenat romskog stanovništva je napustio svoje predratno mjesto stanovanja, bilo kao raseljena lica (nastanjenjem u nekom drugom mjestu u Bosni i Hercegovini), bilo kao izbjeglice (odlaskom u inostranstvo). To se posebno odnosi na područja pod tadašnjom vlašću srpskih i hrvatskih vojnih i političkih struktura. Izuzetak od ovoga su, samo donekle, opština Vitez u

⁶⁶ Isto, član 22.

„Herceg Bosni” i opština Bosanska Gradiška, te opština Bijeljina u Republici Srpskoj (u vrlo malom procentu u odnosu na predratni broj). No, i veliki broj Roma koji su živjeli na prostoru koji je tada bio pod vlašću Armije BiH napustio je Bosnu i Hercegovinu.

Ne raspolaze se ni podacima o broju Roma – izbjeglih i raseljenih lica koja su se u poslijeratnom periodu vratila u mjesto svog predratnog življenja. U prvom dijelu tog perioda to su faktički bili usamljeni slučajevi, jer aktuelne vlasti ne samo da tome nisu davale podršku, nego su to često i na razne načine opstruirale, pa i onemogućavale. Nakon toga, prije svega zahvaljujući pritisku na aktuelne državne vlasti, ali i materijalnoj pomoći od strane međunarodne zajednice, otpočeo je masovniji povratak Roma. Ono što je ovdje karakteristično jeste to da su oni sami, i pored svih finansijskih i drugih teškoća, pokazali vrlo veliku upornost za povratkom, često (nakon dolaska u Bosnu i Hercegovinu) živeći i u gotovo nevjerovatno mizernim uslovima. Ovdje treba imati u vidu i činjenicu da su neke države u kojima su se nastanili Romi – izbjeglice, njih i prisilno vraćale u Bosnu i Hercegovinu, istina – po pravilu – uz pružanje određene finansijske pomoći.

Izloženo stanje, kao i činjenica da u Bosni i Hercegovini nije vršen popis stanovništva od 1991. godine, te da ima više stotina hiljada građana ove države koji se još nisu vratili u mjesto svog predratnog prebivališta, imaju za posledicu da se danas vrlo teško opredijeliti i za neku iole približnu brojnost ove manjinske populacije koja živi u Bosni i Hercegovini. Ono što je nesporno jeste to da njihov broj višestruko prevazilazi podatke iz posljednjeg popisa stanovništva. Udruženja Roma već godinama nastoje da izvrše popis svojih pripadnika, ali u tome nisu uspjela. Više puta su to tražila i od zvaničnih državnih i političkih organa, ali nisu naišla na podršku. Istina, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine zatražilo je 2003. godine od blizu 70 opština u Bosni i Hercegovini da im dostave podatke o broju romskog stanovništva koje živi na njihovoj teritoriji, ali je i ta akcija samo djelimično uspjela. Podatke je dalo svega oko trećine opština od kojih je to traženo, ali i oni potvrđuju izloženu konstataciju da je njihov broj daleko iznad broja iz posljednjeg popisa stanovništva. Naime, prema ovim podacima, samo je na području ove trećine opština (znači, u manje od 30 opština u Bosni i Hercegovini) tada živjelo preko 8.000 Roma.⁶⁷

⁶⁷ Navedeno prema već pomenutom Izvještaju Ministarskog vijeća Bosne i Hercegovine (komentar uz član 3 Okvirne konvencije).

2. U pravnom sistemu Bosne i Hercegovine nema posebnih određenja za prava Roma. Bilo je puno razloga za to, a takvo zakonodavno opredjeljenje ima više evropskih država. Romi su najbrojnija nacionalna manjina u Bosni i Hercegovini, a istovremeno i manjina koja je ne samo u najtežem ekonomsko-socijalnom položaju, nego i koja je najviše izložena diskriminaciji. Stoga je i trebalo utvrditi određena pravna rješenja za poboljšanje njihovog položaja, uključujući i jači uticaj principa „pozitivne diskriminacije”.

3. Ono što Rome drastično razlikuje od svih drugih nacionalnih kolektiviteta u Bosni i Hercegovini jeste njihov izrazito težak ekonomsko-socijalni položaj. Istina je da je taj položaj zabrinjavajuće težak za najveći broj građana ove države, ali je u slučaju romskog stanovništva on – naprosto – gotovo nepodnošljiv. Prava je rijetkost u svim opštinama u Bosni i Hercegovini da je u radnom odnosu pripadnik romskog stanovništva. A i u onom, izrazito malom broju zaposlenih Roma najčešće se radi o radnim mjestima održavanja ulične čistoće i drugim sličnim poslovima koji su najmanje plaćeni. Stoga je najveći broj Roma bez plate, bez zdravstvenog, invalidskog i penzijskog osiguranja, izrazito mali broj romske djece pohađa školu, ali su zato prisiljeni da se na razne načine snalaze za „golo preživljavanje”, uključujući i masovno odavanje prosjačenju.

Teške ekonomsko-socijalne prilike u Bosni i Hercegovini iz više razloga posebno pogađaju pripadnike svih nacionalnih manjina, među kojima, kako je već navedeno, posebno pogađaju Rome. Stoga ima puno opravdanje to što se u Zakonu o pravima pripadnika nacionalnih manjina jedno posebno poglavlje odnosi na ova njihova prava. No, na tome se sve i završilo, jer sadržina ovog poglavlja naprosto ništa i ne kazuje. Naime, pod naslovom „Ekonomsko-socijalna prava” postoji samo odredba kojom je normirano da „u gradovima, opštinama, mjesnim zajednicama (ili naseljenim mjestima) u kojima pripadnici nacionalne manjine čine apsolutnu ili relativnu većinu stanovništva, organi vlasti su dužni obezbijediti da se u finansijskim i bankarskim uslugama i drugim službama javnog sektora kroz uplatnice, obrasce i formulare, te u bolnicama, staračkim domovima i drugim socijalnim ustanovama, omogućí upotreba jezika manjine i tretman na jeziku manjine”.⁶⁸ Ovakvo propisivanje prava više djeluje kao želja zakonodavca da se ostavi dobar dojam, negoli što zaista znači osiguravanje i zaštitu tih prava. Prije svega, u Bosni i Hercegovini ne samo da nema opštine i grada u kojim bi nacionalne manjine činile „apsolutnu ili relativnu većinu”, nego nema ni opštine i grada u kojim

⁶⁸ Zakon o pravima pripadnika nacionalnih manjina, član 18.

oni čine i 10% stanovništva. Takođe, u uslovima teškog ekonomsko-socijalnog stanja svih nacionalnih manjina, te opšte bijede u kojoj živi romsko stanovništvo, djeluje neprihvatljivo, pa gotovo i cinično, da se zakonsko regulisanje njihovih socijalno-ekonomskih prava svede na jezik na kome su napisane „*uplatnice, obrasci i formulari*”. Ista ocjena, svakako, važi i za njihova prava u „*bolnicama, staračkim domovima i drugim socijalnim ustanovama*”, ako se ona – u okolnostima kada su konkretno Romi *de facto* u potpunosti bez zdravstvenog osiguranja – svede na upotrebu jezika. Uz to, upotreba jezika nacionalne manjine zaista može imati značaja i za ostvarivanje njihovih ekonomsko-socijalnih prava, ali pod tim njihovim pravima (u realnim prilikama u kojima se oni nalaze u Bosni i Hercegovini) trebalo bi prije svega podrazumijevati mogućnost da se oni zaposle, mogućnost da budu zdravstveno osigurani, kao i da im se osigura niz drugih elementarnih pretpostavki koje bi omogućile bar minimalno ostvarivanje tih prava.

4. I svi drugi aspekti, koji su od značaja za društveni položaj građanina i nacionalnog kolektiviteta u Bosni i Hercegovini, u slučaju Roma su daleko najslabiji. Ipak, činjenica je da se posljednjih godina u tom pravcu čine određeni naponi koji već daju i rezultate, ali koji još nisu toliko evidentni upravo stoga što je opšte stanje položaja romske populacije vrlo nezadovoljavajuće. Ovi naponi su rezultat:

- prije svega, jačanja svijesti samih Roma da se sami moraju angažovati, i to na organizovan način, kako bi se njihov položaj poboljšao;
- angažovanja i pomoći organa/organizacija međunarodne zajednice, posebno OSCE;
- pojačanog interesovanja samih državnih organa za položaj i probleme romskog stanovništva, što se, takođe, u velikom stepenu događa pod uticajem međunarodnog faktora.

Udruženja Roma su danas najbrojnija u Bosni i Hercegovini. Prema podacima Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, takvih udruženja ima 32⁶⁹ – od kojih neka imaju vrlo veliku i sadržajnu aktivnost. Imaju i određene oblike saradnje i organizacione povezanosti na nivou kantona i entiteta, pa i na nivou Bosne i Hercegovine.

U novembru 2001. godine održana je Skupština romskih nevladinih organizacija u Bosni i Hercegovini, koja je rezultirala:

⁶⁹ Navedeno prema već pomenutom Izvještaju Ministarskog vijeća Bosne i Hercegovine (komentar uz član 3. Okvirne konvencije).

- usvajanjem dokumenta pod nazivom „*Platforma za Rome u Bosni i Hercegovini*”,
- formiranjem Vijeća Roma u Bosni i Hercegovini – kao koordinatora aktivnosti romskih nevladinih organizacija,
- davanjem inicijative da se pri Ministarskom vijeću Bosne i Hercegovine formira Odbor za Rome.

Ministarsko vijeće Bosne i Hercegovine prihvatilo je navedenu inicijativu i formiralo Odbor za Rome – kao tijelo savjetodavnog karaktera. Ovo tijelo je sastavljeno od devet predstavnika Roma (koje je predložilo Vijeće za Rome) i devet članova koje je predložilo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine „*iz sastava različitih struktura vlasti entiteta i Bosne i Hercegovine koji imaju zaduženja u oblasti ljudskih prava, obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, statistike i drugih društvenih djelatnosti*”.⁷⁰ Predsjedavajući Odbora je Rom, a njegov zamjenik je predstavnik Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine. Odbor je usvojio Poslovnik o radu i Okvirni plan i program rada za period 2002–2006. godine. U „Izveštaju Bosne i Hercegovine o zakonodavnim i drugim mjerama na provođenju načela utvrđenih u Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina”, koji je Ministarsko vijeće Bosne i Hercegovine polovinom 2004. godine dostavilo generalnom sekretaru Savjeta Evrope, o radu Odbora za Rome je navedeno:

„*Odbor za Rome, kao nezavisno tijelo savjetodavnog karaktera izaziva znatan interes romskih organizacija. Shvaćen je kao jedina adresa u strukturama vlasti kojem se sa povjerenjem mogu obratiti te uticati na rješavanje njihovog problema. Potrebna su stanovita objašnjenja u njegovom karakteru savjetodavnog tijela koje može inicirati i predlagati da nadležni organi preduzmu mjere, ali nije organ koji odlučuje. Odbor je u svom Okvirnom planu i programu rada 2002–2006. naznačio prioriteta pitanja na kojima je potrebno sistematski i uporno raditi, kako bi se prevazišli (savladali) problemi sa kojima se suočava romska populacija. Romi u Bosni i Hercegovini su na marginama javnog interesa. Njihova integracija u socijalni, ekonomski, obrazovni, zdravstveni i politički život zahtijeva posebne napore zajednice (države), koji, iskreno govoreći, u postratnoj obnovi Bosne i Hercegovine, iz objektivnih ali i subjektivnih razloga, nisu bili na listi prioriteta. Promjena ovakvog stanja zahtijeva aktivnost svih nivoa organizovanja vlasti. Okvirni Plan i Program Odbora za Rome kao dugoročniji dokumenat je iz tih razloga dostavljen vladama entiteta, kantonima i opštinama u kojima u znatnijem broju živi romska*

⁷⁰ Isto, komentar uz član 4 Okvirne konvencije.

*populacija. Program potencira obezbjeđenje ličnih dokumenata Roma (matične evidencije), pitanja obrazovanja, zdravstvene zaštite, zapošljavanja i socijalne skrbi, izbjeglica i raseljenih lica, povrat imovine, stambeno pitanje i ostvarivanje i rad medija informisanja. Odbor za Rome je razvio aktivnosti prema nevladinim organizacijama, lokalnim (nižim) organima vlasti, a i prema međunarodnim institucijama koje djeluju u BiH (OHR, OSCE, UN, Vijeće Evrope i dr). Na svih pet do sada održanih sjednica od de facto početka rada, novembra 2002. godine, pored pomenutog programa za rješavanje najvažnijih romskih pitanja, Odbor je posebnu pažnju posvetio dokumentu Razvojna strategija Bosne i Hercegovine, koji priprema Savjet ministara. Odbor je (snažno) zahtijevao da se u Razvojnoj strategiji Bosne i Hercegovine mora naći odgovarajuće poglavlje posvećeno manjinama, uz posebno navođenje Roma kao najbrojnije i najugroženije nacionalne manjine u Bosni i Hercegovini. Mjere koje se utvrđuju za realizaciju Razvojne strategije, zahtjev je Roma, treba da omoguće ekonomsku integraciju Roma u sredinama u kojima oni žive”.*⁷¹

Romi su i jedina nacionalna manjina koja ima svoju političku partiju – Demokratsku stranku Roma, ali je iz više razloga teško očekivati neke veće efekte od tog i takvog oblika njihovog udruživanja.

5. U okviru neriješenog i faktički slabog položaja nacionalnih manjina u sistemu školskog obrazovanja u Bosni i Hercegovini posebno je teško stanje sa školovanjem romske djece. I po broju učenika i po uslovima u kojima izrazito mali procenat ove djece školskog uzrasta pohađa školu, stanje je naprosto zabrinjavajuće. I oni koji se odluče da pohađaju školu, to uglavnom čine u prvih nekoliko razreda osnovne škole. Nema sumnje da su osnovni razlozi za ovakvo stanje u izrazito teškim ekonomsko-socijalnim uslovima u kojima živi romska populacija. Nemogućnost da osiguraju i najminimalnije uslove (odjeća, obuća, higijena, knjige i drugi školski pribor) jeste najčešći razlog za nepostojanje nastave, ali u mnogim slučajevima razlog je i uvjerenje njihovih roditelja da se ta djeca moraju posvetiti prosjačenju kao jedinom načinu da preživi cijela porodica. No, nisu rijetki ni slučajevi izloženosti te djece u školi šikaniranju, vrijeđanju na nacionalnoj osnovi i raznim drugim vidovima maltretiranja i diskriminacije. Nažalost, takvih ponašanja ima i od strane samih nastavnika, zbog čega se nekada roditelji romske djece odlučuju da ih ne šalju u školu, odnosno da ih ispišu iz škole.

Na prijedlog Odbora za Rome pri Ministarskom vijeću Bosne i Hercegovine, ovaj organ je početkom 2004. godine prihvatio dokument

⁷¹ Isto.

OSCE Misija za BiH, pod naslovom *Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma*. Kao sveobuhvatni cilj ovog plana predviđeno je identifikovanje prepreka potpunijem uključivanju Roma u obrazovni sistem Bosne i Hercegovine, pri čemu se ukazuje na sljedeće:

- siromaštvo,
- neadekvatnost redovnog obrazovanja,
- diskriminacija, izazivanje i maltretiranje u školi,
- nepovjerenje u vlasti,
- rat i raseljavanje,
- tradicija i običaji,
- jezik,
- nedostatak obrazovnog liderstva ili uzora.

Plan akcije o obrazovnim potrebama Roma predviđa sljedeće ciljeve:

- promovisanje sistematskih promjena koje će dovesti do zadovoljavanja obrazovnih potreba Roma,
- uklanjanje finansijskih i administrativnih mjera za upis u škole i pohađanje nastave od strane romske djece,
- očuvanje romskog jezika i kulture,
- izgradnja svijesti o podršci i učešću roditelja romske djece i njihovih zajednica u vezi sa obrazovnim procesom,
- povećanje zastupljenosti romskog nastavnog osoblja i povećanje nivoa razumijevanja kod neromskog nastavnog osoblja u pogledu potreba romskih učenika.

Za svaki od ovih ciljeva utvrđene su potrebne aktivnosti i naznačeni odgovorni subjekti za njihovu realizaciju. Realizacija ovog plana treba da počne sa školskom 2004/05. godinom i treba da bude sastavni dio reforme cjelokupnog obrazovnog sistema u Bosni i Hercegovini, koja je već počela.

6. Sada je u Bosni i Hercegovini veoma mali procenat romskog stanovništva koje je obuhvaćeno sistemom zdravstvenog osiguranja. Prema više istraživanja koja su vršili OSCE Misija u Bosni i Hercegovini i pojedini organi Savjeta Evrope, taj procenat je ispod 10%. Osnovni uzrok ovakvom stanju je gotovo potpuna nezaposlenost radno sposobnih Roma. Stoga su zdravstveni problemi u romskoj populaciji izrazito prisutni, naročito kod žena i djece (porodaji se uglavnom obavljaju kod kuće, bez stručne pomoći; veliki je broj romske djece koja nisu obuhvaćena obaveznom imunizacijom protiv zaraznih bolesti itd.). Vrlo je nepovoljna opšta higijensko-epidemiološka situacija u kojoj žive Romi, čemu naročito doprinose: loši uslovi stanovanja, ishrane i vodosnabdijevanja, odlaganje otpadnih materija, održavanje lične i kolektivne higijene i dr.

S obzirom na navedene prilike, u više opština i na regionalnom nivou preduzimaju se određene mjere za zaštitu zdravlja romskog stanovništva (zdravstveni pregledi, vakcinacije, razni oblici edukacije – prije svega žena i omladine itd.). To, svakako, zaslužuje podršku, s tim što su ukupni efekti takvog angažovanja objektivno ograničeni. Bez jedne sveobuhvatne politike i strategije zdravstvene zaštite romskog stanovništva na nivou države i entiteta, čega do sada nema, i – prije svega – bez njihovog odgovarajućeg zapošljavanja sa statusom zdravstvenih osiguranika, sve druge mjere mogu biti od koristi, ali će neminovno biti i nedovoljne.

Petar Emil MITEV

**ETNIČKI ODNOSI U BUGARSKOJ: ZAKONSKE
NORME I DRUŠTVENA PRAKSA**

UVOD

Početak demokratske tranzicije (novembra 1989. godine) zatekao je Bugarsku usred oštrog etničkog sukoba, prouzrokovanog asimilacionom politikom režima Todora Živkova. No, zemlja je uspjela da izbjegne etnički građanski rat i na putu je normalizacije etničkih odnosa. Zakonodavne odluke su tome doprinele: novi Ustav (1991), usvajanje međunarodnih i evropskih konvencija (1992), a naročito – Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina (1999). Najznačajnije zakonodavno dostignuće jeste Zakon protiv diskriminacije (2003). Bugarski model rešavanja međuetničkih odnosa može se definisati kao proces transformacije stanja etničkih antagonizama u demokratski politički proces. Zakonodavno rešenje, mada daleko od toga da je bez problema i potpuno, samo po sebi obezbeđuje dovoljno mogućnosti za integraciju etničkih manjina i njihovo odgovarajuće izražavanje. Osnovni problem je primena zakonskih normi u društvenoj praksi. Zakon osuđuje i direktnu i indirektnu diskriminaciju. Istovremeno, ima pojedinih očiglednih oblika diskriminacije, uglavnom indirektna, koja utiče na etničke odnose, a naročito na položaj romske manjine. Ako su najveći problemi 1989. godine bili u vezi sa odnosima između bugarske većine i Turaka, sada je marginalizacija bugarskih Roma glavno pitanje. Studije ukazuju na formiranje etnički niže klase. Usvojen je *Okvirni program za ravnopravnu integraciju Roma u bugarsko društvo (Frame program for equal integration of Romany into Bulgarian society)* (1999). Etnički stereotipi i predrasude i dalje su jaki.

Zakonski aspekti etničkih odnosa, a naročito položaja nacionalnih manjina, predmet su raznih studija¹ i sistematske procene bugarskih,

¹ K. Kanev, *Legislation and policy in respect of ethnic and religious minorities in Bulgaria* (Zakonodavstvo i politika u odnosu na etničke i verske manjine u Bugarskoj), u: A. Krasteva (izdavač), *Communities and identities in Bulgaria* (Zajednice i identiteti u Bugarskoj). Sofia: Petexton, 1998; V. I. Ganev. *History, Politics, and the Constitution: Ethnic Conflict and Constitutional Adjudication in Post-communist Bulgaria* (Istorija, politika i Ustav: Etnički sukob i ustavna rešenja u postkomunističkoj Bugarskoj), u: *Slavic Review* 63, no. 1 (Spring 2004); A. Eminov. *Turkish and Other Muslim Minorities of Bulgaria (Turska i druge muslimanske manjine u Bugarskoj)*, London: Hurst & Company, 1997 itd.

inostranih i međunarodnih organizacija.² Zvanične ocene koje su od značaja rezimirane su u Vladinom *Izveštaju Republike Bugarske*³ i u kritičkom *Alternativnom izveštaju*⁴ bugarskog Helsinškog komiteta.

U izvesnom smislu ova dva dokumenta se uzajamno dopunjuju i daju pregled – kako zakonskih dostignuća, koja zemlju približavaju zahtevima EU, tako i problematičnih situacija.

Zakonsko uređenje etničkih odnosa može se shvatiti i oceniti samo u širem kontekstu bugarskog etničkog modela.

BUGARSKI ETNIČKI MODEL?

Poslednjih nekoliko meseci u toku je javna rasprava o takozvanom „bugarskom etničkom modelu” u kojoj učestvuju političari i stručnjaci.⁵

Termin “bugarski etnički model” pojavio se krajem 1992. godine u značajnom članku dr Mikaila Ivanova, savetnika predsednika Ž. Želeva za etnička pitanja, bez pretenzija da postane terminološka novina; naprotiv, rečeno je da bugarsko iskustvo u rešavanju oštrog etničkog sukoba daje osnova stranim posmatračima da govore o “bugarskom etničkom modelu”.⁶

² *Minority Protection in Bulgaria* (Zaštita manjina u Bugarskoj), Open Society Institute, 2002; *The Human Rights of Muslims in Bulgaria in Law and Politics since 1878* (Ljudska prava Muslimana u Bugarskoj u zakonima i politici od 1878), Bulgarian Helsinki Committee, Sofia, 2003; *Bulgaria. Country Reports on Human Rights Practices* (Bugarska. Izveštaj o praksi u oblasti ljudskih prava), objavio Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, February 25, 2004, Washington itd.

³ Izveštaj Republike Bugarske u skladu sa članom 25, stav 1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (usvojen Odlukom Vlade br. 91 od 14. 02. 2003).

⁴ Alternativni izveštaj uz Izveštaj Republike Bugarske, izrađen u skladu sa članom 25, stav 1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, 2004.

⁵ I. Kostov, *Again myths about the Bulgarian ethnic model* (Opet mitovi o bugarskom etničkom modelu), u 24 časa, 23. 08. 2004; D. Draganov, *Ignorance hidden behind national interests. There are ethnic parties in Europe, too, Mr. Kostov* (Neznanje skriveno iza nacionalnih interesa. Ima etničkih partija i u Evropi, gospodine Kostov), 24 časa, 27. 08. 2004; E. Daynov, *Specifics of the political ethnic model* (Specifičnosti političko-etničkog modela), Sega, 26. 08. 2004; A. Zhelyazkova, *Bulgarian ethnic model and the cynicism of the political class* (Bugarski etnički model i cinizam političke klase). Dnevnik, 02. 09. 2004; S. Popov, *Bulgarian? Ethnic? Model?* (Bugarski? Etnički? Model?) Dnevnik, 2. 9. 2004, itd.

⁶ M. Ivanov, 24 časa, 01. 12. 1992.

Skeptici ističu da postoji evropska praksa u pogledu nacionalnih manjina, koja se sprovodi i u Bugarskoj. Ovaj argument bi u potpunosti bio validan ako bismo bugarskom iskustvu želeli da pripišemo univerzalni značaj. Ali ovde je reč o nečem sasvim drugom – o bugarskom putu ka evropskim standardima i bugarskim specifičnostima njihove primene. Postojanje opšteg ne znači da su specifičnosti zanemarene.

Termin "model" podrazumeva društvenu praksu s izuzetno visokim stepenom prilagodljivosti. U tom smislu se termin "model" ne može primeniti na tradicionalnu istoriju; ona se mora opisati drugim terminima. No, specifična situacija Bugarske krajem 1989. godine, na početku tranzicije, zahtevala je visok stepen prilagodljivosti. Podsetimo da je tokom samo nekoliko meseci 1989. godine oko 350 hiljada Turaka bilo primorano da napusti zemlju. Neki od njih su se kasnije vratili, a ovaj događaj je nazvan "velika ekskurzija". U takvoj situaciji Bugarska je postala najeksplozivnija zona u pogledu etničkih sukoba na Balkanu. Ipak, posle nekoliko godina odnosi etničkih zajednica su normalizovani. Bugarski etnički model je bio specifičan izlaz iz slepe ulice kada je "proces obnove" zahvatio zemlju. On jeste transformacija etničkih sporova i sukoba u politički proces normalizacije, zasnovan na tradicionalnim odnosima koji su postojali pre konfliktne situacije, pomoći građanskih organizacija, konstruktivnoj ulozi partije koja je uživala poverenje glavne etničke manjine i proigranom etnonacionalizmu najvećih političkih partija. U Bosni se odvijao obrnuti proces; naime – politički sukobi transformisali su se u etnički sukob.

Istorijska osnova

Određeni aspekti bugarske tradicije dozvoljavali su povoljan razvoj etničkih odnosa posle 1989. godine. Borba za nacionalno oslobođenje u XIX veku imala je izražen građanski, a ne verski ili etnički predznak. Vasil Levski, proklamovan kao apostol bugarske slobode, eksplicitno je tvrdio da će u slobodnoj bugarskoj državi "Bugari, Turci, Jevreji itd." biti jednaki. Posle oslobođenja u svakodnevnom životu, hrišćani i muslimani, Bugari i Turci postali su dobri susedi. Ma kako bile važne, obe činjenice imaju, međutim, relativan značaj. Iz istorije naroda koji nije bio nezavisan pet vekova lako se mogu izvući argumenti protiv potomaka bivših ugnjetača. U toku prinudne asimilacije, u periodu 1984–1989, odnosi su se radikalno pogoršali. Državno nasilje podsticalo je Turke na otpor. Teroristička dela

nisu zvanično pominjana, pa su zbog toga unela zbunjenost i strah među stanovništvo. Kada je 29. decembra 1989. godine obnovljeno pravo na identitet, bugarsko stanovništvo u mešovitim regionima bilo je uzrujano. Uprkos hladnoj zimi, ljudi su iz južne Bugarske došli u Sofiju protestujući i “zauzeli” trg ispred zgrade parlamenta, a takozvani “Razgrad Republik” bio je proglašen u severnoj Bugarskoj. Situacija je bila “na ivici”, a odgovor na pitanje: koji će deo istorijske tradicije preovladati – dobri međususedski odnosi ili sukobi, nije se unapred znao.

Politička zastupljenost

Početkom 1990. godine stvorena je organizacija po imenu “Pokret za prava i slobode Turaka i muslimana u Bugarskoj”. Zakon zabranjuje osnivanje etničkih stranaka, pa je organizacija registrovana kao “Pokret za prava i slobode” (MRF). Njegovo osnivanje pratile su žučne javne debate koje nisu prestale ni kada su njegovi predstavnici izabrani u sedmi saziv Velike nacionalne skupštine (1990). Vrhunac je bio zahtev 93 poslanika Velike nacionalne skupštine, zajedno sa 54 poslanika 34. Redovne generalne skupštine (uglavnom iz Bugarske socijalističke partije), da MRF bude proglašen ilegalnim (1991). Ustavni sud je, međutim, odbacio zahtev. Postojanje političke partije koja je uživala poverenje najveće etničke manjine, bugarskih Turaka, odigralo je ključnu ulogu u političkom procesu, sprečilo amaterske akcije i okupilo društvenu aktivnost muslimanskog stanovništva. Naravno, pitanje političkog predstavljanja samo po sebi nije nedvosmisleno. Povećavajući moć i efikasnost političkog angažovanja, ono se može pretvoriti u glavni destruktivni faktor. To nije bio slučaj s Bugarskom. Naprotiv, Pokret za prava i slobode usvojio je konstruktivni pristup u političkom ponašanju i evoluirao je u partiju koja je raskinula sa svojim etničkim okvirom, posvetila se određenoj – liberalnoj ideologiji i postala punopravni član Liberalne internacionale.

Godine 2001. Pokret za prava i slobode ušao je u koaliciju sa Nacionalnim pokretom “Simeon Drugi”. Prvi put posle oslobođenja etnički Turci postali su ministri. Možda je još važnije što je javnost to prihvatila kao nešto sasvim normalno.

Građanska nacija

Nijedna od stranaka koje su odigrale glavne uloge u post-totalitarnom političkom procesu – bivša komunistička Bugarska socijalistička partija (BSP), antikomunistička Unija demokratskih snaga (UDF), Pokret za prava i slobode (MRF), nije imala nacionalistički stav. To Bugarsku čini velikim izuzetkom istočnoevropske tranzicije.

Uglavnom se MRF suočio sa takvim političkim izborom. Njegova mogućnost bila je ili da se razvije (a) u bugarsku partiju koja – mada zaokupljena interesima tursko-muslimanske manjine – to čini u okviru bugarske nacije, pa je prema tome orijentisana ka saradnji sa drugim bugarskim političkim partijama, ili (b) u partiju etničkih Turaka koji Republiku Tursku vide kao svoju otadžbinu, tražeći saradnju uglavnom među turskim političkim faktorima. Rukovodstvo MFR odlučno se opredelilo za prvu opciju. Drugu je zastupao Adem Kenan, poslanik u 7. Velikoj nacionalnoj skupštini (1990/91). On je izbačen iz poslaničke grupe MFR i iz partije. Osnovao je sopstvenu – tursku etno-nacionalističku partiju, koja nije stekla ni legitimitet ni popularnost. Pozitivne strane nacionalne tradicije stupile su u akciju. Počelo je i uspešno je okončano obnavljanje dobrosusedskih odnosa između hrišćana i muslimana.

Bilo je takodje veoma važno da dve suprotstavljene partije – BSP i UFD – nisu ozbiljno zaigrale na nacionalističku kartu. Vođe reformističke BSP morale su da «speru» sa svoje partije najveću manu, "proces obnove". Svaka pristrasnost u pogledu etno-nacionalizma mogla je da podseti na najveći zločin režima T. Živkova – asimilacionu politiku. S druge strane, njihov najveći oponent – UDF ne bi bio ni malo drugačiji od bivših komunista ako bi se upustio u etno-nacionalizam na bilo koji način. Da bi se razumela opšta situacija, trebalo bi da razmotrimo i geo-političke faktore. Talas nacionalizma u zemljama Varšavskog pakta bio je u vezi sa predstavom o SSSR-u kao glavnoj pretnji njihovoj nezavisnosti. Tradicionalni spoljnopolitički problem Bugarske je drugačiji i u vezi je s bugarsko-turskim odnosima. Strah od "turske pretnje" ("drugog Kipra") korišćen je da bi se motivisao "proces obnove". Ali zajedno s asimilacionom politikom, i njena motivacija bila je kompromitovana.

Postizanje konsenzusa o pojmu građanske nacije našlo je svoj izraz u Ustavu (usvojenom 1991. godine). Nijedna etnička zajednica nije proglašena za konstitutivnu. Prema članu 1: (2) "Celokupna državna moć potiče od naroda... (3) ni jedan deo naroda, politička stranka ili bilo koja

druga organizacija, vladina institucija ili pojedinac ne može prisvoji ostvarenje narodnog suvereniteta”.

U bugarskoj društvenoj praksi ideja zajedničkog pripadanja različitih etničkih zajednica istoj građanskoj naciji izražavala se kroz odbijanje da se koristi termin “nacionalne manjine”. Motiv: definicija “nacionalnih manjina” otvara vrata tumačenju da etničke manjine pripadaju drugog naciji, a ne bugarskoj građanskoj naciji. Definicija “etničke manjine” koristi se u Ustavu i celokupnom zakonodavstvu zemlje. Kada se govori o “etničkim grupama”, “etničkoj pripadnosti”, “etničkim manjinama”, “etničkom poreklu”, zakonodavstvo garantuje pravo na identitet. Međutim, termin “nacionalne manjine” nije u potpunosti izostao iz bugarskog prava. Po Ustavu, član 5, stav 4, “međunarodni ugovori ratifikovani u skladu s Ustavom, koji su proglašeni i primenjuju se u Republici Bugarskoj deo su domaćeg zakonodavstva zemlje”. Oni imaju prvenstvo nad suprotstavljenim normama domaćeg zakonodavstva.

Bugarska je potpisnica osnovnih međunarodnih propisa o etničkim manjinama, uključujući *Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima*, *Međunarodni sporazum o građanskim i političkim pravima* (1976), *Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* (1992), *Međunarodnu konvenciju za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije* (1995), *Oktivnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina* (1999) itd. Bugarska se još nije pridružila *Evropskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima*. Preovlađuje mišljenje da u ovom stadijumu zemlja još nije spremna za tako visoke standarde. Ni *Protokol 12* nije potpisan u okviru *Evropske konvencije o ljudskim pravima*, čekajući usvajanje bugarskog zakona protiv diskriminacije.

Tokom prelaska na tržišnu privredu i liberalnu demokratiju, paralelno sa normalizacijom odnosa između Bugara i etničkih Turaka, počeo je da se javlja novi centar etničke napetosti – između Bugara i Roma. Za razliku od konfliktne situacije iz osamdesetih, prouzrokovane administrativnim i političkim pritiskom Vlade, odnosi su sada postali problematični zbog drastičnog osiromašanja i marginalizacije Roma u uslovima naglog ekonomskog raslojavanja.

Principijelno novo pitanje u etničkoj politici doneo je *Oktivni program ravnopravne integracije Roma u bugarsko društvo* (2000). Izrada programa nije bila standardna – uradile su ga organizacije Roma. Prvi put je u jednom zvaničnom državnom dokumentu priznato postojanje etničke diskriminacije i navedeno je da će „otklanjanje diskriminacije protiv Roma postati jedan od glavnih političkih prioriteta bugarske države”. Oktivni

program, iako se odnosio na probleme romske zajednice, utro je put aktivnostima koje bi trebalo da uklone svaku etničku diskriminaciju u bugarskom društvu. Taj korak je učinjen donošenjem *Zakona protiv diskriminacije* (2003).

Sve to daje povoda verovanju da u zemlji postoji sistem za zaštitu i razvoj manjinskog identiteta. Problematične situacije nastaju kada se detaljno razmatraju zakonodavstvo i njegovo sprovođenje.

ETNIČKI IDENTITET

Bugarski ustav naglašava (član 6): (1) “Svi ljudi se rađaju slobodni i jednaki u smislu integriteta i prava”; (2) “Svi građani su jednaki pred zakonom. Nisu dozvoljena nikakva ograničenja prava i privilegije zasnovane na rasi, nacionalnosti, etničkoj pripadnosti, polu, poreklu, religiji, obrazovanju, ubeđenjima, političkim afinitetima, ličnom i društvenom položaju ili imovinskom statusu”. Izričito se garantuje da niko ne sme biti podvrgnut “nasilnoj asimilaciji” (član 29, stav 1). Prema tome, osnovni zakonski akt zemlje u saglasnosti je sa članom 5 *Okvirne konvencije* koja zahteva da se zemlje uzdrže od “politike ili aktivnosti usmerene ka asimilaciji lica koja pripadaju nacionalnim manjinama protiv njihove volje i štiti takva lica od svakog čina koji ima za cilj takvu asimilaciju”. Zakonodavna regulativa – odredbe *bugarskog ustava* se direktno sprovode (član 5, stav 2) – ne samo da ima legitimitet normalizacije posle “processa obnove”, već služi i kao zakonska garancija protiv mogućeg obnavljanja u budućnosti.

Problemi koji su nastali posle 1989. godine ne odnose se samo na pravo na identitet, već i na uslove i procedure njegovog obnavljanja. Svako može da zamisli administrativni proces promene imena stotina hiljada ljudi. Ali to nije bio samo tehnički problem. Neki bugarski Turci, uglavnom mladi ljudi, a još više bugarski Muslimani nisu želeli da povrate svoja tursko-arapska imena. Jedan važan razlog za to je što su slovenska imena bolje prihvaćena u evropskim zemljama u slučaju emigracije. Pojavio se još jedan oblik pritiska, ne samo od strane bugarske Vlade, već neformalan pritisak – od strane starijih ljudi i lokalnih administracija.

Prevazilaženje posledica “processa obnove” uključivalo je i probleme vlasništva – povraćaja vlasništva nad nekretninama koje su bile konfiskovane ili prodane. Taj proces je neizbežno izazivao probleme. Reakcije protiv povraćaja imena bugarskih Turaka u sebi su nosile i motive

kao što je zadržavanje imovine stečene od prognanih. Međutim, tako jednostrana slika je nezavisna od etničkih odnosa tokom vrhunca krize i masovne emigracije etničkih Turaka. U mnogim slučajevima etnički Turci su ostavljali ključeve svojih domova svojim bugarskim susedima.

Organizacije za zaštitu prava u svojim kritičkim analizama ističu dva slučaja kršenja prava na identitet – slučaj bugarskih muslimana i slučaj Makedonaca.

U stvari, pravo na identitet se pokazalo kao manje komplikovano nego sam identitet. Bugarski muslimani su kompaktno stanovništvo južne Bugarske. Oni govore bugarski jezik. Za razliku od Bosne, oni su silom primili muslimansku veru, uglavnom u XVII–XVIII veku. Dokaze njihovog slovenskog porekla istraživali su mnogi istoričari. Ipak, ni nasilna islamizacija ne bi trebalo da bude razlog za pokušaje koji su išli u suprotnom smeru – naturanje hrišćanstva posle oslobođenja Bugarske (1912/13, 1942/43). Treći pokušaj, sad već ne na verskoj osnovi, preduzeo je režim T. Živkova sedamdesetih godina prošlog veka. Posle 1989. godine, bugarski muslimani imali su priliku da slobodno povrate svoja tursko-arapska imena. Neki od njih uče turski jezik. Međutim, razvijali su se i drugi procesi. Neki bugarski muslimani su dobrovoljno primili hrišćanstvo. Drugi su zadržali svoja bugarska imena. Nikome, međutim, nije odobrena registracija kao posebnoj etničko-verskoj grupi. Zato ne postoje tačni statistički podaci o bugarskoj muslimanskoj populaciji. Neki se izjašnjavaju kao Turci, uglavnom u zapadno-rodopskoj oblasti. Drugi – kao Bugari. A ima i onih koji kažu da su bugarski muslimani. Trenutno, pitanje njihovog posebnog identiteta postavlja uglavnom Helsinški komitet Bugarske. Ne postoji ni jedna uticajna organizacija koja ima za cilj diferencijaciju bugarskih muslimana.

Makedonsko pitanje takodje ima istorijske korene. To je, u stvari, pitanje odnosa prema procesu diferencijacije Makedonaca kao nezavisne nacije. Drama diferencijacije može se ilustrovati isključivo činjenicom da su lider Republike Makedonije – kao dela Jugoslavije, Lazar Koliševski, i zamenik predsedavajućeg Generalne skupštine Bugarske, Georgi Kulišev, veoma bliski rođaci. Iako sinovi dva rođena brata, jedan sebe smatra Makedoncem, a drugi – Bugarinom. Osnivač bugarske Socijaldemokratske partije, Dimitar Blagoev, ima makedonsko poreklo, kao i čuveni političar Georgi Dimitrov, namesnik Bugarske i predsedavajući Bugarske akademije nauka, akademik Todor Pavlov, pesnik Nikola Vaptsarov, pisac Dimitar Talev, prvi direktor Instituta za sociologiju, prof. Živko Ošavkov, i mnoge

druge političke i kulturne ličnosti. Niko od njih nije sebe smatrao etničkim Makedoncima, već Bugarima iz Makedonije.

Bugari gledaju na Makedonce kroz prizmu istorijske prošlosti, kada su bili razdvojeni. To sprečava priznavanje značaja procesa formiranja makedonske nacije posle Drugog svetskog rata i diferenciranja makedonskog jezika. Istorijske i psihološke okolnosti izazvale su određene dvosmislenosti u bugarskoj politici tokom devedesetih godina. Bugarska je bila prva zemlja koja je priznala nezavisnost makedonske države, ali ma kako to nelogično zvučalo odbila je da prizna makedonsku naciju. Sociološka istraživanja su pokazala da su prosečni ljudi patili zbog nezavisnosti makedonske države.⁷ U isto vreme, trebalo bi uzeti u obzir da proces formiranja makedonske svesti, koji se odvijao u Makedoniji, nije uticao na pirinsku oblast. U popisu iz 1992. godine i onom iz 2001. bilo je ljudi koji su se izjasnili kao Makedonci (1992. – njih 10.000, a 2001. – njih 5.000). Tokom poslednjih nekoliko godina neki Makedonci u Republici Makedoniji obnovili su svoja bugarska državljanstva. Ima organizacija, npr. OMO "Ilinden", koje su nosioci makedonske nacionalne svesti. Njihove aktivnosti su zabranjene, pa to izaziva sistematsku kritiku od strane organizacija koje štite prava u zemlji i inostranstvu.

PRAVO NA OBRAZOVANJE

Još 1962. godine Bugarska je pristupila *Konvenciji protiv diskriminacije u oblasti obrazovanja*, koju su iste godine usvojile UN. *Bugarski ustav* (član 53) svakome daje pravo na obrazovanje (stav 1), propisuje obavezno školovanje do uzrasta od 16 godina (stav 2), a i besplatno osnovno i srednjoškolsko obrazovanje u državnim i opštinskim školama (stav 3). Navodi se i da je pod određenim uslovima, propisanim zakonom, obrazovanje na državnim univerzitetima takodje besplatno. Prema *Zakonu o javnom obrazovanju* (član 4, stav 2), „nisu dozvoljena nikakva ograničenja ili privilegije zasnovane na rasi, nacionalnosti, polu, etničkom ili socijalnom poreklu, veri ili društvenom statusu”. *Zakon protiv diskriminacije* sadrži poseban odeljak o zaštiti prava na obrazovanje. U

⁷ Pre Drugog svetskog rata "makedonsko pitanje" je u Bugarskoj stvorilo antisrpska i antijugoslovenska osećanja. Karakteristično je za novu istorijsku distancu da mlađe generacije navode Jugoslaviju kao zemlju koja im je bliža od Makedonije. Za starije ljude, pak, najbliža zemlja je Rusija, a ne Makedonija.

skladu sa članom 29, stav 1, „ministar obrazovanja i nauke i lokalne uprave odgovoran je da ne dozvoli rasnu segregaciju u obrazovnim institucijama”, a član 35, stav 3, zahteva primenu obrazovnih metoda na način koji je usmeren ka prevazilaženju negativnih stereotipa u odnosu na lica koja pripadaju drugim rasnim, etničkim ili verskim grupama.

U godinama posle Drugog svetskog rata obezbeđene su mogućnosti i mnogo napora je uloženo u obrazovanje i kultumi razvoj etničkih manjina u zemlji. Rezultati se sada mogu videti u razlici između obrazovnog nivoa različitih generacija. Prema podacima iz najnovijeg popisa (2001), 33,77% etničkih Turaka od 60 godina i više nema ni osnovno obrazovanje (tj. ljudi rođeni pre 1941), a takvih je samo 3,56% u uzrasnoj grupi od 20–39 godina (rođeni u periodu 1962–1981); isto tako, većina Roma od 60 i više godina, njih 58,77%, nepismena je ili polupismena, a to je slučaj sa samo 17,34% Roma u uzrasnoj grupi od 20–39 godina. Obrazovni razvoj manjina bio je vitalni element procesa *etničke homogenizacije*. Posle početka tranzicije ka tržišnoj privredi, u uslovima društvenog raslojavanja, slika se menjala i preovladao je proces *etničke diferencijacije*, koji je uticao i na obrazovanje manjina.

Korišćenje prava na obrazovanje suočava se s nizom ograničenja. Pre svega, nema garantovanih uslova za obavezno obrazovanje do uzrasta od 16 godina. U praksi, deca iz mnogih etničkih manjina, uglavnom romska, ne pohađaju školu dok ne napune 16 godina; štaviše, oni ne dobijaju ni osnovno obrazovanje, a neki uopšte nikada ni ne pođu u školu.

Nivoi obrazovanja osnovnih etničkih grupa u zemlji bitno se razlikuju.

*Tabela 1: Obrazovna struktura etničkih zajednica
(uzrast – 7 godina i više)*

Etnička grupa	Ukupno	Više obrazovanje	Sekundarno	Primarno	Osnovno	Nepotpuno osnovno	Nepismeni
Ukupno 7.467.839	100	14,07	37,85	27,44	12,50	5,80	1,78
Bugari	84,67	16,13	41,84	25,73	10,67	4,75	0,68
Turci	9,18	1,83	18,21	42,12	21,72	9,56	6,12
Romi	4,25	0,16	4,61	32,20	29,51	18,32	13,87

Izvor: Nacionalni zavod za statistiku, 2001.

Može se videti da nepismeni i polupismeni Romi predstavljaju jednu trećinu, a zajedno s onima na niskom obrazovnom nivou čine 60% ukupne romske zajednice (uzrasta od 7 godina i više). Među etničkim Turcima ima devet puta manje osoba s univerzitetskom diplomom nego među Bugarima, a među Romima – čak ih je sto puta manje!

U svom obrazovanju manjinska deca nailaze na razne prepreke. Tokom devedesetih godina 20. veka u rodopskom regionu, gde živi mnogo Turaka, bugarskih muslimana i Roma, zatvoreno je preko 200 škola.⁸ Javni prevoz je takodje neodgovarajući. Roditelji moraju da se sele na druge lokacije da bi njihova deca mogla da pohađaju školu. Uvođenje školarina i relativno visoke cene udžbenika predstavljaju prepreku za izuzetno siromašne manjinske porodice. Studija Svetske banke (1996) pokazala je da anketirani iz romske etničke grupe tvrde da žele da njihovu decu idu u školu, a i sama deca to žele. Prema njihovim rečima, osnovni razlog zašto napuštaju školu je siromaštvo koje se ogleda čak i u nedostatku solidne odeće i obuće za decu.⁹

Naročito je važno istaći da mnoga deca iz turskih i romskih porodica ne govore dobro bugarski, pa im je potrebna jednogodišnja predškolska obuka. Vladina uredba iz 1994. godine obavezuje školske direktore da u dogovoru sa opštinskim gradonačelnicima organizuju pripremne razrede za decu koja ne govore dobro bugarski. Finansiranje učenja maternjeg jezika bilo je u nadležnosti opštinskih budžeta. A to je ono što je – imajući u vidu ograničene opštinske budžete – dovelo do smanjenja broja takvih kurseva. Posledica je izolacija ove dece. Septembra 2002. godine Nacionalna skupština izmenila je *Zakon o javnom obrazovanju* propisujući da, počevši od školske 2003/2004, pripremni razred za decu postaje obavezan i besplatan za roditelje.¹⁰

Uobičajena je praksa da savršeno normalna deca iz romske manjine, koja zbog teškoća sa jezikom zaostaju u razvoju, bivaju poslata u škole za retardiranu decu. "Kod nas diskriminacija počinje danom kada se rodimo – u izdvojenoj sredini, s obzirom da druga deca ne žele da se igraju s

⁸ I. Tomova, *Projekat Rhodope Mountain – a model of tolerance on the Balkans (Rodopska planina – model tolerancije na Balkanu)*, 1996/97.

⁹ Mnoga romska deca dođu relativno nepripremljena za školu, a mnoga ne govore dobro bugarski jezik. Siromaštvo je dovelo do rasprostranjenog izostajanja iz škole, pošto mnoga deca u romskim getima nemaju novaca za cipele ili osnovni školski pribor, pa se – umesto školi – okreću prosjačenju, prostituciji i sitnom kriminalu na ulicama. (Izveštaj o ljudskim pravima za 1999: Bugarska. Stejt dipartment SAD)

¹⁰ SG, № 90/24. 09. 2002.

nama. Mi smo ovde relativno u redu, ali ja imam rođake u drugim gradovima – ne možete ni zamisliti užas šta znači pripadati “ovom susedstvu”... Ovde nas poštuju, ali... Našu decu ne žele u školi. Ne možemo da ih upišemo u većinu škola. Zato što govorimo turski kod kuće, pa deca ne govore dobro bugarski i teško im je. A učitelji neće da gube vreme i žele što pre da ih proglase idiotima i pošalju u školu za retardiranu decu. Idite u školu za retardiranu decu – puna je naše dece, ne zato što su glupa nego zato što ne govore dobro bugarski. I na kraju stvarno ne znaju ništa i ne mogu da nađu posao... a onda izgube i veru u sebe, i svi ostali u kući... kada ti se kao detetu kaže da si idiot...”¹¹

Avgusta 2002. godine, Propisom 6, Ministarstvo obrazovanja i nauke „prekinulo je sa praksom olakog upisa normalno razvijene dece u specijalne, takozvane škole za retardiranu decu”.¹²

Nastavni planovi i programi humanitarnih predmeta još uvek su neprijatni za predstavnike manjina. Istorijski događaji se uglavnom prepričavaju kroz ratove i političke odnose. Svakodnevni život običnih ljudi ne postoji, a predstavljanje kulturnog života je ograničeno. Udžbenik istorije, na primer, ne govori bugarskim učenicima ništa o tome kada i odakle su Jevreji ili Romi došli. Tako obrazovni sistem ponovo proizvodi etničke stereotipe umesto da doprinese njihovom razaranju. U pripremi su novi nastavni planovi i programi za društvene nauke, istoriju, književnost, pevanje i muziku, tako da će „obuhvatiti teme za upoznavanje učenika s tradicionalnim etničkim manjinama u Bugarskoj predstavljajući, između ostalog, književna i umetnička dela poznatih manjinskih autora”.¹³

Desegregacija u obrazovnom sistemu i dalje predstavlja veliki problem. Uobičajeno je da romska deca idu u škole koje se nazivaju “ciganskim školama”. Razlika nije samo u poreklu, već i u nastavnim planovima i programima – za razliku od redovnih škola, ove škole su usredsređene na radnička zanimanja. Predavati u takvim školama nije prestižno. Nastavnici stalno daju otkaze, jer je materijalna nadoknada mnogo manja od prosečne. Pod pritiskom romskih organizacija Vlada je otpočela sa desegregacijom obrazovanja marta 1999. Iako je učinjen određeni napor,

¹¹ I. Tomova. 1998., *Poverty Among Women from the Minority Groups (Siromaštvo žena iz manjinskih grupa)*, Rad na Međunarodnoj konferenciji “Poverty in Transition. Women in Poverty” (Siromaštvo u tranziciji. Žene u siromaštvu), 9–10 Jun, Sofija. Intervju sa N.S. – Goce Delčev.

¹² Izveštaj Republike Bugarske, str. 88.

¹³ Izveštaj Republike Bugarske, str. 87.

pitanje ostaje otvoreno. Septembra 2002. godine ministar obrazovanja i nauke odobrio je *Uputstva za integraciju manjinske dece i učenika*.¹⁴

Tokom devedesetih godina prošlog veka, romsko dete je imalo izbor između nekoliko "puteva koji ne vode nikuda": ispisivanje iz škole, škole za retardiranu decu, ciganske škole. Zakonodavstvo i vladine odluke naznačuju izlaz, došlo je do određenog razvoja, ali potrebno je uraditi još mnogo više.

Intenzivnu skupštinsku i javnu debatu pedesetih godina prošlog veka izazvali su problemi oko učenja maternjeg jezika u školi, kao i radio i TV emisije na turskom jeziku.

Zakon o javnom obrazovanju od 18. oktobra 1991. (član 8) predviđa da "(1) Školsko obrazovanje obezbeđuje savladavanje zvaničnog književnog bugarskog jezika. (2) Učenici čiji maternji jezik nije bugarski, pored obaveznog učenja bugarskog jezika, imaju pravo da uče svoj maternji jezik van državnih škola u Republici Bugarskoj pod zaštitom i kontrolom države".¹⁵ Iste godine savet ministara je usvojio uredbu kojom se obezbeđuje manjinama mogućnost da svoj maternji jezik uče u opštinskim školama.¹⁶ Godine 1994. Vlada je izmenila uredbu tako da glasi: član 1 „(1) Učenici čiji maternji jezik nije bugarski mogu da uče svoj jezik u okviru izbornih predmeta iz školskog plana od prvog do osmog razreda. (2) Maternji jezik se uči 4 časa nedeljno.”¹⁷ Zatim je 1998. godine parlament izmenio stav 2 člana 8 *Zakona o javnom obrazovanju*, zamenjujući izraz "van državnih škola" izrazom "u opštinskim školama", što je radikalna promena. Pored toga, *Zakon o nivou obrazovanja, obrazovnom minimumu i obrazovnim planovima*, koji je usvojen 1999. godine, uključio je maternji jezik među obavezne predmete (član 15, stav 3). Tako je nastava maternjeg jezika uključena među obavezne školske predmete (član 16, stav 1). Ova odredba dopunjena je amandmanom, kojim se propisuje da "nastavnici maternjeg jezika budu zaposleni s punim radnim vremenom".

Zakon sada dozvoljava učenje maternjeg jezika i kao obaveznog i kao izbornog predmeta. Obe mogućnosti imaju i prednosti i mane. Obavezni predmeti se takmiče sa drugim jezičkim predmetima. Dete mora da bira između engleskog (ili nekog drugog zapadno-evropskog) i turskog jezika. Izborni predmeti se ne ocenjuju i predstavljaju dodatno opterećenje za decu.

¹⁴ Videti više o tome u Izveštaju Republike Bugarske, str. 85.

¹⁵ *Zakon o javnom obrazovanju*, Državni glasnik, br. 86/18. 10. 1991.

¹⁶ Vladina uredba 232 od 29. 11.1991. DG br. 102/10. 12. 1991.

¹⁷ Vladina uredba 183 od 5. 09. 1994. DG br. 73/9. 09. 1994.

U regionima gde se govori turski interesovanje za učenje turskog jezika progresivno se smanjuje poslednjih godina. U početku devedesetih bilo je manje nastavnika nego što je potrebno. Problem je rešen. Više univerziteta je počelo da podučava nastavnike turskog jezika. Sada su neki nastavnici nezaposleni, jer nema dovoljno dece koja žele da uče turski jezik. Tokom školske 2001–2002. godine turski kao maternji jezik učilo je 34.860 učenika u 520 škola sa 703 nastavnika. Sledeće školske godine (2002–2003) broj škola bio je 420, a broj učenika je bio 31.349. Preusmeravanje sa turskog na engleski jezik očigledno je u vezi sa stavom prema migracijama. U današnje vreme mlada generacija etničkih Turaka više nije pogleda uprtih u Tursku, već u pravcu zemalja EU.

Pitanje učenja romskog jezika se razlikuje. Sam jezik nije dovoljno razvijen, ne postoji književna norma. Nema dovoljno ni nastavnika ni udžbenika. Ipak, sa učenjem romskog jezika se započelo 1992. godine i obuhvaćeno je 4.000 romske dece. Godine 1999. njihov broj se smanjio na otprilike 500; sada ih ima približno 100. Mladi Romi takodje više vole da uče engleski nego romski.

PRAVO NA ZAPOSLENJE

Pravo na zaposlenje garantuje *Ustav*. Član 48, stav 1, propisuje da “građani imaju pravo na zaposlenje. Država je odgovorna za stvaranje uslova koji dovode do ostvarivanja ovog prava”. *Radni kodeks* propisuje sledeće (član 8, stav 3): “U ostvarivanju radnih prava i obaveza nije dozvoljena ni direktna ni indirektna diskriminacija, ni privilegije, ni ograničenja zasnovana na nacionalnosti, poreklu, polu, rasi, boji kože, uzrastu, političkoj ili verskoj pripadnosti.” Radni kodeks definiše indiskretnu diskriminaciju kao “diskriminaciju koja se koristi naizgled zakonskim rešenjima za ostvarivanje prava na zaposlenje i obaveza s njim u vezi, ali primenjuje ih, s obzirom na član 8, stav 3, na način koji određene zaposlene osobe stavlja u povoljniji ili privilegovaniji položaj u odnosu na ostale”. Prema *Zakonu protiv diskriminacije*, kada objavljuje slobodna radna mesta, poslodavac ne sme postavljati uslove u vezi sa rasom, nacionalnošću, etnicitetom, verom (član 12, stav 1), mora osigurati iste uslove zaposlenja (član 13, stav 1) i jednaku platu za isti ili ekvivalentan posao (član 14, stav 1). Postoje optužnice za diskriminaciju protiv Roma – po ovom zakonu koji je stupio na snagu 1. januara 2004. godine.

U godinama koje su usledile posle Drugog svetskog rata došlo je do važnih promena u društvenom položaju i statusu najvećih etničkih

manjina u vezi sa zapošljavanjem. *Zakonom o agrarnoj reformi* (1947) data je zemlja seljacima bez zemlje (uključujući sve Rome koji su živeli u selima – koji čine polovinu čitave etničke grupe), a kasnije su se oni udruživali u zadružne farme. Industrijalizacija zemlje nije ostavila prostora za tradicionalne romske zanate – krpljenje kotlova, izradu korpi, grnčarstvo itd. Veliki pokreti migranata iz sela ka gradovima povukli su za sobom i neke pripadnike manjina. Etnički Turci i bugarski muslimani specijalizovali su se za gajenje i preradu duvana (tokom osamdesetih godina prošlog veka Bugarska je postala najveći izvoznik sirovog duvana i drugi najveći izvoznik cigareta – posle SAD-a).

Tranzicija u Bugarskoj ima dve specifične odlike. Prva je *radikalni povratak imovine*. Ni jedna bivša socijalistička zemlja nije preduzela tako potpuni povratak imovine – od malih parcela zemlje do imovine osuđenih u Narodnom sudu za saradnju sa nacističkom Nemačkom i ratnih profitera. Druga specifičnost: do početne akumulacije kapitala došlo je kroz izvlačenje i likvidaciju sredstava preduzeća u državnom vlasništvu, tj. kroz *deindustrijalizaciju* zemlje.

Nije čudo da su se, pošto su promene počele, etničke manjine našle u naročito nepovoljnom položaju. Bugarski duvan je izgubio svoje izvozno tržište u SSSR i bivše socijalističke zemlje. To je dovelo do naglog opadanja životnog standarda etničkih Turaka i bugarskih muslimana u južnoj Bugarskoj. Sociološka istraživanja su beležila neočekivanu pojavu: etnički Turci, žrtve asimilacione politike, počeli su sa žaljenjem da se prisećaju socijalizma.¹⁸ Romi su bili u naročito lošem položaju. Zbog svog niskog obrazovanja i kvalifikacija, kao i zbog rasnih i etničkih predrasuda, bili su nekonkurentni na tržištu rada. Krajem devedesetih godina istraživanja su pokazala da je 70% radno sposobnog romskog stanovništva bilo nezaposleno. Tokom čitavog tog perioda i sve do sada opštine u kojima su najviše zastupljene etničke manjine imaju i najveću stopu nezaposlenosti: Targovište (26,9%), Montana (22,35%), Vidin (20,5%), Razgrad (20,3%), Šumen (19,3%), Silistra (18,7%), Vraca (18,2%), Smoljan (18,2%).¹⁹

¹⁸ Videti: P.E. Mitev, *Ethnic Relations in Bulgaria: Generational Aspect* (Etnički odnosi u Bugarskoj: generacijski aspekt), u: G. Basic (urednik), *Demokratija i multikulturalnost u Jugoistočnoj Evropi* (*Democracy and Multiculturalism in South East Europe*), Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2003.

¹⁹ Targovište, Razgrad, Šumen i Silistra imaju brojnu tursku populaciju, Montana i Vidin – romsku, Smoljan – bugarsku muslimansku. Podaci Agencije za zapošljavanje pri Ministarstvu rada i socijalne politike, Seg, 22. 08. 2004.

Masovnu nezaposlenost Turci, bugarski muslimani i Romi osećaju kao diskriminaciju. Romi su prvi kada dođe do otpuštanja, a poslednji pri zapošljavanju.

“Kad tražiš posao, kada vide da si ”obojen”, kao da si kužan...”²⁰

“Zakon i tvoja prava postoje samo na papiru. U našem kraju konkretno svi gaje duvan, pa smo vezani. Kakvi god da su uslovi, mi pristajemo. Jer ako reaguješ, tvoj duvan neće niko da kupi pa ostaješ... Kod nas je ugovorena otkupna cena bila 3500 leva. A oni nude od 1.800 do 3.200.”²¹

“Kad poslodavac otkrije da je neko ko se prijavio za posao romskog porekla, taj sigurno neće biti zaposlen”.²²

Nizak stepen obrazovanja Roma svakako nije dovoljan razlog za tako visoku stopu njihove nezaposlenosti. Međunarodno istraživanje kojim je rukovodio prof. Ivan Selenji, SAD, pokazalo je da su značajno manje šanse za zaposlenje Roma istog obrazovnog nivoa (kao Bugara).

Kako su u gradovima Romi ostali izvan preduzeća, tako su u selima – posle vraćanja imovine “u stare granice” – ostali bez zemlje. Zbog opadanja poljoprivrede nema posla čak ni za najamnu snagu. Vrlo je malo izuzetaka. Moguć izvor prihoda za opstanak predstavlja: sakupljanje i prodaja (uglavnom nakupcima) šumskog voća, trava, gljiva; (nezakonita) seča šuma; sezonski poslovi (ako ih uopšte ima); odlazak na rad u Grčku; krađa. Ovo poslednje im je najizvesnije. Etničke tenzije u selima po prirodi su poput sezonske plime i oseke. Vrhunac dostižu tokom leta i jeseni. Sa svog stanovišta, ljudi su tamo u pravu: oni kopaju, sade, okopavaju, zalivaju, čekaju na plodove i onda – neko dođe i pokupi ih njima pred nosom, često još nezrele. Policija ne može da čuva povrtnjake. I šta onda? Došlo se na

²⁰ I. Tomova, 1998, *Poverty Among Women from the Minority Groups (Siromaštvo među ženama iz manjinskih grupa)*. Rad na Međunarodnoj konferenciji Poverty in Transition, Women in Poverty. (Siromaštvo u tranziciji, Žene u siromaštvu), 9–10 Jun, Sofija. Intervju sa N.T., Sofija, 1997.

²¹ I. Tomova, 1998, *Poverty Among Women from the Minority Group (Siromaštvo među ženama iz manjinskih grupa)*. Rad na Međunarodnoj konferenciji Poverty in Transition. Women in Poverty (Siromaštvo u tranziciji. Žene u siromaštvu), 9–10 Jun, Sofija. Intervju sa bugarskom muslimankom, Krumovgrad, 1997.

²² Glasnogovornik najvećeg romskog geta u Sofiji (Fakulteta), Trud, 15. 10. 2001.

ideju “paravojnih odreda” protiv “romskog kriminala”. Životni standard Roma se strmoglavio. Počelo je formiranje etnički niže klase.²³

U tako dramatičnoj situaciji porastao je kriminal među Romima, mada se najčešće radilo o sitnim krađama. Otvorilo se pitanje, koje se može formulisati na različite načine – u zavisnosti od tačke gledišta: (a) “problem kriminala među Romima”, (b) problem pristupa Roma pravosudnom sistemu.

U poslednjih nekoliko godina Vlada je preduzela određene mere kao što su *Program obuke čitanja i pisanja, kvalifikacije i zapošljavanja* za pomoć neobrazovanim ili nisko obrazovanim nezaposlenim licima, te i *Nacionalni program “Od socijalne pomoći do zaposlenja”*. Oktobra 2002. godine započet je rad na projektu *Obuka i tehnička podrška Ministarstva rada i socijalne politike za razvoj programa integracije romske manjine*. Međutim, mere su još uvek palijativne. Prema sociološkim istraživanjima, preko 60% ljudi koji žive od socijalne pomoći je romskog porekla.²⁴

ETNIČKE MANJINE I PRAVOSUDNI SISTEM

Da će imati pristup pravdi, bugarskim državljanima garantuje Ustav i niz drugih propisa. U skladu sa *Kodeksom o kaznenom postupku* (PPC), član 10, stav 1: „Svi državljani uključeni u kazneni postupak jednaki su pred zakonom. Nisu dozvoljene nikakve privilegije ili ograničenja zasnovana na nacionalnosti, poreklu, religiji, polu, rasi, obrazovanju, društvenom ili materijalnom položaju”. U skladu sa *Kodeksom o građanskom postupku* (CPC), član 97, stav 1: „Svako može da podnese žalbu kako bi povratio svoja prava ako su prekršena ili kako bi se ustanovilo postojanje ili nepostojanje određenih zakonskih odnosa ili prava kada za to ima interesa”. *Ustav, Zakon o Ministarstvu unutrašnjih poslova* i *Kodeks o kaznenom postupku* obezbeđuju pravo na pravnog savetnika od trenutka hapšenja ili zvanične optužbe. Uslovi besplatnog pravnog savetnika utvrđeni su zakonom. Prema članu 70, stav 1, učešće pravnog savetnika u kaznenom postupku je obavezno kada optuženi ne govori bugarski jezik (stav 4). Međutim, sudovi ovu odredbu tumače tako što pretpostavljaju da lice koje je

²³ I. Szelenyi, Poverty, Ethnicity and Gender in Transitional Societies (Siromaštvo, etnicitet i pol u tranzicionim društvima), u: *Review of Sociology* (Revija sociologije) 7. 02. 2001, Budapest.

²⁴ Open Society Institute (Institut Otvorenog društva) 2002. *Minority Protection in Bulgaria* (Zaštita manjina u Bugarskoj), str. 104.

bugarski državljanin, govori bugarski jezik. U stvari, Turci i Romi ne govore bugarski dovoljno tečno da bi razumeli postupak. Prema stavu 3 istog člana, optuženi može da koristi usluge zvaničnog pravnog savetnika ako se radi o zločinu kažnjivom doživotnom robijom ili sa najmanje deset godina zatvora. Ova odredba je suprotna standardima Evropskog suda za ljudska prava, koji zahtevaju pravnog zastupnika čim postoji rizik od kazne zatvora. A to je štetno za sitne prestupnike koji su, uglavnom, Romi.

Prema istraživanju koje je obavio Helsinški komitet Bugarske, povećava se relativni broj predstavnika etničkih manjina koji su lišeni pravnog savetnika: 1999. godine 53% intervjuisanih Roma žalilo se na nedostatak pravne zaštite tokom postupka koji prethodi sudskom, a u 2001. godini bilo ih je već 61%.²⁵

Činjenica je da manjine, a naročito Romi, nisu u ravnopravnom položaju kada se radi o pravosudnom sistemu. Najlakše je biti osuđen ako ste Rom. Rezultat toga je da je u zatvoru mnogo više Roma nego što je njihov stvarni udeo u kriminalnim radnjama. Etničko poreklo se izražava kao tendencija: povećanje kriminala među Romima je niže nego kod drugih etničkih grupa, ali je njihov relativni udeo u broju osuđenika mnogostruko veći.

Tabela 2: Osuđenici u periodu 1993–1997. po etničkim grupama

	Bugari	Turci	Romi	Drugi
1993.	5.873	508	473	81
1994.	6.925	1.048	1.369	132
1995.	7.999	1.222	2.383	161
1996.	10.996	1.503	3.667	210
1997.	13.967	1.917	5.817	167

Izvor: Nacionalni statistički zavod, 1998.

Ako ima više pronađenih i osuđenih prekršilaca koji su romskog porekla, po proceni stručnjaka, to znači da je u svojoj delatnosti istraživanja zločina policija sprovedila diskriminaciju u odnosu na Cigane. “To znači da policija ima tendenciju da otkrije više zločina na osnovu sumnje da su ih počinili Romi, nego na osnovu sumnje da su prekršioci predstavnici drugih etničkih grupa. Nalaz ili upućuje na pojačanu represivnu ulogu policije u

²⁵ Alternativni izveštaj ... str. 8–9.

odnosu na Rome ili na manju zahtevnost u otkrivanju zločina koje su počinili predstavnici drugih etničkih grupa. U oba slučaja možemo govoriti o dvostrukim standardima na osnovu etničkih predrasuda.”²⁶

Mnogo je teže Romima da plate kauciju, češće su i žrtve policijskog nasilja u zatvoru,²⁷ njima je teže da dobiju advokata, vrlo malo njih može da se osloni na razumevanje i milostivost suda. Da bi izbegli posledice diskriminacije, uhapšeni Romi, ako su muslimani, predstavljaju se kao Turci. To je, opet, uticalo na odnose između Roma i etničkih Turaka.

Statistika beleži samo etničko poreklo zločinca, a ne i žrtve. Zato se ne mogu napraviti procene u kojoj meri pravosudni sistem primenjuje isti standard na žrtve nasilja koje su različitog etničkog porekla.

ZDRAVSTVENA ZAŠTITA

U Ustavu se navodi (član 52, stav 1): „Građani imaju pravo na zdravstveno osiguranje kako bi imali zagarantovano pristupačnu medicinsku pomoć i besplatne medicinske usluge pod uslovima propisanim zakonom”. Prema *Nacionalnom okvirnom sporazumu između Nacionalnog fonda zdravstvenog osiguranja i Bugarske unije lekara i Unije zubara u Bugarskoj* (2002), član 24, stav 1: „Sva lica koja imaju obavezno zdravstveno siguranje imaju jednaka prava i pristup ambulantnom i bolničkom lečenju i zubarskim uslugama bez obzira na rasu, nacionalnost, etničko poreklo, pol, religiju, obrazovanje, ubeđenja, političku pripadnost, lični i društveni stav ili imovinski status”.

Realnost prelaska na tržišnu privredu i masovno osiromašenje unose značajne korekcije u ostvarenje ovih zakonskih garancija. Mnogi ljudi (preko dva miliona!) nemaju zdravstveno osiguranje iz različitih razloga. Da bi se sprečilo da Zdravstveni fond bankrotira, od 1. oktobra ove godine oni će morati da plaćaju medicinsku pomoć. Samo urgentno medicinsko lečenje

²⁶ P. Peev, *Romany crime in the Republic of Bulgaria in the period 1993 – 1997. Comparative criminological analysis of statistical data.* (Romski kriminal u Republici Bugarskoj u periodu 1993–1997. Uporedna kriminološka analiza statističkih podataka).

²⁷ “Tako dok se 27% etničkih Bugara žali na nasilje u 2002. godini, 77% Roma priznaje da su bili žrtve nasilja u četiri bugarska zatvora”. Alternativni izveštaj... str. 9.

ostaje besplatno. Najveći deo ove grupe čine manjine. Novi propis će još više ometati njihov pristup sistemu zdravstvene zaštite.

Medicinska pomoć u malim gradovima i selima, a naročito u malim naseljima, mnogo se promenila u godinama tranzicije. Javni prevoz je značajno ograničen, pa su mnoga mala sela ostala praktično odsečena od sveta, a većina muslimana u unutrašnjosti živi u selima i zaseocima. Neki nezaposleni pripadnici manjina nisu ni prijavljeni u lokalnim službama za zapošljavanje.

Studija Helsinškog komiteta Bugarske²⁸ pokazala je, na primer, da u opštini Gara Hitrino, okrug Šumen (85% stanovništva su etnički Turci), 17% ljudi nema zdravstveno osiguranje. Tamo radi pet lekara opšte prakse, ali nijedan ne živi tamo, već putuju. Opština nema urgentni centar, pa medicinska pomoć mora da se poziva iz susednih opština – Venec i Šumen. Opet, opština Momčilgrad, okrug Kardzali (85% stanovništva su turski muslimani), ima 46 naselja – 30 sela i 16 zaselaka, a sve ih opslužuje 7 lekara opšte prakse.

Medicinske usluge za Rome su naročito loše. Oko 30% njih nema svog lekara opšte prakse.²⁹ A oni koji ga imaju, često nemaju novca da plate prevoz, honorar ili prepisane lekove. Gotovo jedna trećina Roma, prema istraživanju završenom decembra 2001, nije ni jedanput posetila svog lekara opšte prakse; 35,4% je izjavilo da ne mogu da plate honorar od 1 leva (0,50 evra). Trebalo bi se podsetiti da većina romske populacije – njih 63,5%, prema istraživačkim podacima, živi od socijalne pomoći.³⁰

Etničke zajednice u ovoj zemlji žive u različitim uslovima. U proseku, 2,6 osoba živi u jednom bugarskom domaćinstvu, a 3,97 ljudi u turskom, dok u romskom čak – 6,9 lica. Prosečni bugarski državljanin (uključujući Turke i Rome) ima 16,9 kvadratnih metara stambene površine, etnički Turčin – 11,8 metara², a Rom – oko 7,1 metar². Od svih turskih domaćinstava, 59,4% ima vodovodne instalacije, dok ih samo 37% romskih kuća ima. U 17% svih romskih kuća uopšte nema nameštaja, čak ni kreveta.³¹ Približno 70% kuća (na nekim lokacijama 85–90%) je ilegalno izgrađeno, bez potrebnih dozvola i dokumenata, ili van opštinskih granica i

²⁸ Bugaran Helsinki Committee, *The Human Rights of Muslims in Bulgaria in Law and Politics since 1878* (Helsinški komitet Bugarske, *Ljudska prava muslimana u Bugarskoj po zakonu i politici od 1878*), Sofija, novembar 2003, str. 135.

²⁹ Open Society Institute (Institut Otvorenog društva), *Minority Protection in Bulgaria* (*Manjinska zaštita u Bugarskoj*), Budimpešta 2002, str. 104.

³⁰ *Ibid*, str. 104.

³¹ Izvor: Nacionalni statistički zavod, 1994.

daleko ispod svakog standarda – bez komunalnog sakupljanja otpada, bez kanalizacije, vodovoda ili javnog prevoza.³² Ova geta postaju centri dehumanizacije i nejednakosti. Deca koja tamo odrastaju teško se socijalizuju.

Životni vek ljudi iz različitih etničkih zajednica se razlikuje: prema popisu iz 1992. godine, samo 5% Roma živi 60 ili više godina, dok je procenat drugih etničkih grupa znatno veći (10% Turaka i 22% Bugara).³³ Ovi statistički podaci odraz su i zdravstvenih problema manjina.³⁴

Stopa smrtnosti dece među romskom populacijom vraća se na nivo iz dvadesetih godina prošlog veka. Veća je i među etničkim Turcima i bugarskim muslimanima. Prema podacima iz 1997. godine za rodopsku oblast, 33% porodica šezdesetogodišnjih bugarskih muslimana, 25% Turaka i 16% Bugara izgubilo je po jedno dete.³⁵

Okvirni program (1999) predviđa poboljšanje uslova života za Rome. Decembra 2000. godine parlament je usvojio *Zakon o teritorijalnoj upravi* koji, međutim, nije uticao na *Okvirni program*. Ipak su učinjeni prvi koraci. *Bugarski nacionalni program – PHARE 1999* sadržao je i projekat čija je realizacija otpočela u jesen 2001. u Pazardžiku – za integraciju romskih naselja u gradsku zonu. Mnogo je postignuto.

³² Open Society Institute (Institut Otvorenog društva), *Minority Protection in Bulgaria (Manjinska zaštita u Bugarskoj)*, Budimpešta 2002, str. 100–101.

³³ Izvor: Nacionalni statistički zavod, 1994.

³⁴ Dovoljno je reći da, prema istraživačkim podacima iz projekta “Cigani u periodu tranzicije”, 44% romskih porodica ima jednog člana koji pati od hroničnog poremećaja, a svaki peti anketirani navodi da ima dva ili više bolesnih članova porodice. Po podacima iz istog istraživanja, 81 osoba od hiljadu ljudi uzrasta preko 16 godina ima invaliditet, tj. ima ih dva i po puta više od proseka za celu zemlju. Treba imati na umu da ovi podaci ne obuhvataju decu sa invaliditetom mlađu od 16 godina, a njih ima 38% od svih osoba sa invaliditetom registrovanih tokom istraživanja! Podaci iz 1997. pokazuju da 25% bugarskih muslimanskih porodica u rodopskoj oblasti, 19% turskih porodica i 16% bugarskih porodica ima po jednog hronično obolelog člana. Svaki šesti bugarski musliman izjavljuje da ima lice s invaliditetom u porodici. U ovom regionu stopa invaliditeta i rane smrtnosti dece se povećava. Zbog bolesti jednog člana porodica je osuđena na siromaštvo, a siromaštvo dovodi do novih poteškoća u pogledu medicinskih usluga. (I. Tomova, Projekat *Rhodope Mountain – model of tolerance on the Balkans (Rodopska planina – model tolerancije na Balkanu)*, 1996/97.

³⁵ I. Tomova, Projekat *Rhodope Mountain – model of tolerance on the Balkans (Rodopska planina – model tolerancije na Balkanu)*, 1996/97.

Stopa smrtnosti dece kod Roma se povećava, ali javnosti se uglavnom serviraju informacije o porastu nataliteta Roma.

JAVNO MNJENJE

U preambuli *Ustava* stoji da su sloboda, mir, humanizam, jednakost, pravda i tolerancija opšte vrednosti kojima su se poslanici rukovodili u njegovoj izradi. Član 37, stav 1, propisuje da „država pomaže u održavanju tolerancije i poštovanja među vernicima, među različitim religijama, kao i između vernika i onih koji to nisu”. *Pravilnik Nacionalnog etničkog i demografskog komiteta* pri Savetu ministara zahteva od ovog tela da „razvija i predlaže vladi... konkretne mere koje imaju za cilj očuvanje tolerancije i razumevanja između bugarskih građana različitih etničkih i verskih grupa”.

Od sredine devedesetih godina XX veka, štampani mediji su uglavnom izbegavali upotrebu pejorativnog termina *Cigani*, zamenivši ga sa *Romi*. Međutim, dvostruki standardi i dalje postoje. Kada romski sportisti osvajaju medalje za Bugarsku, njihovo poreklo se ne pominje. Oni su predstavnici Bugarske. Kardio-hirurg, prof. Aleksandar Črikov poznat je u Evropi. Njegovo romsko poreklo se nikada ne pominje. Ali zato tzv. crne hronike često nose naslove kao što su ”Cigani ubili starca zbog penzije”,³⁶ ”Cigani napali policajca i pocepali mu epotele”,³⁷ ”Ciganin psuje sudije i preti smrću”.³⁸ Sledećeg dana, iste novine izveštavaju: ”Policajac ubio Roma pri pokušaju hapšenja”.³⁹ Kada je Rom napadač, naziva se ”Ciganin”. Kada je žrtva, onda je ”Rom”. U neformalnoj komunikaciji osnovna identifikacija romske manjine je i dalje ”Cigani”. Tako se ”crne” asocijacije i dalje gomilaju na predstavu o ”Ciganima”. Izveštači objašnjavaju da se usredsređuju na etničko poreklo zato što je ”javnost tako više zainteresovana”.⁴⁰ Prema tome, tu se radi o nekoj vrsti *novinarskog populizma* – novina se približava javnosti tako što se poigrava njenim etničkim stereotipima. Međutim, na taj način stereotipi se ponovo stvaraju.

³⁶ 24 časa, 14. april 2000.

³⁷ Monitor, 15. april 2000.

³⁸ 24 časa, 5. jul 2000.

³⁹ 24 časa, 6. jul 2000.

⁴⁰ Objektivni magazin, br. 66, april 2000, str. 3.

Još je važnija činjenica da se štampani mediji direktno obraćaju *etničkim strahovima*, naročito strahu od “ciganizacije” Bugarske.⁴¹ U uslovima sve bržeg smanjenja stanovništva sugerišu se ideje poput ove: “Pazite, Cigani će postati većina u ovoj zemlji, jer se oni množe suviše brzo”. Mada ređe, i samo u pojedinim novinama, naglašava se potencijalna opasnost od turske države i rizik od infiltriranja islamskog fundamentalizma.

U svom *Obraćanju – Protestu predsedniku Republike* intelektualci, poznati u Bugarskoj po svojoj kulturi tolerancije, izrazili su “svoju zabrinutost zbog nedavnih čestih izraza ekstremnog nacionalizma i rasizma u kritičnom periodu za Bugarsku”.

Javno mnjenje ubrzava ili usporava transformaciju zakonskih normi u društvenu praksu. Postojeći negativni stereotipi i društvena distanca između etničkih zajednica, posebno u odnosu na Rome, igraju određenu negativnu ulogu. Rezultat je izvesna nedoslednost – demokratsko zakonodavstvo *ide ispred* društveno-psihološkog priznavanja prava etničkih manjina.

Tabela 3: Prava etničkih manjina – zvanično priznata, realna praksa i javno mnjenje - Odgovori bugarskih hrišćana

Pravo	Zvanično priznato	Realna praksa	Negativni odgovori 1994	Negativni odgovori 1998	Negativni odgovori 2001
Da osnivaju organizacije i udruženja za zaštitu i razvoj sopstvene kulture	Da	Da	20	16	14
Da objavljuju knjige i druge publikacije na maternjem jeziku	Da	Da	43	30	28
Da uče maternji jezik u javnim školama	Da	Da (nepotpuno)	66	56	57
Da nastava u javnim školama bude na maternjem jeziku	Ne	Ne	82	75	73
Da imaju svoje predstavnike u Nacionalnoj skupštini	Da	Da	36	29	19
Da imaju svoje predstavnike u lokalnim organima vlasti	Da	Da	39	36	22

⁴¹ Naslov uvodnika u časopisu Monitor, 12. april 2000.

Da postavljaju natpise (imena kompanija, reklame itd.) na maternjem jeziku na javnim mestima, u naseljima gde žive	Nije zabranjeno	Da (privatno) Ne (javno)	84	73	72
Da imaju sopstvene političke partije	Ne	Da	63	50	36
Da imaju teritorijalnu autonomiju	Ne	Ne	93	88	85
Da imaju sopstveni televizijski kanal	Nije zabranjeno	Ne	–	56	46
Da imaju emisije na maternjem jeziku na nacionalnoj TV	Da	Da (nepotpuno)	–	63	54
Da imaju sopstvene novine	Da	Da	–	33	27

Izvor: Međunarodni centar za izučavanje manjina i interkulturalne odnose, 1994–1998, Fondacija za omladinske studije, 2001.

UMESTO ZAKLJUČKA: BUGARSKI PARADOKSI

Poslednjih petnaest godina bugarske istorije prepuno je neočekivanih zaokreta koji bi mogli da budu ilustracija za udžbenik dijalektike.

Najveći kamen spoticanja pretvorio se u najveću prednost tranzicije. Najoštrij etnički sukob stišao se brže nego što je i najveći optimista 1989. mogao da zamisli. Etnička (u smislu birača) partija, od koje je postojao strah da će podrivati državu, postala je faktor ravnoteže u kritičnim situacijama i važan stabilizacioni faktor. Oспорavana i sumnjavana u početku tranzicije i sa leva i sa desna, sada joj se udvaraju obe strane koje su u međuvremenu prešle u opoziciju, a ova partija je našla svoje mesto u vladajućoj koaliciji. Kada je premijer u parlamentu objavio (1999) da je “bugarski nacionalizam mrtav”, lider te partije – etnički Turčin – izjavio je da podržava “umereni bugarski nacionalizam”. A kada je uspeh bugarskog etničkog modela postao nesumnjiv, bivši premijer je mogao da napadne tu istu partiju kao etničku.

Posle mnogo nastojanja i oscilacija osigurano je učenje turskog jezika kao maternjeg. U međuvremenu, nove generacije etničkih Turaka postale su zainteresovanije da uče engleski i druge zapadne jezike.

Demokratija je obezbedila mogućnost slobodnog propovedanja islama. Postalo je jasno da bugarski muslimani nisu preterano religiozni.

Dok su neke nesuglasice uspešno rešavane, druge su nastajale. Neki idilični odnosi iz prošlosti potpuno su nestali – pretvorili su se u oštre etničke tenzije. Živopisni likovi iz tradicionalnog bugarskog sela nekada su bili: Cigani koji pitome medvede teraju da igraju, gatare, iskusni kotlokrpi i grnčari. Sada romska etnička grupa asocira na dete koje prosi na ulici, na spretnog džeparoša u tramvaju, na lopova koji uništava spomenike i pretvara ih u otpad, koristi struju, a za nju ne plaća, ili bere plodove iz tuđe bašte ...

Etničke manjine su u vreme državnog socijalizma trpele zbog *izjednačavanja*, asimilacije. Sada nevolje dolaze zbog *diferencijacije*, razdvajanja, marginalizacije. Ranije je pritisak poticao *odozgo* – iz političke i administrativne sfere, iz vlade. Sada potiče *odozdo* – od ekonomske stvarnosti i njenih subjekata, od javnog mnjenja. U prvom slučaju, u pitanju je bio *etnički identitet*. Tranzicija je i samo *fizičko postojanje* učinila problematičnim.

Sociolozi su otkrili zapanjujući fenomen. Najugroženija manjina tokom poslednjih godina socijalizma – turska, sada na taj isti socijalizam gleda pozitivnije nego na demokratsku tranziciju koja joj je donela prava i slobode.

Snažan proces diferencijacije ne samo da razdvaja većinu od manjina, već i manjine jedne od drugih, i prodire u pojedinačne zajednice. Postoje “privilegovane” manjine – ne po zakonu, već u stvarnom životu: Jevreji, Jermeni. I opet, paradoks. Upravo sada – kada jedva još ima Jevreja, i to u zemlji koja se ponosi time što je spasla svoje Jevreje tokom Drugog svetskog rata, došlo je do neverovatnog razvoja antisemitske literature. Još jedan zaokret. Antisemitska propaganda ne menja stvarni položaj Jevreja; njihovo mesto je među kulturnom elitom u zemlji i dalje neosporno. Najveći živi pesnik, Valeri Petrov, ima jevrejsko poreklo, kao i najveći filosof – Bernard Muntijan, najčuveniji kulturolog Isak Pasi – pa najveći pozorišni reditelj – Leon Danijel. Antisemitizam je sofisticirani ideološki oblik rasizma i njegova popularizacija ne pogađa Jevreje – već Rome. U demokratski progres zemlje ne može se sumnjati. Ali ne može se osporiti ni činjenica da su rasne predrasude narasle.

Bugarska je učinila veliki korak ka uspostavljanju formalne demokratije. Naravno, demokratija pretpostavlja formalnu proceduru i u tom smislu ona jeste nešto formalno. Međutim, u pozadini se pojavljuje potreba da se napravi novi korak – u drugoj sferi, ka drugim standardima. Od formalne demokratije ka ontološkoj demokratiji. Od demokratije mogućnosti ka demokratiji realnosti.

BIBLIOGRAFIJA

A. Eminov: *Turkish and Other Muslim Minorities of Bulgaria* (Turska i druge muslimanske manjine u Bugarskoj), London: Hurst & Company, 1997.

A. Zhelyazkova (ed.): *Links of Compatibility and Incompatibility in Everyday Life between Christians and Moslems in Bulgaria* (Veze kompatibilnosti i nekompatibilnosti u svakodnevnom životu između hrišćana i muslimana u Bugarskoj), Sofia: IMIR, 1994.

A. Zhelyazkova: *Bulgaria in Transition: the Muslim Minorities* (Bugarska u tranziciji: muslimanska manjina), u: *Islam and Christian-Muslim Relations* (Islamske i hrišćansko-muslimanske veze), Vol. 12, No. 3, July 2001.

A. Zhelyazkova: *Bulgarian Ethnic Model and the Cynicism of the Political Class* (Bugarski etnički model i cinizam političke klase), Dnevnik, 02. 09. 2004, Sofia.

Alternative Report to the Report submitted by Bulgaria pursuant to article 25, paragraph 1 of the Framework convention for the protection of national minorities – Bulgarian Helsinki Committee (Alternativni izveštaj uz Izveštaj koji je podnela Bugarska u skladu sa članom 25, stav 1 Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina – Helsinški komitet Bugarske), Sofia, November 2003.

Bulgaria. Country Reports on Human Rights Practices. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (Bugarska. Izveštaj o praksi u oblasti ljudskih prava. Izdao Biro za demokratiju, ljudska prava i rad), February 25, 2004, Washington.

D. Denkov, E. Stanoeva, V. Vidinski: *Roma Schools – Bulgaria 2001* (Romske škole – Bugarska 2001), Sofia: OSF, 2001.

Denominational Law (Zakon o denominaciji), State Gazette (Državni glasnik), br. 120/29. 12. 2002.

European Commission 2001, Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession (Evropska komisija 2001, redovni izveštaj o napredovanju Bugarske ka pristupanju).

European Commission 2002, Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession, (Evropska komisija 2002, redovni izveštaj o napredovanju Bugarske ka pristupanju).

Human Rights in Bulgaria in 2002, Bulgarian Helsinki Committee, Annual Report, (Ljudska prava u Bugarskoj u 2002, Helsinški komitet Bugarske, Godišnji izveštaj).

I. Szelenyi (ed.): *Poverty, Ethnicity and Gender in Transitional Societies in Eastern Europe*. (Siromaštvo, etnicitet i pol u tranzicionim društvima u Istočnoj Evropi), USA, Greenwood Press, 2000.

I. Tomova: *Poverty Among Women from the Minority Groups*. Paper, presented in the International conference "Poverty in Transition. Women in Poverty", (Siromaštvo među ženama iz manjinskih grupa. Rad na Međunarodnoj konferenciji "Siromaštvo u tranziciji. Žene u siromaštvu"), Sofija, 9–10. jun 1998.

I. Tomova: *Project Rhodope Mountain – model of tolerance on the Balkans* (Projekat rodopska planina – model tolerancije na Balkanu), 1996/97. (na bugarskom)

I. Zoon: *On the Margins: Roma and Public Service in Romania, Bulgaria and Macedonia*, Open Society Institute (Na marginama, Romi i javne službe u Rumuniji, Bugarskoj i Makedoniji, Institut Otvorenog društva), New York, 2001, str. 99.

J. Nunev: *Roma child and Family Background* (Romsko dete i porodično poreklo), Sofia: IMIR, 1998. (na bugarskom)

K. Kanev: *First steps: Evaluation of Non-governmental Desegregation Projects in six towns in Bulgaria*, Sofia: Bulgarian Helsinki Committee (Prvi koraci: Evaluacija nevladinih desegregacionih projekata u šest gradova u Bugarskoj, Sofija: Helsinški komitet Bugarske), 2002. (na bugarskom)

K. Kanev: *Legislation and policy in respect of ethnic and religious minorities in Bulgaria*, in: A. Krasteva (editor), *Communities and identities in Bulgaria*. (Zakonodavstvo i politika u pogledu etničkih i verskih manjina u Bugarskoj, u: A. Krasteva (urednik), *Zajednice i identiteti u Bugarskoj*), Sofia: Petexton, 1998. (na bugarskom)

Law against Discrimination (Zakon protiv diskriminacije), State Gazette (Državni glasnik), br. 86/30. 09. 2003.

M. Ivanov: *Census Would Show the Truth for Bulgarians* (Popis bi pokazao istinu o Bugarima), 24časa, Sofia, 01. 12. 1992. (na bugarskom)

Open Society Institute, Minority Protection in Bulgaria (Institut Otvorenog društva, Zaštita manjina u Bugarskoj), Budapest 2002.

P. Peev: *Romany crime in the Republic of Bulgaria in the period 1993–1997*, Comparative criminological analysis of statistical data (Romski

kriminal u Republici Bugarskoj u periodu 1993–1997, Uporedna kriminološka analiza statističkih podataka). (na bugarskom)

P. E. Mitev: *Discriminatory Attitudes*, in: B. Jaksic (ed.) *Interculturality versus Racism and Xenophobia. (Diskriminatorni stavovi, u: B. Jakšić (urednik) Interkulturalnost u odnosu na rasizam i ksenofobiju)*, Beograd: Forum za etničke odnose, 1998.

P. E. Mitev, *Ethnic Relations in Bulgaria: Generational Aspect (Etnički odnosi u Bugarskoj: generacijski aspekt)*, u: G. Bašić (urednik) *Democracy and Multiculturalism in South East Europe (Demokratija i multikulturalnost u Jugoistočnoj Evropi)*, Beograd: Ethnicity Research Center, 2003.

P. E. Mitev: *Von der Nachbarschaft zur Mitburgerschaft: die Bulgaren und die türkische Minderheit*, in: Bundesinstitut fuer ostwissenschaftliche und internationale Studien, Aktuelle Analysen, 10/2000.

Report of the Republic of Bulgaria according to art. 25, para 1 of the Frame Convention for Protection of National Minorities (Izveštaj Republike Bugarske u skladu sa članom 25, stav 1 Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina) (odobren odlukom Vlade br. 91 od 14. 02. 2003).

School Success for Roma Children: Step by Step Special Schools Initiative, Interim Report (Školski uspeh romske dece: Inicijativa Korak po korak za specijalne škole, Privremeni izveštaj., Budapest, OSI, December 2001.

The Access to Defence in the System of Criminal Justice in Bulgaria, Bulgarian Helsinki Committee, Special Reports (Pristup odbrani u sistemu krivičnog pravosuđa u Bugarskoj, Helsinški komitet Bugarske, Specijalni izveštaji), april 2002. (na bugarskom)

The Constitution of the Republic of Bulgaria (Ustav Republike Bugarske), State Gazette (Državni glasnik), br. 56/13. 07. 1991.

The Human Rights of Muslims in Bulgaria in Law and Politics since 1878, Bulgarian Helsinki Committee. (Ljudska prava muslimana u Bugarskoj po zakonu i politici od 1878, Helsinški komitet Bugarske), Sofia, 2003.

U. S. Department of State, Human Rights Reports for 1999: Bulgaria (Stejt Dpartment SAD, Izveštaji o ljudskim pravima za 1999: Bugarska).

V. I. Ganev.: *History, Politics, and the Constitution: Ethnic Conflict and Constitutional Adjudication in Post-communist Bulgaria (Istorija, politika i ustav: Etnički sukob i ustavno rešenje u postkomunističkoj Bugarskoj)*, u: Slavic Review (Slovenska revija) 63, br. 1 (proleće 2004).

Svetomir ŠKARIĆ

**OHRIDSKI SPORAZUM I MANJINSKE
ZAJEDNICE U MAKEDONIJI**

OHRIDSKI SPORAZUM I MANJINSKA PRAVA

1. Ohridski sporazum je potpisan 13. avgusta 2001. godine kao rezultat međuetničkog oružanog sukoba u Makedoniji od januara do avgusta 2001. godine. To je dokument *kompromisa* između zaraćenih strana – Makedonaca kao većinskog naroda i Albanaca kao najveće nacionalne manjine u Makedoniji. Ostale manjine nisu bile involvirane u konflikt.

Ohridski sporazum je potpisan od strane tadašnjeg predsednika Republike Makedonije, Borisa Trajkovskog, i od strane lidera četiri najveće političke partije u Makedoniji: Ljupčo Georgievski, Branko Crvenkovski, Imer Imeri i Arben Džaferi. Po samom sastavu potpisnika može se zaključiti da se radi o etničkom konfliktu između dve strane i da je Ohridski sporazum dokument o pacifikaciji tog konflikta.

Ljupčo Georgievski je bio u 2001. godini predsednik Vlade Republike Makedonije i lider vladajuće Unutrašnje makedonske revolucionarne organizacije – Demokratske partije za nacionalno jedinstvo Makedonije (VMRO–DPMNE). Sada je poslanik u Saboru Republike Makedonije i lider nove političke partije: VMRO – Narodna. U vreme konflikta bio je više involviran na makedonskoj strani od predsednika Republike. On je otvoreno kritikovao međunarodnu zajednicu da je otvoreno stala na albansku stranu. Tvrdio je da je u 2001. godini izvršena agresija nad Makedonijom od strane Kosovskog zaštitnog korpusa (KPC), kao tela Ujedinjenih nacija.¹

Branko Crvenkovski je u to vreme bio lider Socijaldemokratskog saveza Makedonije (SDSM), najveće opozicione političke partije u Makedoniji u to vreme. Sada je predsednik Republike Makedonije, izabran na prevremenim predsedničkim izborima u aprilu 2004. godine. On je došao na mesto Borisa Trajkovskog, tragično preminulog predsednika u avionskoj nesreći koja se dogodila krajem februara 2004. godine u neposrednoj blizini aerodroma u Mostaru, u Bosni i Hercegovini. U vreme konflikta, kao lider opozicione partije, imao je pomirljivu ulogu, smatrajući da je izvor konflikta u Ustavu Republike Makedonije iz 1991. godine.

¹ Svetomir Škarić, *Law, Force and Peace – Macedonia and Kosovo*, Tri D, Skopje, 2002, str. 183.

Imer Imeri je bio lider Partije za demokratski prosperitet (PDP). Ta partija je bila u to vreme najveća albanska opoziciona partija u Makedoniji. Danas je to mala opoziciona partija sa nekoliko poslanika u Sbranju Republike Makedonije i sa novim liderom. Veći deo njenog članstva i vodećih kadrova prešao je u redove nove političke partije – Demokratske unije za integraciju (DUI).

DUI je danas najveća vladajuća partija u Makedoniji. Ova partija formirana je od bivših pripadnika Oslobođilačke narodne armije (ONA), koja je 2001. godine vodila rat u Makedoniji. Lider ove političke partije je Ali Ahmeti, čovek koji ne govori makedonski jezik i koji je pre oružanog sukoba 20 godina živeo na Zapadu (Švajcarska). On je formirao Oslobođilačku narodnu armiju i bio je njen komandant, prvo sa sedištem u Prizrenu (Kosovo), a zatim sa sedištem u Šipkovići (zapadna Makedonija). Strani izvori eksplicite tvrde da je Kosovo za vreme rata u Makedoniji bilo *pozadinska baza za snabdevanje oružjem* pripadnika ONA i da se ta paravojna organizacija borila za priznavanje *većih prava albanske manjine u Makedoniji*.²

Arben Džaferi je lider Demokratske partije Albanaca (DPA). U 2001. godini DPA je bila vladajuća albanska partija u koaliciji sa VMRO–DPMNE. Danas je DPA najjača opoziciona albanska partija u Makedoniji. Njen lider je i dalje Arben Džaferi, čovek koji smatra da Ohridski sporazum ne rešava albansko pitanje u Makedoniji na zadovoljavajući način. U programu DPA iz 1997. godine zapisano je da se Albanci u Makedoniji tretiraju kao *narod* i da makedonska država bude *dvočlana federacija*, sa konsensualnom demokratijom.³

Nakon tri godine od potpisivanja Ohridskog dogovora njegovi potpisnici različito tumače njegovu vrednost. Branko Crvenkovski smatra da je Sporazum neophodno rešenje i da je samo na osnovu njega moguć opstanak Makedonije i njeno učlanjivanje u Evropsku uniju i NATO.

Suprotno tome, Ljupčo Georgievski smatra da je Sporazum štetan za Makedoniju i da on vodi njenom raspadu na dve suprotstavljene strane koje se moraju ograditi zidom. Zbog toga je on u 2003. godini predložio teritorijalno razgraničenje između Makedonaca i Albanaca, uključujući i preseljenje narada na obe strane. On smatra da je Ohridski sporazum nelegitiman, jer je donet pod

² Jean-Marc Belancie et Amaud de la Grange, *L'Encyclopedie des acteurs, conflicts, violences politiques*, Edition Michalon, Paris, 2001, p. 1570.

³ Svetomir Škarić, *Makedonija na site kontinenti*, Union trejd, Skopje, 2000, str. 190–191.

prisilom. Optužio je međunarodne predstavnike da su se za vreme pregovora u Ohridu ponašali *brutalno*, primenjujući *kaubojski stil*.⁴

Podeljeno gledište ima i albanska strana. Arben Džaferi smatra da Ohridski sporazum nije rešenje albanskog pitanja u Makedoniji i da treba izvršiti njegovu reviziju. Suprotno tome, Ali Ahmeti smatra da je Ohridski sporazum dobro rešenje za obe strane, s tim što na unitarnost Makedonije gleda kroz oči Švajcarske u kojoj je dugo vremena živeo.

2. Garanti Ohridskog sporazuma su SAD i Evropska unija. Na dokumentu postoje potpisi američkog predstavnika, Džejsma Perdjua (James Perdue), i predstavnika Evropske unije, Fransoa Leotara (François Leotar), zajedno sa potpisima predsednika Republike Makedonije i lidera navedenih političkih partija (ukupno 7 potpisa).

Potpisi stranih predstavnika ukazuju na činjenicu da Ohridski sporazum ima i međunarodni karakter, iako je namenjen samo makedonskoj strani. Garanti Ohridskog sporazuma nisu bili nezavisne ličnosti, sa slobodom odlučivanja. Naprotiv, oni su radili po instrukcijama i bili su u pravom smislu *predstavnici* određenih zemalja (SAD i EU).⁵

Garanti sporazuma nisu bili medijatori, a još manje – *mirovni radnici*. Oni su bili aktivni učesnici u pisanju samog dokumenta. Štoviše, oni su imali presudnu ulogu, jer suprotstavljene strane nisu direktno pregovarale. Veći broj rešenja je diktiran sa strane, pošto sukobljene strane nisu mogle same da dođu do rešenja. Paralelno sa pregovorima, na terenu su se odvijala i ratna dejstva sa većim brojem žrtava na obe strane. Uloga predstavnika SAD bila je odlučujuća, jer je NATO bio prisutan i u Makedoniji i na Kosovu.

Sporazum je napisan na engleskom jeziku ili još preciznije – na engleskom jeziku u američkoj varijanti. Engleski tekst dokumenta je jedinstvena, autentična verzija Ohridskog sporazuma. Jedino ta verzija može biti osnova za tumačenje sadržine i duha ovog dokumenta prilikom njegove primene u komplikovanoj makedonskoj stvarnosti, u kojoj se koristi drugačija pravna terminologija.

Dokument je preveden na makedonski jezik od strane kompetentnih prevodilaca, sa naznakom da određeni engleski termini nisu dovoljno precizni i jasni. Na primer, engleska reč *community* nije dovoljno precizna ni u

⁴ Svetomir Škarić, *Law, Force and Peace – Macedonia and Kosovo*, Tri D, Skopje, 2002, str. 148.

⁵ Tatjana Petruševska, *Recognition of the Republic of Macedonia* (La réinvention de l'Etat), Bruylant, Bruxelles, 2003, p. 387.

pojmovnom ni u sadržinskom smislu. Da li je to lokalna ili etnička zajednica, ili nešto treće? Ako je pak etnička zajednica, onda nije jasno da li ona obuhvata i makedonski etnos ili samo nacionalne manjine. Jedno značenje ima ovaj pojam na lokalnom, a drugo na državnom nivou. Pojam *zajednice* u Ohridskom sporazumu ima komplikovanije značenje od pojma *zajednice* u Ustavu Belgije iz 1970. i 1994. godine.⁶ Ili engleska sintagma *public bodies*. Nije jasno šta obuhvata ta sintagma u makedonskoj stvarnosti. Na primer, u Makedoniji postoji veći broj institucija sa javnim karakterom ili javnim ovlašćenjima: javne ustanove, javna preduzeća, državni organi, javna administracija i druge institucije. U makedonskoj terminologiji postoji razlika između termina *telo* i *institucija*.

Još je komplikovanija engleska sintagma *public life*. Ohridski sporazum insistira na jednakoj zastupljenosti zajednica u javnom životu na svim nivoima, a pri tome nije jasno koje segmente i institucije obuhvata pojam *javni život*? Ove razlike stvaraju značajne poteškoće u implementaciji Sporazuma u praksi.

Prilikom pisanja Ohridskog sporazuma nije se vodilo dovoljno računa o makedonskoj pravnoj terminologiji, kao i o različitom značenju određenih engleskih termina. Nije se vodilo računa ni o Ustavu Republike Makedonije iz 1991. godine. Prema tom dokumentu, Ohridski sporazum je morao biti potpisan i na makedonskom jeziku, jer je taj jezik utvrđen kao službeni jezik u makedonskoj državi. Potpisnici Ohridskog sporazuma prekršili su Ustav, nasuprot upozorenju javnosti i Saveta za zaštitu makedonskog jezika. Želja de se prekinu ratna dejstva i da se dođe do mirnog rešenja konflikta bila je jača od obaveze da se poštuje Ustav.⁷

U dvogodišnjoj praksi primene Ohridski sporazum se različito tumači, u zavisnosti od interesa onih koji tumače njegove odredbe. Jedni smatraju da Ohridski sporazum treba tumačiti striktno – onako kako je zapisano u njegovom tekstu. Drugi pak smatraju da taj dokument treba tumačiti šire, u zavisnosti od težine problema i konkretnih uslova, kao i u zavisnosti od političkog dogovora vladajućih partija. Uloga političkih elita u tome je presudna, s obzirom na duboke podele makedonskog društva.

⁶ Svetomir Škarić, *Sporredbeno i makedonsko ustavno pravo*, Matica makedonska, Skopje, str. 244–246.

⁷ Svetomir Škarić, *Macedonia a Multiethnic and Corporative State – The Ohrid Framework Agreement of 13 th August 2001*, (La réinvention de l'État), Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 157–176.

Različiti su pogledi i na karakter i perspektivu ovog dokumenta. Jedni smatraju da je Ohridski sporazum važniji od Ustava Republike Makedonije i da je on trajno rešenje za opstanak makedonske države. Drugi pak smatraju da je važniji Ustav, jer je Ohridski sporazum potpuno pretočen u 15 ustavnih amandmana 16. novembra 2001. godine. Za amandmane su glasali i poslanici albanske manjine, što nije bio slučaj kada se glasalo za Ustav Republike Makedonije u 1991. godine. Ustavne amandmane treba tumačiti, a ne Ohridski sporazum. Sporazum je prošla stvar i njega treba zaboraviti.

Postoji i naučno tumačenje Ohridskog sporazuma. Prema ovom tumačenju, Ohridski sporazum je specifičan izvor ustavnog prava Makedonije. On je osnova za tumačenje ustavnih amandmana iz 2001. godine i ostaće na snazi sve dok se ne stabilizuju međuetnički odnosi u Makedoniji ili dok Makedonija ne postane članica Evropske Unije. Funkcioneri Evropske Unije su više puta naglasili da put prema njoj vodi preko Ohrida.⁸

3. Osnovni cilj Ohridskog sporazuma jeste opstanak makedonske države, kroz poštovanje etničkog identiteta svakog građanina Makedonije i razvoja građanskog društva kao njene perspektive. U tom kontekstu širi prostor dobijaju manjinska prava, a posebno prava albanske manjine.

To je i razumljivo ako se ima u vidu etnički karakter konflikta u Makedoniji 2001. godine, brojnost pripadnika albanske manjine i njena marginalizacija u stvarnom životu makedonske države. Ne sme se izgubiti iz vida i marginalizacija drugih manjina, a posebno marginalizacija romske manjine, koja u poslednje vreme privlači veću pažnju Evropske Unije i šire međunarodne zajednice.⁹

Širenje manjinskih prava nije cilj sam za sebe, nego je u funkciji postizanja širih ciljeva i interesa makedonske države i međunarodne zajednice. Ti širi ciljevi su navedeni eksplicite u Ohridskom sporazumu: promovisanje mirnog i harmoničnog razvoja građanskog društva; očuvanje i dalji razvoj demokratije u Republici Makedoniji; razvoj lokalne samouprave i decentralizacija državne vlasti; odbacivanje nasilja kao sredstva za postizanje političkih ciljeva; nepovredivost suvereniteta, teritorijalnog integriteta i unitarnog karaktera makedonske države; zaštita i dalji razvoj multietničkog

⁸ Svetomir Škarić, *Sporedbeno i makedonsko ustavno pravo*, Matica makedonska, Skopje, 2004, str. 68.

⁹ *Report on the Situation of Roma and Sinti in the OSCE Area*, OSCE, The Hague, 10 March 2000, pp /1–177.

karaktera makedonskog društva; i integrisanje makedonske države u evroatlantske strukture (EU i NATO).

Etnički identitet dobija na značaju kroz jačanje identiteta etničkih zajednica u Makedoniji, kroz šire učesće njihovih pripadnika u državnoj vlasti i javnom životu zemlje, srazmerno broju njihovih pripadnika u ukupnom broj stanovništva, i kroz širenje kulturnih prava pripadnika etničkih zajednica (kolektivna prava). Reč je o transformisanju Republike Makedonije – od nacionalne države u multietničku državu, u pravom smislu te reči.¹⁰

Međutim, Ohridski sporazum ne rešava etnička pitanja na teritorijalnoj osnovi, kroz mehaničko drobljenje makedonskog društva na etničke kolektivitete. Ovaj dokument ne dozvoljava formiranje teritorijalne autonomije niti usitnjavanje makedonske države na etničkoj osnovi. U tome je *specifica differentia* ovog dokumenta u odnosu na Sporazum za Kosovo, potpisan u Rambujeu februara 1999. godine, i Sporazum o Avganistanu iz decembra 2001. godine.¹¹

Ohridski sporazum rešenje etničkih problema traži u integraciji etničkih zajednica u makedonsko društvo i u očuvanju multietničkog karaktera makedonskog društva, ne dovodeći u pitanje unitarni karakter makedonske države. Pri tom, unitarni karakter države podrazumeva viši stupanj decentralizacije vlasti i širu lokalnu samoupravu u odnosu na Ustav Republike Makedonije iz 1991. godine. U tom kontekstu, decentralizacija vlasti i lokalna samouprava dobijaju i etničku dimenziju, a ne samo građanski i demokratski značaj.

Zaštitu etničkih prava Ohridski sporazum traži i kroz uvođenje posebnih procedura za donošenje zakona i drugih odluka u Sobraanju Republike Makedonije. Reč je o procedurama koje zahtevaju dvojni većinu glasova za donošenje zakona od posebnog interesa za etničke zajednice (većina glasova ukupnog broja poslanika i većina glasova poslanika koji pripadaju manjinskim zajednicama). Dvogodišnja praksa primene dvojne većine u donošenju zakona pokazala se kao mera jačanja poverenja, a ne kao mera *teranje inata* ili blokada

¹⁰ Svetomir Škarić, *Macedonia – A Multiethnic and Corporativ State (The Ohrid Framework Agreement of 13th August 2001)*, (La réinvention de l'Etat), Bruylant, Bruxelles, 2003, pp. 157–176.

¹¹ Svetomir Škarić, *Law, Force and Peace – Macedonia and Kosovo*, Tri D, Skopje, 2002, str. 263–279.

zakonodavnog procesa, kao što se to mislilo u vreme donošenja Ustava Republike Makedonije u 1991. godini.¹²

Navedeni ciljevi i principi Ohridskog sporazuma zahtevali su usvajanje amandmana na Ustav Republike Makedonije, promenu postojećeg zakonodavstva i donošenje većeg broja novih zakona, promenu Poslovnika Sobraanja Republike Makedonije i implementaciju mera jačanja poverenja između većinskog makedonskog naroda i manjinskih zajednica. Predviđena je i obaveza sprovođenja novog popisa stanovništva, kao i donošenje Zakona o opštinskim granicama, vodeći računa pri tome o većoj decentralizaciji vlasti i širim nadležnostima lokalne samouprave. Popis stanovništva je neophodan zbog utvrđivanja broja pripadnika manjinskih zajednica i dimenzioniranja njihovih prava, posebno prava na službeni jezik i prava na srazmernu zastupljenost u organima državne vlasti, kao dva najdelikatnija prava u Ohridskom sporazumu.¹³

4. Ustavni amandmani doneti su 16. novembra 2001. godine, tri meseca nakon potpisivanja Ohridskog sporazuma. Oni su doneti u Sobraanju Republike Makedonije kvalifikovanom većinom glasova, sa sadržinom i formulacijama utvrđenim u Ohridskom sporazumu, izuzev Amandmana IV, posvećenog promenama ustavne preambule. Doneto je ukupno 15 amandmana (IV–XV).

Najveće poteškoće su bile u vezi sa promenom ustavne preambule iz 1991 godine. Albanska manjina je zahtevala da se iz preambule izbaci formulacija *Republika Makedonija kao nacionalna država makedonskog naroda*. Ova manjina je smatrala da je za nju navedena formulacija neprihvatljiva, jer ima etnocentristički karakter, neprihvatljiv za jedno multietničko društvo kao što je makedonsko.

Međunarodni posrednici su prihvatili albanski zahtev i ponudili građanski koncept preambule, bez navođenja makedonskog naroda i nacionalnih manjina. U preambuli je ponuđen koncept individualnih prava i koncept građanskog društva, s tim što je u ostalim amandmanima sadržan koncept kolektivnih prava i koncept multietničke države, koja nema primera u drugim zemljama u svetu.

¹² Svetomir Škarić, *Sporedbeno i makedonsko ustavno pravo*, Matica makedonska, Skopje, 2004, str. 209.

¹³ *Framework Agreement* (Concluded at Ohrid, Macedonia, Signed at Skopje, Macedonia on 13 August, 2001).

Prvi nacrt preambule nije bio prihvatljiv, jer je *nestala* makedonska nacija kao etnička kategorija. *Nestao* je i makedonski narod kao sociološka kategorija. S jedne strane, Ohridski sporazum *brise* postojanje jedne nacije koja duže vreme postoji, a s druge strane, Sporazum iz Rambujea 1999. godine stvara novu naciju (*Kosovari* ili *Kosovski narod*), koja pre Rambujea nije postojala. To je prvi primetio Marselo Koen, profesor međunarodnog prava u Ženevi.¹⁴

Otpor brisanju makedonskog naroda kao osnovnog stuba makedonske države bio je veoma jak i lucidan. Tome su se prvo najoštrije suprotstavili profesori Pravnog fakulteta u Skoplju i prvi predsednik samostalne makedonske države, Kiro Gligorov. Taj otpor je bio razumljiv, jer građanski koncept je dominirao samo u Preambuli, ali ne i u ostalih 14 amandmana. U tim amandmanima dominira koncept etničkih zajednica, sa difuznim položajem makedonskog naroda. Očigledan je bio nekorektan odnos prema makedonskoj naciji i makedonskom narodu, kao prema civilizovanim kategorijama.

Polazeći od savesti pravne nauke, nasuprot želji potpisnika Sporazuma, profesori su 31. jula 2001. godine napravili opširnu analizu pravnih aspekata Nacrta Ohridskog sporazuma i prvi konstatovali da se u tekstu nigde ne spominju *makedonski narod* i *makedonska nacija*. To je bio znak za alarmiranje šire javnosti, jer je namera autora Nacrta bila obezličavanje makedonske države i njeno transformisanje iz nacionalne države (L'Etat nation) u državu etničkih zajednica (korporativna država).¹⁵

Najveću pažnju su izazvali pojmovi *većinsko stanovništvo u Makedoniji* i *zajednica*. Prvi pojam pokriva makedonsku naciju i makedonski narod, a drugi – nacionalne manjine. U debati je ponovo *izronio* zaboravljeni Johanez Altuzius iz XVII veka i njegov koncept *consociatio simbiotica*. Izostavljane makedonske nacije i makedonskog naroda iz Nacrta sporazuma bilo je podržano i od strane nekih profesora Pravnog fakulteta, koji su kao eksperti predsednika Republike,¹⁶ bili uključeni u pisanje Nacrta sporazuma.

¹⁴ Marcelo G. Kohen, *L'Emploi de la force vers un nouveau désordre juridique international*, Revue belge de droit international, 1/1999, Edition Bruyant, Bruxelles, 1999, p. 125.

¹⁵ *Draft Amendments to the Constitution of the Republic of Macedonia* (Faculty of Law, Skopje, 2001, p. 30.

¹⁶ Reč je o sledećim ličnostima: Vlado Popovski, profesor istorije prava i Ljubomir Frčkovski, profesor međunarodnog prava. Ovi profesori su bili glavni pisci Ustava Republike Makedonije iz 1991. godine.

Kritičan stav prema Nacrtu sporazuma imao je i Kiro Gligorov: „Nisam zadovoljan Ohridskim sporazumom, što sam u više navrata i javno rekao. Prvi nacrt tog sporazuma je doneo američki ambasador našem predsedniku i rekao mu: mi u Americi kažemo za ovakve dokumente – uzmi ili ostavi. Ovo mora da se sprovede ili ćete imati građanski rat. Boris Trajkovski je sutradan proglasio taj dokument kao svoj plan. Tamo je stajalo nešto što ne verujem da bi parlament odobrio, da se izbriše iz Ustava Makedonije da je ovo zemlja makedonskog naroda i svih drugih koji žive u Republici Makedoniji. To su Albanci tražili da se briše”.¹⁷

Pod pritiskom javnog mnjenja predložen je novi tekst preambule – kao kompromisno rešenje. U njoj je ponovo vraćen makedonski narod, ali kao etnos, a nacionalne manjine definisane kao *delovi naroda*. Sadržaj nove preambule više odgovara etničkom karakteru Ohridskog sporazuma nego što je to bio slučaj sa sadržajem prvobitnog teksta preambule. Time su glavni akteri Ohridskog sporazuma pokazali pravo lice.

U novoj preambuli Ustava navedene su sledeće nacionalne manjine: Albanci, Turci, Vlasi, Srbi, Romi i Bošnjaci. Pored njih, u Makedoniji ima još 20 drugih etniciteta, ali sa malim brojem pripadnika. Republika Makedonija sa većinskim makedonskim narodom i sa 26 manjinskih etniciteta predstavlja multietničko društvo *par exelance*. Otuda i potiče francuski naziv *La salate macedoine*.

Salata, kao sinonim za makedonsko društvo, uklapa se u koncept nove preambule, jer ona po svom sadržaju omogućava *mešanje* ili integraciju različitih etnikuma u jednu celinu sa građanskim vrednostima. Pored etniciteta, preambula afirmiše i građane, stavljajući težište na razvoj Republike Makedonije kao građanske države. To je slično *modelu kulturne asimilacije* koja se već duže vreme sa uspehom primenjuje u SAD i Nemačkoj.

Međutim, poslanici albanske zajednice odbacuju poistovećivanje makedonskog društva sa *mešanom salatom*. Oni traže da Makedonija liči na *tanjir salate* u kojem je svaki *zeleniš* izdvojen: *mi smo za tanjir salate u kojem je sve posebno*.

Albanski poslanici su protiv mešanja etniciteta. Oni su za postojanje jednog etniciteta pored drugog. Ne prihvataju da se izjašnjavaju kao Makedonci albanskog porekla niti prihvataju postojanje makedonske nacije kao politički pojam. Reč je o *modelu getoizacije kulture* ili o getoizaciji etničkih zajednica.

Pobornici ovog modela su poslanici najveće albanske partije u Sobraanju Republike Makedonije. Ta partija se zove *Demokratska unija* za

¹⁷ Kiro Gligorov, *Ohridska senka*, NIN, 17/07/ 2003, str. 55.

integraciju i treba da se bori za integraciju, a ne za separaciju etničkih zajednica. Ovi stavovi su izneti veoma jasno u debati 10. avgusta 2004. godine, a povodom usvajanja Zakona o teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave u Makedoniji. Oni su zabrinuli širu makedonsku javnost i naučnu misao. To treba da brine i garante Ohridskog sporazuma, jer se dovodi u pitanje unitarni karakter makedonske države.

U novoj preambuli Makedonija se definiše kao *zajedničko dobro* i kao *zajednička otadžbina* makedonskog naroda i delova drugih naroda koji žive u njoj. U preambuli se govori i o precima i njihovim žrtvama koje su dali za stvaranje Republike Makedonije kao suverene i zajedničke države. Ova formulacija je slična Ciceronovoj formulaciji Rima kao *patria nature* i *patria civitas*.¹⁸

Uvodi se pravična i srazmerna zastupljenost pripadnika svih zajednica u državnim organima i institucijama javnog života na lokalnom i državnom nivou. Ova novina menja karakter makedonske države, utvrđen Ustavom Republike Makedonije iz 1991. godine. Putem ove promene nastoji se da građani osećaju Republiku Makedoniju kao zajedničku državu. Taj princip može da ojača koheziju makedonskog društva ako jačaju vrednosti građanskog društva. I obrnuto, taj princip može da dezintegriše makedonsku državu ako se zastupljenost u državnoj strukturi i lokalnoj samoupravi odvija isključivo na etničkoj pripadnosti pojedinaca, zapostavljajući njihovu kompetentnost.

Manjinska prava proširuju svoj domet i u oblasti kulturnih prava. Pored makedonskog jezika i ćiriličnog pisma, službeni jezik i pismo postaju oni kojima govore i pišu pripadnici zajednica kojih ima više od 20% u ukupnom broju stanovništva Republike Makedonije. Na državnom nivou službeni jezik je i albanski, pošto Albanci čine više od 20% ukupnog stanovništva Makedonije, ali sa određenim ograničenjima utvrđenim Ustavom i zakonom. Na primer, albanski poslanici govore svojim jezikom na plenarnim sednicama i u radnim telima Sobraanja Republike Makedonije. Takođe, na njihovom se jeziku izdaju lična dokumenta i publikuju se zakoni i drugi propisi Sobraanja Republike Makedonije.

Istovetno se rešenje uvodi i na lokalnom nivou. Na primer, pripadnici određene etničke zajednice, koji sačinjavaju najmanje 20% stanovništva u određenoj opštini, imaju pravo na službenu upotrebu svoga jezika i pisma. To je bio i jedan od razloga za utvrđivanje obaveze donošenja Zakona za nove

¹⁸ Cicero, *De legibus*, II, 5.

opštinske granice u Ohridskom sporazumu, pored decentralizacije vlasti i uvođenja širih nadležnosti lokalne samouprave.

Sva manjinska prava – koja je uveo Ustav Republike Makedonije iz 1991. godine ostaju ista, s tim što se ona sada proširuju i na pravo upotrebe simbola manjinske zajednice, kao i na pravo formiranja obrazovnih institucija na svim nivoima. Uvodi se i obaveza države da finansira visoko obrazovanje na jeziku kojim govori najmanje 20% stanovništva Makedonije. Reč je o univerzitetima na albanskom jeziku.

Ustavnim amandmanima uvodi se i konsensualno odlučivanje za pitanja od posebnog interesa za manjinske zajednice. Na primer, za donošenje bilo kojeg zakona kojim se uređuju prava manjinskih zajednica traži se većina glasova u Saboru Republike Makedonije i većina glasova poslanika koji pripadaju manjinskim zajednicama. Broj poslanika koji pripada tim zajednicama utvrđuje se na prvoj konstitutivnoj sednici Sabora Republike Makedonije. Ova su rešenja slična rešenjima jezičkih zajednica u Belgiji.

Konsensualno odlučivanje je predviđeno i za promenu preambule i određenog broja članova Ustava, kojima se regulišu prava manjinskih zajednica. Traži se dvojna dvotrećinska većina za promenu ustavnih odredbi. To je jedinstveno rešenje, koje poznaje samo Ustav Republike Makedonije. Ovakvim rešenjem manjinske zajednice u Makedoniji postaju konstitutivni faktori makedonske države, sa ograničenim dometom.

Uveden je i novi organ sa zadatkom da štiti i razvija multietničko društvo u Makedoniji. To je *Komitet za odnose između zajednica*. Ovaj organ zamenjuje prethodni – Savet za međunacionalne odnose, uveden Ustavom Republike Makedonije iz 1991. godine.

Komitet za odnose između zajednica sastavljen je od 19 članova: po sedam članova iz redova poslanika u Saboru Republike Makedonije, koji se deklariraju kao Makedonci i Albanci, i po jedan član iz redova poslanika koji su Turci, Vlasi, Srbi, Romi i Bošnjaci. U ovom telu su Albanci zastupljeni sa istim brojem članova kao i Makedonci, iako su skoro tri puta malobrojniji od njih. Uveden je princip ravnopravnosti između Makedonaca i Albanaca zbog ključnog značaja ovih dvaju etniciteta za opstanak i dalji razvoj makedonske države.

Komitet razmatra pitanja od interesa za etničke zajednice i daje mišljenje i predloge za njihovo rešavanje. Dijalog je osnovni metod za rešavanje etničkih sporova. Ovaj metod pretpostavlja otvorenost za argumente drugih, čija gledišta mogu biti različita i suprotstavljena.

Komitet je nadležan i za rešavanje spora u vezi sa dvojnim glasanjem u Saboru Republike Makedonije, kada se odlučuje o pitanjima od interesa za

manjinske zajednice. Ovo telo može da odluči da se ponovi postupak glasanja ako prvo glasanje nije uspeło ili ako je sporno. Ono može da preraste u drugi dom parlamenta, slično Lahtingu norveškog parlamenta (Storting).

Komitet za odnose između zajednica ima svog predsednika. Njega biraju sami članovi Komiteta iz sopstvenih redova. Ovo telo je bolje izbalansirano od prethodnog tela – Saveta za međunacionalne odnose. U njegovim redovima obavezno se bira po jedan član i iz redova srpske i bošnjačke zajednice, što nije bio slučaj sa Savetom za međunacionalne odnose. Romi su bili zastupljeni i u preambuli i u normativnom tekstu. To je dalo pravo zapadnim istraživačima da zaključie da Romi u Makedoniji imaju veći ugled i bolji tretman nego u drugim državama Centralne i Istočne Evrope.¹⁹

Komitet za odnose između zajednica sastaje se redovno, kada to zahteva određena manjinska zajednica ili kada to traži Sobraanje Republike Makedonije. To nije bio slučaj sa Savetom za međunacionalne odnose u periodu njegovog postojanja. Savet je uglavnom figurirao na hartiji u prvoj dekadi izgradnje makedonske države (1991–2001). U tom periodu nije došao do izražaja smisao za rešavanje etničkih konflikata, posebno sporova u vezi sa upotrebom jezika manjinskih zajednica.

Težina spora u vezi sa jezikom najbolje se može videti na primeru usvajanja Poslovnika Sobraanja Republike Makedonije. Novi poslovnik se nije mogao doneti tokom cele jedne decenije zbog sporova u vezi sa upotrebom albanskog jezika u radu makedonskog parlamenta. Nakon 13 prethodnih verzija, Poslovnik Sobraanja Republike Makedonije usvojen je tek u 2002. godini, nakon potpisivanja Ohridskog sporazuma. Težak je i veoma komplikovan proces izgradnje makedonske države zbog dubine etničkih konflikata i nedovoljne kreativnosti i odgovornosti vladajućih elita.²⁰

MANJINSKE ZAJEDNICE U MAKEDONIJI SA ŠIRIM OSVRTOM NA POLOŽAJ ROMSKE ZAJEDNICE

1. Manjinske zajednice u Makedoniji uvedene su po prvi put Ohridskim sporazumom. Ovaj dokument govori o *zajednicama koje nisu*

¹⁹ *A Pleasant Fiction: The Human Rights Situation of Roma in Macedonia*, European Roma Rights Centre, July 1998, p. 7.

²⁰ Svetomir Škarić, *Le bilan de la construction démocratique en ex – R.Y. de Macedoine 1991–1996* (La démocratie constitutionnelle en Europe centrale et orientale), Bruyant, Bruxelles, 1998, pp. 487–513.

većinsko stanovništvo u Makedoniji. Iz toga proizilazi zaključak da su svi veći etnikumi u Makedoniji manjinske zajednice, izuzev makedonskog etnikuma koji predstavlja većinsko stanovništvo.

Pre potpisivanja Ohridskog sporazuma u Makedoniji su postojale *nacionalnosti* kao sinonim za nacionalne manjine. U preambuli Ustava Republike Makedonije iz 1991. godine postojale su sledeće nacionalnosti: Albanci, Turci, Vlasi i Romi. Romi su po prvi put postali ustavna kategorija u svetu. To oni veoma cene i ponosni su na to, posebno ako se ima u vidu da je to narod koji nema svoju matičnu državu. Isti je slučaj i sa Vlasima. U tome i jeste specifična vrednost makedonskog društva u odnosu na druga društva i države u Evropi.

Srbi nisu bili navedeni u Ustavu iz 1991. godine, iako su po popisu iz 1990. godine bili pet puta brojniji od Vlaha. Oni su bili *ugurani* u kategoriju *druge nacionalnosti*. Razlog za takav neprincipijelan odnos prema Srbima nije bio naveden kada se donosio Ustav Republike Makedonije iz 1991. godine. Kasnije je predsednik Kiro Gligorov dao obrazloženje da su Srbi izostavljeni iz Ustava zbog toga što bi se nelagodno osećali kao manjina u Makedoniji, nakon njihovog dugogodišnjeg postojanja kao naroda – pre dezintegracije SFRJ.

Ipak, to je bio izgovor ili samo kamuflaža stvarnog razloga. Stvarni razlog je bila šira kampanja demonizacije Srba na međunarodnom planu, kao predtekst za razbijanje jugoslovenske federacije. U tu kampanju je bilo uključeno i tadašnje makedonsko državno rukovodstvo, posebno pojedini ministri koji su bili i pisci Ustava Republike Makedonije iz 1991. godine.²¹

Odluke Prvog zasедanja Antifašističkog sobranja narodnog oslobođenja Makedonije iz 1944. godine (ASNOM) i Ustav NRM iz 1946. godine koriste termin *nacionalne manjine*, kao što je slučaj i sa odlukama AVNOJ-a i Ustava FNRJ iz 1946. godine. Termin *nacionalne manjine* poznaje i Ustav SRM iz 1963. godine, zajedno sa terminom *narodnosti*. Termin *narodnosti* se šire prihvata u Ustavu SRM iz 1974. godine.

ASNOM definiše Demokratsku federativnu Makedoniju na dva načina: u pravnim dokumentima makedonska država se definiše kao država *naroda Makedonije* (država–demos), a u političkim dokumentima – kao država *makedonskog naroda* (država–etnos). Prema ovim dokumentima, nacionalne manjine nisu imale konstitutivni status, ali su imale određena kolektivna prava (pravo na upotrebu maternjeg jezika i čuvanje manjinskih kulturnih tradicija).

²¹ Svetomir Škarić, *Konstitucionalne osnove multikulturalnosti u Makedoniji* (Položaj i identitet srpske manjine u Jugoistočnoj i Centralnoj Evropi), SANU, 26–29. novembar 2003, Beograd, 2003, str. 1.

Sprečavao se svaki oblik diskriminacije po etničkom osnovu. Ohridski sporazum nema uporište u dokumentima ASNOMA, uključujući i njegovu Deklaraciju za osnovna prava građana u demokratskoj Makedoniji. Radi se o različitim pristupima nacionalnim manjinama i o dva različita koncepta makedonske države.

Konstitutivni status dobile su samo albanska i turska manjina u Amandmanu XV od 1971. godine i u Ustavu SRM iz 1974. godine. Prema ovim dokumentima, makedonska država je definisana kao nacionalna država makedonskog naroda i država albanske i turske narodnosti u njoj. Konstitutivnost albanske i turske manjine ukinuta je Amandmanom LVI iz 1989. godine, kao rezultat naraslog nacionalizma u to vreme. U ovom amandmanu se Makedonija po prvi put u svojoj istoriji definiše etnocentristički.²²

2. Ustavni amandmani iz 2001. godine uvode pet manjinskih zajednica u Makedoniji: albansku, tursku, romsku, srpsku, bošnjačku i vlašku.

Pripadnici navedenih zajednica imaju pravo slobodnog izražavanja svog identiteta i slobodu upotrebe simbola svoje zajednice. Oni imaju pravo osnivanja kulturnih, umetničkih i obrazovnih institucija, kao i naučnih i drugih udruženja za izražavanje, negovanje i razvijanje identiteta.

Pripadnici zajednica imaju pravo i na nastavu na svom jeziku u osnovnim i srednjim školama, na način utvrđen zakonom. Oni imaju i pravo na službeni jezik na državnom nivou – ukoliko ih je iznad 20% od ukupnog stanovništva, kao i pravo na službeni jezik na lokalnom nivou – ukoliko ih je iznad 20% od ukupnog stanovništva opštine. Ova kolektivna prava omogućuju nacionalnim zajednicama da budu političke zajednice.

Makedonska država garantuje zaštitu etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta svih zajednica. U zaštiti ovih prava posebnu ulogu ima narodni pravobranilac Makedonije. On štiti ova prava od povreda organa državne uprave i od drugih organa koji imaju javna ovlašćenja.

Narodni pravobranilac posvećuje posebnu pažnju pravičnoj zastupljenosti pripadnika zajednica u organima državne vlasti, u organima lokalne samouprave i u javnim ustanovama i službama. Postoje predstavlke i za zaštitu prava pripadnika zajednica koje nisu većina u republici Makedoniji.

²² Svetomir Škarić, *Kontroverzi vo vrska so definicijata na SRM (Prilog kon javnata rasprava za amandmanot 56)*, Pogledi, br. 3, 1989, str. 109–122.

Da bi imao veće poverenje, a time i veću moć, narodni pravobranilac se bira većinom glasova od ukupnog broja poslanika u Saboru Republike Makedonije i većinom glasova od ukupnog broja poslanika koji pripadaju manjinskim zajednicama. On ima i određenu ulogu u konstituisanju Komiteta za odnose između zajednica, kada određena zajednica nema poslanika iz svojih redova. U tom slučaju on predlaže Saboru Republike Makedonije kandidata za člana Komiteta za odnose između zajednica.

Albanska zajednica je najbrojnija manjinska zajednica u Makedoniji. Prema popisu iz 2004. godine, ona broji 509.083 stanovnika ili 25,17% ukupnog stanovništva u Makedoniji (2.040.929). To je broj veći za nekoliko procenata u odnosu na popis iz 1994. godine.²³

Broj pripadnika albanske zajednice u stalnom je porastu od 1961. godine. Prema državnom popisu, učešće albanske zajednice u ukupnom stanovništvu Makedonije kreće se sledećom dinamikom: 13,0% u 1961. godini, 17,0% u 1971. godini, 19,8% u 1981. godini, 21,7% u 1991. godini, 22,7% u 1994. godini, i 25,17% u 2004. godini.²⁴

Albanska zajednica ima četiri legislativne partije u Saboru Republike Makedonije: DUI, DPA, PDP i Nacionalna demokratska partija Albanaca (NDPA). DUI ima 14 poslanika, DPA – 7, PDP – 2 i NDPA – 1 poslanika u Saboru Republike Makedonije. Samo DIU je partija na vlasti, a ostale tri su opozicione partije.

Pošto albanska zajednica ima preko 20% ukupnog stanovništva Makedonije, njeni pripadnici imaju sledeća prava: pravo na upotrebu albanskog jezika na državnom nivou, izdavanje ličnih dokumenata i putnih isprava na albanskom jeziku; upotrebu albanskog jezika u visokoškolskom obrazovanju, i pravo na finansiranje univerziteta iz sredstava državnog budžeta.

Prema poslovniku Sabora Republike Makedonije iz 2002. godine, poslanici albanske zajednice mogu govoriti na albanskom jeziku za vreme rada parlamenta. Oni koriste svoj jezik, kako na plenarnim sednicama tako i na sednicama radnih tela Sabora Republike Makedonije. Ostalo je sporno pitanje da li albanski poslanik može govoriti na albanskom jeziku kada predsedava radnim telom Sabora, ili – može li potpredsednik Sabora da govori na albanskom jeziku na plenarnim sednicama, kada zamenjuje predsednika Sabora Republike Makedonije.

²³ *Book I – Total population, households and dwellings*, Republic of Macedonia State Statistical Office, Skopje, February, 2004, 137.

²⁴ *Shadow Report on the Situation of National Minorities in the Republic of Macedonia*, Prepared by the Working group for Minority Issues, March, 2004, p. 7.

U periodu od usvajanja ustavnih amandmana, od 2001. godine do danas, poslanici makedonskog etničkog porekla ne dozvoljavaju da se predsedava na albanskom jeziku, jer to pravo nije zapisano u Ohridskom sporazumu. To pitanje ostaje i dalje otvoreno, iako nema neku posebnu težinu. Radi se o različitom tumačenju Ohridskog sporazuma i ustavnih amandmana.

Promenama Zakona o visokom obrazovanju u 2002. godini omogućena je upotreba albanskog jezika i u visokoškolskom obrazovanju, iako to pravo nije eksplicite predviđeno Ohridskim sporazumom. Albanski jezik se danas koristi u radu Univerziteta za Jugoistočnu Evropu u Tetovu (Štulov univerzitet), kao i na Državnom univerzitetu u Tetovu, legalizovanom u 2004. godini posebnim zakonom Sbranja Republike Makedonije.

Državni univerzitet u Tetovu finansira se iz državnog budžeta. To je onaj Univerzitet koji je formiran ilegalno u 1994. godini, nasuprot policijskoj intervenciji i neslaganju makedonskih državnih vlasti celu jednu deceniju. Sada pripadnici albanske manjine imaju dva univerziteta na udaljenosti od nekoliko stotina metara.

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave u Republici Makedoniji od avgusta 2004. godine albanski jezik postaje službeni jezik u svim onim opštinama u kojima pripadnici albanske zajednice čine više od 20% ukupnog stanovništva u opštini. Albanski jezik je službeni u 30 opština od ukupno 84 formirane opštine.

Albanski jezik postaje službeni jezik i u gradu Skoplju, jer pripadnici albanske zajednice čine 20,67% ukupnog broja stanovnika glavnog grada Makedonije (502.665). Cenzus od 20% je postignut pripajanjem opštine Saraj, u kojoj živi 32.406 pripadnika albanske zajednice, gradu Skoplju. Ovo pripajanje je rezultat političkog dogovara vladajućih partija SDSM i DUI, koje nose najveću odgovornost za implementaciju Ohridskog sporazuma.

Politički dogovor je i ukрупnjavanje opština Kičevo i Struga, sa ciljem da pripadnici albanske zajednice postanu većinsko stanovništvo u tim opštinama i da imaju svoje gradonačelnike. Na primer, prethodna opština Kičevo imala je većinsko makedonsko stanovništvo (53,55%), a sada su Albanci većina u opštini (54,52 %). Albanci su postali većina i u opštini Struga (56,85%), pripajanjem okolnih albanskih sela. Pre stvaranja nove opštine Struga je imala 36.000 stanovnika, a sada ima 66.000.²⁵

²⁵ Predlog – zakon za teritorijalna organizacija na lokalnata samouprava vo Republika Makedonija, Skopje, juli 2004, str. 8–9.

Od osamostaljivanja Makedonije do danas albanske političke partije redovno učestvuju u formiranju Vlade Republike Makedonije, nezavisno od rezultata parlamentarnih izbora. Njima pripadaju danas 4 ministarska mesta i jedno mesto potpredsednika Vlade Republike Makedonije. To je znak da se u Republici Makedoniji već duže vreme praktikuje komsocijacijska demokratija, odnosno saradnja političkih elita makedonskog i albanskog političkog bloka.

U Skoplju već duže postoji *Teatar nacionalnih manjina*, u kojem se izvode predstave na albanskom i turskom jeziku. Postoje novine na albanskom jeziku – *Fakti*, kao i veći broj privatnih radio–stanica i televizijskih kuća na albanskom jeziku. Na državnoj televiziji, na drugom kanalu, albanski jezik zauzima centralno mesto.

Pod uticajem Ohridskog sporazuma broj zaposlenih Albanaca u poslednje tri godine u ukupnom broj zaposlenih u Makedoniji postepeno se povećava: 3,63% u 2001. godini, 7,50% u 2002. godini, 11,40% u 2003. godini. Taj će se trend morati nastaviti i dalje, jer je još velik debalans između broja zaposlenih i broja pripadnika albanske zajednice u Makedoniji. To je težak i bolan proces i za DUI i za Vladu Republike Makedonije.²⁶

Oko 35.000 pripadnika albanske zajednice u 2003. godini suočilo se sa problemom sticanja državljanstva Makedonije. Problem je i veliki broj učenika u malim prostorijama osnovnih i srednjih škola na albanskom jeziku.²⁷

Turska zajednica ima 77.059 pripadnika ili 3,85% ukupnog stanovništva u Republici Makedoniji. Njeno učešće u ukupnom stanovništvu beleži određene oscilacije u negativnom smeru: 15,6% u 1953. godini, 9,4% u 1961. godini, 6,6% u 1971. godini, 4,5% u 1981. godini, 3,8% u 1991. godini, 4,0% u 1994. godini, i 3,85 % u 2002. godini. Veliki broj pripadnika turske manjine otišao je za Tursku pedesetih godina prošlog veka, na osnovu sporazuma Republike Turske i FNRJ.

Turska zajednica ima 3 poslanika u Sbranju Republike Makedonije. Ona ima i dva zamenika ministra u Vladi Republike Makedonije. Ova zajednica ima i jednu legislativnu partiju u Sbranju Republike Makedonije. To je Demokratska partija Turaka, koja je članica vladajuće koalicije *Zajedno za Makedoniju*.

²⁶ Musa Xaferi, *Pravičnata zastapenost na etnikumite će bide bolen proces i za DUI i za Vladata*, Dnevnik, 18. januari 2003, str. 13.

²⁷ *Shadow Report on the Situation of National Minorities in the Republic of Macedonia*, Prepared by the Working Group for Minority Issues, March, 2004, pp. 15, 20, 21, 25.

Pripadnici turske zajednice imaju pravo na službenu upotrebu svog jezika u četiri opštine. Pre uvođenja nove teritorijalne organizacije lokalne samouprave Turci su imali pravo na službenu upotrebu svog jezika u pet opština.²⁸

Broj zaposlenih je u stalnom porastu: 0,35% u 2000. godini, 0,36% u 2001. godini, 0,50% u 2002. godini, 0,56% u 2003. godini. I u ovom slučaju postoji debalans između broja zaposlenih i broja pripadnika turske zajednice u ukupnom stanovništvu zemlje.

Svakoga dana se 150 minuta emituje program na turskom jeziku, na trećem kanalu državne televizije. U Strugi postoji jedno odeljenje na turskom jeziku, ali ono nije u stanju da primi sve kandidate iz Struge i Ohrida, koji žele da uče na turskom jeziku. Postoje drastične razlike u životnim uslovima između Turaka koji žive u gradskim i seoskim sredinama. Veći broj turskih sela je bez infrastrukture i zdravstvenih ustanova.²⁹

Romska zajednica je treća po broju stanovnika u Makedoniji. Ona broji ukupno 53.879 pripadnika ili 2,66% ukupnog stanovništva u Makedoniji. U 1961. i 1971. godini bilo ih je 1,5% od ukupnog stanovništva Makedonije, a 1981. godine – 2,3%, u 1991. godini – 2,6% i u 1994. godini – 2,2%.

Romi uglavnom žive u gradovima. Najviše ih ima u Skoplju (48,0%), Prilepu (8,2%), Gostivaru (4,9%) i Bitolju (3,9%).³⁰

Romske nevladine organizacije tvrde da je broj Roma daleko veći od zvaničnog. Oni tvrde da u 32 grada u Makedoniji živi 135.490 Roma. Najviše ih ima u sledećim gradovima: Skoplje (69.120), Prilep (12.000), Strumica (6.500), Kumanovo (6.000), Tetovo (6.000), Bitolj (5.000), Štip (5.000), Veles (5.000), Kočani (3.500), Gostivar (3.000) i Kičevo (3.000).³¹

Razlika između zvaničnih podataka i podataka nevladinih organizacija rezultat je nepostojanja tačne evidencije o broju Roma u Makedoniji. Postoji veći broj Roma koji nemaju lične dokumente i koji ne mogu da ostvare pravo na državljanstvo zbog veoma teških uslova za njegovo sticanje. Najveći problem sticanja državljanstva je u Skoplju, Tetovu i

²⁸ *Predlog za donosivanje zakon za teritorijalna organizacija na lokalnata samouprava vo Republika Makedonija*, Skopje, dekemvri 2003, str. 11–14.

²⁹ *Shadow Report on the Situation of National Minorities in the Republic of Macedonia*, Prepared by the Working Group for Minority Issues, March, 2004, pp. 7, 15, 20, 22, 25.

³⁰ Violeta Petrovska-Beska and Mirjana Najcevska, *Situation Analysis of Roma Women and Children in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*, March, 1997, p. 6.

³¹ Asmet Elezovski, *Between the Fiction and the Reality* (First edition), Roma Community Centre Drom, Kumanovo 2003, pp. 31–32.

Kumanovu. Na primer, 30% Roma u Kumanovu nisu državljani nijedne zemlje.³²

Legislativna partija je Demokratska progresivna partija Roma u Makedoniji (DPPRM), sa jednim poslanikom. Ova partija je članica vladajuće koalicije *Zajedno za Makedoniju*. Romi imaju još četiri političke partije: Partija za potpunu emancipaciju Roma (PCER), Savez Roma Makedonije (SRM), Demokratska partija za potpunu emancipaciju Roma Makedonije (DPPERM) i Partija demokratskih sila Roma u Makedoniji (PDSRM).

Najstarija politička partija Roma je PCER. Ova partija je formirana 1990. godine, na samom početku razvoja političkog pluralizma u Makedoniji. Njen predsednik je bio Faik Abdi, prvi poslanik Roma u Sobraanju Republike Makedonije (1990–1998). On je bio jedan od najposposobnijih poslanika u Sobraanju Republike Makedonije, sa širom podrškom makedonske javnosti.

Romi su imali svog poslanika i u trećem sazivu Sobraanja Republike Makedonije (1998–2002). Poslanik je bio iz redova Saveza Roma u Makedoniji.

Romi imaju po jednog predstavnika u Ministarstvu unutrašnjih poslova, Ministarstvu za rad i socijalnu politiku i Ministarstvu za finansije. Nemaju nijednog predstavnika u drugim ministarstvima, kao što nemaju nijednog predstavnika u agencijama Vlade Republike Makedonije i komisijama Sobraanja Republike Makedonije. Nema ih zaposlenih ni u šalterskim službama, iako su Romi procentualno najbrojniji korisnici socijalne pomoći u Makedoniji.³³

Pripadnici romske zajednice imaju pravo na službeni upotrebu svog jezika u jednoj opštini (Šuto Orizari). Ta opština se nalazi u Skoplju, kao sastavni deo gradske zajednice. U njoj dominiraju pripadnici romske zajednice (64,14%).

U opštini Šuto Orizari gradonačelnik je Rom. Ova opština je formirana 1996. godine. Ona je šire poznata kao prva opština u svetu sa romskom većinom, sa romskim jezikom i sa romskim gradonačelnikom.³⁴

Romi imaju savetnike jedino u opštini Šuto Orizari. U drugim opštinama Romi nemaju nijednog izabranog savetnika, iako žive u više od 12

³² *Prijatna fikcija-sostojbata so čovekovite prava na Romite vo Makedonija*, Evropski centar za pravata na Romite, juli 1998, str. 17.

³³ *Izveštaj za sostojbata na romskata zaednica vo Republika Makedonija*, Br. 1. februaru, 2004, str. 5–8.

³⁴ *Toward Regional Guidelines for the Intefration of Roms*, European Centre for Minority Issues, February 2004, p. 5.

gradova u Makedoniji. Oni imaju dve privatne televizijske kuće i četiri-radio stanice. Program na romskom jeziku emituje se i na državnoj televiziji. Televizijska stanica *Šutel* u Skoplju je veoma gledana, posebno emisija *Dvogled*. Navedena emisija je izuzetno gledana jer je jedna od najboljih televizijskih emisija u poslednjih nekoliko godina u Makedoniji. Zasluge za to ima, pre svega, njen voditelj – Miško Talevski, diplomirani novinar. On sa svojim sagovornicima analitički i objektivno razmatra najaktuelnije događaje u Makedoniji i u svetu, nezavisno od njihove težine i delikatnosti.

Veliki je problem upotreba romskog jezika u školama gde uče romska deca. Na primer, fakultativna nastava na romskom jeziku odvija se samo u jednoj osnovnoj školi u opštini Šuto Orizari. Nema dovoljno knjiga i drugih publikacija koje obrađuju teme iz života i rada Roma. Veliki broj Roma nema ni osnovno obrazovanje. Ne mali problem je i sticanje prava na državljanstvo.

Stanje je još teže u oblasti ekonomije. Broj zaposlenih Roma je veoma mali: 0,43% u 2000.godini, 0,40% u 2001. godini, 073% u 2002. i 2003. godini. Ovi podaci ukazuju na veliki debalans između broja zaposlenih Roma i njihovog učešća u ukupnom broj stanovništva zemlje. Posebno je veliki debalans između broja Roma i broja njihovih pripadnika zaposlenih u državnim organima i javnim ustanovama.³⁵

Stupanj siromaštva Roma u Makedoniji višestruko je veći od siromaštva pripadnika drugih manjinskih zajednica. Romi su najugroženija manjina u zemlji i nalaze se u samom centru socijalne ugroženosti: 85% Roma prima socijalnu pomoć od države.

Romi su najugroženija manjina i u Evropi. Njihov se broj procenjuje između 7 i 9 miliona. Oni su najveća manjinska grupa u Evropi, koja se najbrže povećava: *Evropa ne sme da zapostavlja Rome*.³⁶

Ono što je najteže i što najviše boli jeste omalovažavanje Roma i njihovo potcenjivanje. To se najbolje vidi iz izjave Dana Akivovskog, koji je 1994. godine, sa jednom velikom grupom Roma bio deportovan iz Nemačke i ponovo vraćen u Kumanovo: „Rom ne može da bude pošteno suđen u Makedoniji. Ako je kazna pet godina, dobićete deset. Ako Rom govori ispred sudije, sudija mu ne veruje. Možeš da uzmeš advokata ako imaš para, ali ni

³⁵ *Shadow Report on the Situation of National Minorities in the Republic of Macedonia*, Prepared by Working Group for Minority Issues, March, 2004, pp. 7,20.

³⁶ *The World Bank Europe and Central Asia Region*, Woshington, June 23, 2003, p. 1.

advokati ti ne veruju. Ako bi postojao romski advokat, ja bih mu verovao, ali ne i sudijama”.³⁷

Boli i odnos međunarodne zajednice prema 5.000 izbeglih Roma sa Kosova. Bežeći od bombardovanja, oni su našli utočište u Skoplju. Posle bombardovanja albanske izbeglice su se vratile na Kosovo, a Romi ne mogu da se vrate na svoja ognjišta, iako je tamo prisutno više desetina hiljada pripadnika KFORA. Ovi su Romi zaboravljeni isto kao što je zaboravljen i genocid nad Romima u Nemačkoj tridesetih godina prošlog veka.³⁸

Srpska zajednica ima 35.939 pripadnika ili 1,79% od ukupnog stanovništva u Makedoniji. Broj pripadnika srpske zajednice se kretao bez većih oscilacija: 2,6% u 1948. godini, 2,7% u 1953. godini, 3,0% u 1961. godini, 2,8% u 1971. godini, 2,3% u 1981. godini, 2,1% u 1991. i 1994. godini.

Oscilacije su male i u broju zaposlenih Srba: 1,97% u 2000. godini, 1,94% u 2001. godini, 1,86% u 2002. godini i 189% u 2003. godini. Između broja zaposlenih i procenta učešća Srba u ukupnom stanovništvu Makedonije postoji balans.

Ova zajednica ima samo jednu legislativnu partiju u Sobraanju Republike Makedonija. To je Demokratska partija Srba u Makedoniji, sa jednim poslanikom. Ova partija je članica vladajuće koalicije *Zajedno za Makedoniju*.

Pripadnici srpske zajednice imaju pravo na službeni upotrebu svog jezika samo u jednoj opštini (Čučer Sandevo). U opštini Staro Nagoričane živi 19,13% Srba. To je na samoj granici utvrđenog cenzusa za uvođenje srpskog jezika kao službenog. U ovoj opštini većinu čine Makedonci (80,70%).

U okviru državne televizije (MRTV) postoji emisija *Vidik*, ali bez ijednog zaposlenog novinara. Na državnom radiju postoji i radio-emisija na srpskom jeziku. Od 2004. godine izlazi i nedeljnik *Pogledi*, formiran od strane jedne grupe intelektualaca. Problem novinara postoji i u redakcijama drugih manjinskih zajednica. Na primer, samo albanska redakcija potražuje zaposlenje 100 novinara i drugih stručnjaka.

Na srpskom jeziku postoji i nekoliko osnovnih škola (Tabanovce, Kučevište i Staro Nagoričane). Mešana odeljenja postoje u Skoplju i Kumanovu.

Pripadnici srpske zajednice nemaju pravo da dobijaju religiozne usluge na svom jeziku. To pravo nemaju ni pripadnici vlaške zajednice, kao ni

³⁷ *A Pleasant Fiction: The Human Rights Situation of Roma in Macedonia*, European Roma Rights Center, July 1998, p. 7.

³⁸ *ERRC Press Statement: Roma in the Macedonian Conflict*, 2001, p. p. 2.

pripadnici drugih etničkih grupa koje imaju pravoslavnu veru (Bugari, Grci, Rusi, Rumuni i drugi).³⁹

Bošnjačka zajednica ima ukupno 17.018 pripadnika ili 0,84% od ukupnog broja stanovništva u Makedoniji. Ova zajednica ima jednu legislativnu političku partiju sa jednim poslanikom. To je Partija Bošnjaka u Makedoniji, koja je članica vladajuće koalicije *Zajedno za Makedoniju*.

Pripadnici bošnjačke zajednice nemaju pravo na službenu upotrebu bošnjačkog jezika ni u jednoj opštini, jer ne ispunjavaju utvrđeni census. Najviše Bošnjaka živi u opštinama Dolneni (17,54%), Petrovec (13,24%) i Gradsko (12,37%).

Bošnjačka zajednica je postala ustavna kategorija tek 2001. godini, zahvaljujući Ohridskom sporazumu. To je osnovni razlog što nema podataka o broju kretanja pripadnika te zajednice, kao ni podataka o njihovom zapošljavanju. Ovo je najmlađa etnička zajednica u Makedoniji.

Vlaška zajednica broji 9.695 pripadnika ili 0,48% od ukupnog stanovništva u Makedoniji. To je najmanja zajednica u Makedoniji, sa malim povećanjem broja pripadnika u odnosu na popise iz 1991. i 1994. godine (0,4%). Na popisu 1948. godine ova je zajednica imala najveći broj pripadnika (0,8%).

Vlaška zajednica ima jednu legislativnu partiju u Sbranju Republike Makedonije. To je Demokratska partija Vlaha u Makedoniji. Ona je članica vladajuće koalicije *Zajedno za Makedoniju*.

Najveći broj pripadnika vlaške zajednice živi u Kruševu (10,53%). U ovom gradu većinsko stanovništvo su Makedonci (62, 79 %) i Albanci (21,31 %).

Na vlaškom jeziku emituje se program na državnoj televiziji (tri puta po 30 minuta svake nedelje). Emituje se i program na državnom radiju (30 minuta svaki dan). Ne postoje novine na vlaškom jeziku. Ne postoje ni škole na vlaškom jeziku, a zbog sporova u vezi sa udžbenicima i osposobljenošću nastavnika za izvođenje nastave.

Vlaha u Makedoniji ima više nego što ih je registrovano na državnom popisu 2002. godine. Unija za kulturu Vlaha u Makedoniji smatra da ih u Makedoniji ima 70.000. Veći deo njih se izjašnjava kao Makedonci, iako u svojim porodicama i međusobno neguju vlaški jezik i poštuju običaje i tradiciju svojih predaka.⁴⁰

³⁹ *Ibid*, pp. 7, 17, 202, 328.

⁴⁰ *Ibid*, pp. 7, 13, 17, 27.

Vlasi su bili oduvek lojalni građani. Oni poštuju državu u kojoj žive i otvoreni su prema svim narodima i etničkim grupama. Oni su i prvi nosioci pismenosti i građanstva na Balkanu. Njihov najbolji predstavnik je Hristofer Žefarović, rođen u Dojranu na početku XVIII veka. On je govorio sve balkanske jezike, osećajući se *greciziranim Jugoslovenom*.⁴¹

3. Zakon za teritorijalnu organizaciju lokalne samouprave u Republici Makedoniji donet je nakon dvanaestodnevnih žive debate u Saboru Republike Makedonije. Za njegovo usvajanje glasao je 61 poslanik od prisutnih 68 na sednici republičkog parlamenta. Protiv usvajanja Zakona glasalo je 7 poslanika. Od prisutnih poslanika, koji pripadaju manjinskim zajednicama, 14 je glasalo za Zakon, a 2 poslanika su bila protiv.

U znak protesta poslanici najveće opozicione partije VMRO–DPMNE napustili su sednicu za vreme glasanja. Sednici nisu prisustvovali ni poslanici najveće albanske opozicione partije – DPA. Ova partija je bojkotovala sve sednice na kojima se raspravljalo o ovom zakonskom projektu, smatrajući ponuđena rešenja neprihvatljivim za albansku zajednicu. To je najbolji dokaz da ova partija ne podržava Ohridski sporazum.

Jedinstvo nije postojalo ni u redovima vladajuće koalicije. Nekoliko poslanika iz redova SDSM i Liberalno-demokratske partije (LDP) glasalo je protiv donošenja Zakona. Razlike su posebno velike u vezi sa uvođenjem dvojezičnosti u Skoplju i albanska većina u opštinama Kičevo i Struga.

Otpori donošenju Zakona pojavili su se odmah nakon objavljivanja Predloga za donošenje Zakona o teritorijalnoj organizaciji lokalne samouprave, u decembru 2003. godine. Ovim Predlogom je predviđeno formiranje 62 opštine i 9 opština za grad Skoplje. To znači smanjivanje broja opština – od 123 na 71.⁴²

Od ukupno 52 opštine koje su predviđene za ukidanje, u 41 su organizovani lokalni referendum u skladu sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi iz 1985. godine (čl. 5). U svim tim opštinama građani su se izjasnili velikom većinom protiv predloga Vlade Republike Makedonije o ukidanju njihovih opština. Oni smatraju da se bez njihove saglasnosti opštine ne mogu ukinuti prostom većinom glasova u Saboru Republike Makedonije.

⁴¹ D. J. Popović, *O Cincarima*, Prometej, Beograd, 1998, str. 27.

⁴² *Predlog za donesivanje zakona za teritorijalna organizacija na lokalnata samouprava vo Republika Makedonija i Predlog za donesivanje zakona za grad Skopje*, Skopje, dekmври 2003.

Sobranje je ratifikovalo Evropsku povelju za lokalnu samoupravu 14. maja 1997. godine i ona se zbog toga mora poštovati.

Najjači otpor pružila je Struga – mesto održavanja svetskog festivala poezije. U toj opštini je formiran Štab narodnog otpora, sa najavom da će se Struga konstituisati na istim osnovama kao San Marino u Italiji. U znak protesta Struga nije dozvolila održavanje svetskih večeri poezije na mostovima Drima koji preseca taj grad. Festival se 2004. godine održao u Skoplju. Poezija je na taj način postala prva žrtva nove teritorijalne organizacije lokalne samouprave u Makedoniji.

Otpor je dobio šire razmere građanskom inicijativom za sakupljanje 150.000 potpisa za raspisivanje referenduma na državnom nivou. Pokretač inicijative je *Svetski makedonski kongres*. Inicijatori žele da održe sve opštine osnovane 1996. godine (123), ili da se izvrši mala korekcija njihovog broja, ne dirajući u postojeći etnički balans stanovništva na lokalnom nivou. Oni smatraju da se decentralizacija vlasti može izvršiti i bez promene postojećih opštinskih granica.

Otporu su se pridružile opozicione partije VMRO–DPMNE i DPA, kao i novoformirani *Građanski pokret Makedonije*. Navedene partije smatraju da je Zakon donet nedemokratski i netransparentno, suprotno Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi, vodeći isključivo računa o političkim interesima vladajuće koalicije. Građanski pokret Makedonije smatra da je Zakon donet na brzinu i da neće dati očekivane rezultate. Ovaj pokret podržava referendum, čak i pod uslovom da on bude *monoetnički*.⁴³

Nasuprot tome, vladajuća koalicija (SDSM–LDP i DUI) smatra da je doneti zakon o novim granicama opština u duhu Ohridskog sporazuma i da omogućava decentralizaciju vlasti u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi iz januara 2002. godine. Ova koalicija smatra da samo veće i brojnije opštine mogu da ostvare nove nadležnosti lokalne samouprave i da imaju vlastite finansijske prihode. Od postojeće 123 opštine, njih 50 nema kadrovske kapacitete, a 20 opština nema više od desetak zaposlenih.

Inicijatori su sakupili 184.000 potpisa i referendum će biti održan. Referendum će se održati 7. novembra 2004. godine. To će biti drugi po redu referendum na državnom nivou, nakon prvog referenduma o nezavisnosti Republike Makedonije, koji je održan 8. septembra 1991. godine. I taj je

⁴³ Biljana Vankovska, *Građanskoto dviženje se formira vo vistinsko vreme*, Utrinski vesnik, 5. avgust 2004, str. 4.

referendum bio monoetnički. Da li Makedonija ulazi u novu krizu – teško je odgovoriti. Teško je reći i da li je na pomolu revizija Ohridskog dogovora.

Najavljeni referendum je veliki izazov za Republiku Makedoniju. Ona ulazi u žestoku kampanju koja će trajati mesec dana. Vladajuće partije su najavile odbranu donetog zakona, a opozicione – njegovo ukidanje na referendumu. Zakon će biti ukinut ako većina građana glasa protiv njega, pod uslovom da na referendum izađe najmanje 50% od ukupnog broja građana upisanih u birački spisak.

DUI je najavila bojkot referenduma, a SDSM se još nije izjasnio da li će građane pozvati na apstinenciju. To je delikatno pitanje, jer je SDSM bio protiv apstinencije građana na predsedničkim izborima u aprilu 2004. godine. Tada je SDSM bio zainteresovan za izlazak na izbore, pošto je imao svog kandidata za predsednika Republike. Njihov se kandidat probio veoma teško, jer je broj izašlih na izbore bio na samoj granici (53%). Izlazak na izbore je podržavala i DUI, a sada poziva na apstinenciju albansko biračko telo.

Ako referendum bude uspešan, onda će se morati tražiti treće rešenje. Održavanje postojeće 123 opštine je nemoguće, jer ima i takvih koje nisu objektivno u stanju da vrše nove nadležnosti lokalne samouprave. Nemaju para i iskusne ljude za obavljanje lokalne vlasti, a nemaju ni dovoljan broj stanovništva da bi mogle funkcionisati kao lokalna zajednica. Da ne govorimo o mogućnosti tih opština da pružaju bolje uslove pripadnicima manjinskih zajednica, što je jedan od ciljeva Ohridskog sporazuma.⁴⁴

Nemoguće je održati i broj opština predviđen novim zakonom, jer je volja građana izražena na referendumu jača od volje 61 poslanika u Saboru Republike Makedonije. Nije jača ni volja 14 poslanika manjinskih zajednica. Referendum ima karakter imperativnog mandata, jer je on *dijalog između izabranih i naroda*.⁴⁵

Referendum može izazvati i raspuštanje Sabora Republike Makedonije, ako proradi demokratska svest poslanika. Ukidanje Zakona znači i nepoverenje biračkog tela prema onima koji su doneli zakon iza kojeg ne stoji većina građana (*vox populi – vox Dei*).

Rešenje je korekcija donetog zakona, naročito onih njegovih rešenja koja su izazvala najveće sporove u parlamentu i dublje podele u javnom

⁴⁴ Niamh Walsh, *Power-Sharing in Macedonia, Emerging Frameworks of Power-Sharing in Southeast Europe: Strengths and Weaknesses An Interactive Workshop*, Tetovo, Macedonia, 26–29. March, 2003, pp. 7–8.

⁴⁵ Jacques Cadart, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Economica, Paris, 1990, pp. 1029–1054.

mnjenju. Te korekcije je teško ostvariti bez učešća međunarodnih garanta Ohridskog sporazuma, posebno bez Evropske Unije.

Sporovi su uglavnom etničke prirode i vezani su za položaj manjinskih zajednica u kontekstu Ohridskog sporazuma. Zbog toga najavljeni referendum nije samo unutrašnje pitanje makedonske države. Njegove konsekvence tangiraju i interese Evropske Unije i šire međunarodne zajednice.

Pokazuje se da se eksperiment multinacionalne države u unitarnoj formi ostvaruje veoma teško – daleko teže nego koncept građanske države. Multinacionalna država u unitarnoj formi predstavlja veliki izazov, ne samo za političke faktore nego i za naučnu misao. U tome i jeste vrednost šire debate o ovom konceptu.⁴⁶

⁴⁶ Svetomir Škarić, *The Case of The Former Yugoslave Republic of Macedonia* (The Transformation of the Nation – State in Europe at the Dawn of the 21st Century), Council of Europe, Strassbourg, 1998, pp. 313–334.

Siniša TATALOVIĆ¹

**OSTVARIVANJE PRAVA NACIONALNIH MANJINA
U HRVATSKOJ I EUROPSKE INTEGRACIJE**

¹ Dr. sc. Siniša Tatalović je izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.

UVOD

Prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj dugo vremena su predstavljala problem i nije bilo dovoljno političke volje za njihovo cjelovito ostvarivanje. To se posebno odnosilo na vrijeme rata i nestabilnog mira. Kršenje manjinskih prava u Hrvatskoj vrlo brzo je identificirala međunarodna zajednica, vršeći stalni pritisak i pružajući različite oblike pomoći u cilju poboljšanja stanja. U tom kontekstu pitanje normativnog reguliranja i praktičnog ostvarivanja prava nacionalnih manjina postalo je važno mjerilo i ispit za demokratizaciju Hrvatske, a njegovo uspješno polaganje – jedan od uvjeta za ekonomsku i političku integraciju u europske organizacije.

Suočena sa činjenicom da ne može smanjivati stečena prava postojećim nacionalnim manjinama², Republika Hrvatska im odmah nakon osamostaljenja priznaje stečena prava. Određena vrsta problema se pojavljuje oko definiranja „novih nacionalnih manjina” i njihovih prava, a problem oko definiranja statusa Srba u Hrvatskoj i njihovih prava prerastao je i u otvoreni sukob. Glavni problemi očitovali su se u kršenju ljudskih prava, posebno pripadnika “novih” nacionalnih manjina, i u nepostojanju neovisnog sudstva. Može se reći da politička tranzicija u Hrvatskoj nije mogla dugo započeti i uhvatiti zamah, sve do promijene vlasti 2000. godine. Početkom demokratske tranzicije učinjeni su i važni pomaci u zaštiti ljudskih i manjinskih prava. To je pogodovalo osmišljavanju i provođenju politike integracije nacionalnih manjina u hrvatsko društvo.

U proteklom razdoblju zaokružen je zakonodavni sustav na području zaštite nacionalnih manjina. Tako je 2000. godine donesen Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina i Zakon o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina. Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, kojim su stvoreni uvjeti za sustavno ostvarivanje prava nacionalnih manjina, donesen je 2002. godine, a nakon toga i niz provedbenih propisa. Ti su zakoni doneseni konsenzusom stranaka u Hrvatskom saboru, te je time osigurana i politička volja za njihovo provođenje. Vlada Republike Hrvatske, izabrana nakon izbora 23. studenoga 2003. godine sklopila je sporazume i postigla dogovore s predstavnicima nacionalnih manjina, te se obvezala u programu

² Reč je o Mađarima, Talijanima, Česima, Slovacima, Rusinima, Ukrajincima...

rada Vlade da će konkretnim mjerama kontinuirano raditi na zaštiti i ostvarivanju prava nacionalnih manjina, rješavati još otvorena pitanja s kojima se one suočavaju, kao i ustrajati na potpunoj primjeni Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, odnosno zakona kojim se reguliraju odgoj i obrazovanje, i službena uporaba jezika i pisma nacionalnih manjina.

Cjelovito gledano, u proteklih nekoliko godina došlo je do znatnog unaprjeđenja prava nacionalnih manjina, posebice u zakonodavnoj sferi, te u provođenju prava na vlastitu kulturu i jezik, kao i omogućavanju proširenja prava pripadnika nacionalnih manjina na sudjelovanje u procesu odlučivanja. Osigurana je zastupljenost nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru,³ te u predstavničkim tijelima na lokalnoj i regionalnoj razini. Pored toga, uveden je i novi sustav sudjelovanja manjina u procesu odlučivanja – putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina. Iako je postignut napredak u zakonskom reguliranju i ostvarivanju prava nacionalnih manjina, treba napomenuti da još ima teškoća u ostvarivanju prava, koje prije svega proizlaze iz određenih gospodarskih i socijalnih problema. Posebice se to odnosi na ostvarivanje prava nacionalnih manjina na ratom stradalom području, brži povratak izbjeglica, te stvaranje boljih uvjeta života Roma. Značajan napredak postignut je i u stvaranju tolerantnijih uvjeta u društvu, koji omogućavaju doživljavanje nacionalnih manjina kao hrvatske prednosti, a nipošto – problema. U tome je doprinos dala i Vlada, koja je poduzimala mjere za jačanje ozračja snošljivosti i dijaloga među kulturama i različitostima.⁴

³ Povećan je broj zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru sa pet na osam, a prošireno je i biračko tijelo na sve nacionalne manjine u Hrvatskoj.

⁴ Među tim mjerama se kao primjer može se navesti već tradicionalna manifestacija Kulturno stvaralaštvo nacionalnih manjina Republike Hrvatske, koja se svake godine u studenome održava u koncertnoj dvorani „Vatroslav Lisinski” u Zagrebu, a u kojoj sudjeluju amateri – pripadnici nacionalnih manjina koji tako djeluju na zbližavanju, međukulturnom dijalogu, druženju i afirmaciji različitih manjinskih kultura. Prema: Izvješće Republike Hrvatske o provođenju okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 2004, str. 3.

NACIONALNE MANJINE U HRVATSKOJ

Godine 2001. obavljen je posljednji popis stanovništva u Hrvatskoj, a godinu dana nakon toga objavljeni su i službeni rezultati popisa.⁵ Oni pokazuju da se ukupan broj stanovnika Republike Hrvatske u razdoblju 1991 – 2001. smanjio za oko 7,25% (sa 4.784.265 na 4.437.460), da se udio pripadnika većinskog hrvatskog naroda u ukupnom broju stanovništva povećao se za 11,53% (sa 78,1 na 89,63%), dok se udio pripadnika nacionalnih manjina⁶ u ukupnom broju stanovništva Republike Hrvatske smanjio za oko 50% i iznosi 7,47% ili 331.383 stanovnika.

Tablica 1: Stanovništvo Hrvatske prema narodnosti i spolu 2001. i narodnosti 1991.

	Ukupno	%	muškarci	žene	1991.
Republika Hrvatska – ukupno	4.437.460	100,0	2.135.900	2.301.560	4.784.265
Hrvati	3.977.171	89,6	1.912.953	2.064.218	3.736.356
Nacionalne manjine					
Ukupno	331.383	7,5	158.990	172.393	
Albanci	15.082	0,3	8.653	6.429	12.032
Austrijanci	247	0,0	100	147	214

⁵ Popis stanovništva proveden je u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 1. do 15. travnja 2001. godine, sukladno Zakonu o popisu stanovništva, kućanstava i stanova 2001. godine. Popisom su obuhvaćene sljedeće jedinice popisa: 1) osobe koje su državljani Republike Hrvatske, strani državljani i osobe bez državljanstva koje imaju prebivalište u Republici Hrvatskoj, bez obzira na to jesu li u vrijeme popisa u Republici Hrvatskoj ili inozemstvu, te osobe koje u vrijeme popisa imaju boravište u Republici Hrvatskoj; 2) kućanstva tih osoba i 3) stanovi i druge nastanjene prostorije.

⁶ U Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina Republika Hrvatska je po prvi put jasno definirala pojam *nacionalna manjina*. Prema Ustavnom zakonu: „nacionalna manjina je skupina hrvatskih državljana čiji pripadnici su tradicionalno nastanjeni na teritoriju Republike Hrvatske, a njeni članovi imaju etnička, jezična, kulturna i/ili vjerska obilježja različita od drugih građana i vodi ih želja za očuvanjem tih obilježja.” Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, broj 155/2002, članak 6.

Bošnjaci	20.755	0,5	10.896	9.859	43.469
Bugari	331	0,0	157	174	458
Crnogorci	4.926	0,1	2.738	2.188	9.724
Česi	10.510	0,2	4.930	5.580	13.086
Mađari	16.595	0,4	7.482	9.113	22.355
Makedonci	4.270	0,1	2.018	2.252	6.280
Nijemci	2.902	0,1	1.254	1.648	2.635
Poljaci	567	0,0	116	451	679
Romi	9.463	0,2	4.777	4.686	6.695
Rumunji	475	0,0	203	272	810
Rusi	906	0,0	174	732	706
Rusini	2.337	0,1	1.125	1.212	3.253
Slovaci	4.712	0,1	2.180	2.532	5.606
Slovinci	13.173	0,3	4.215	8.958	22.376
Srbi	201.631	4,5	97.481	104.150	581.663
Talijani	19.636	0,4	9.210	10.426	21.303
Turci	300	0,0	183	117	320
Ukrajinci	1.977	0,0	832	1.145	2.494
Vlasi	12	0,0	7	5	22
Židovi	576	0,0	259	317	600
Ostali	21.801	0,5	11.267	10.534	3.012
Nisu se izjasnili u smislu nacionalne pripadnosti					
Ukupno	89.130	2,0	43.537	45.593	73.376
Regionalna pripadnost	9.302	0,2	4.757	4.545	45.493
Nepoznato	1.975	0,4	9.153	8.822	62.926

Napomena: U popisu 2001. godine 19.677 građana izjasnilo se po nacionalnosti kao Muslimani.

Tablica 2: Stanovništvo Hrvatske prema vjeri, popis 2001.

	Ukupno	%
Republika Hrvatska – ukupno	4.437.460	100,0
Katolička	3.897.332	87,8
Grkokatolička	6.219	0,1
Starokatolička	303	0,0
Pravoslavna	195.969	4,4
Islamska	56.777	1,3
Židovska	495	0,0
Adventistička	3.001	0,1
Baptistička	1.981	0,0
Evangelistička	3.339	0,1
Jehovini svjedoci	6.094	0,1
Kristova Pentekostna crkva	336	0,0
Ostale protestantske crkve	4.068	0,1
Ostale vjere	4.764	0,1
Agnostici i neizjašnjeni	132.532	3,0
Nisu vjernici	98.376	2,2
Nepoznato	25.874	0,6

Tablica 3: Stanovništvo prema materinskom jeziku, popis 2001.

	Ukupno	%
Republika Hrvatska – ukupno	4.437.460	100,0
Hrvatski	4.265.081	96,1
Hrvatsko-srpski ili srpsko-hrvatski	7.015	0,2
Srpski	44.629	1,0
Makedonski	3.534	0,1
Slovenski	11.872	0,3
Albanski	14.621	0,3
Češki	7.178	0,2
Mađarski	12.650	0,3
Romski	7.860	0,2

Rusinski	1.828	0,0
Slovački	3.993	0,1
Talijanski	20.521	0,5
Ukrajinski	1.027	0,0
Ostali jezici	18.942	0,4
Nepoznato	16.709	0,4

Izvor: Podaci Državnog zavoda za statistiku – podaci o broju pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskoj

Rezultati popisa stanovništva iz 2001. godine potvrdili su ranija nagađanja o promjeni etničke strukture stanovništva u Hrvatskoj u odnosu na 1991. godinu. Popisom stanovništva *prema narodnosti* u 2001. godini evidentirani su statistički podaci za 22 manjinske zajednice *prema etničkoj pripadnosti*.⁷ Najveću manjinsku zajednicu prema etničkoj pripadnosti čine Srbi sa 201.631 pripadnikom ili 4,54% udjela u ukupnom broju stanovnika Hrvatske, zatim Bošnjaci – 20.755 ili 0,5%, Talijani – 19.636 ili 0,4%, Mađari – 16.595 ili 0,4%, Albanci – 15.082 ili 0,3%, Slovenci – 13.173 ili 0,3%, Česi – 10.510 ili 0,2%, Romi – 9.463 ili 0,2%, Crnogorci – 4.926 ili 0,1%, Slovaci – 4.712 ili 0,1%, Makedonci – 4.270 ili 0,1%, Nijemci – 2.902 ili 0,1%, Rusini – 2.337 ili 0,1%, te Ukrajinici – 1.977, Rusi – 906, Židovi – 576, Poljaci – 567, Rumunji – 475, Bugari – 331, Turci – 300, Austrijanci – 247 i Vlasi – 12. Dodatno, 19.677 stanovnika izjasnili su se kao Muslimani.

Smanjenje broja pripadnika nacionalnih manjina u odnosu na rezultate popisa iz 1991. godine evidentirano je kod Srba – 65%, Crnogoraca – 49%, Slovenaca – 41%, Makedonaca – 32%, Rusina – 28%, Mađara – 25%, Ukrajinaca – 20%, Slovaka – 15%, Talijana – 7%, dok se povećanje broja pripadnika bilježi kod Roma – 41%, Albanaca 25% i Nijemaca – 10%. U popisu iz 2001. godine dio Muslimana, evidentiranih 1991. godine (43.496 pripadnika), izjasnio se kao Bošnjaci. Ukupan broj Bošnjaka i Muslimana – prema popisu iz 2001. godine – iznosi 40.529 pripadnika, što predstavlja smanjenje od oko 7% u odnosu na broj Muslimana evidentiranih 1991. godine.

Iz podataka o vjerskoj strukturi stanovništva (tablica 2) i materinskom jeziku (tablica 3) može se vidjeti da je većina nacionalnih manjina visoko integrirana u hrvatsko društvo. Na primjer, broj pravoslavnih vjernika (195.969) je manji nego što je ukupni broj pripadnika nacionalnih

⁷ Podaci Državnog zavoda za statistiku – www.dzs.hr

manjina za koje se može pretpostaviti da su pravoslavni vjernici.⁸ U odnosu na materinski jezik, kod gotovo svih nacionalnih manjina, osim Talijana, manji je broj onih kojima je manjinski jezik materinski od broja pripadnika pojedine nacionalne manjine. To je najviše izraženo kod pripadnika srpske nacionalne manjine, kod koje se samo 44.629 pripadnika izjasnilo da govori srpskim jezikom, a 7.015 da govori hrvatsko-srpskim ili srpsko-hrvatskim jezikom.

Prema posljednjem popisu stanovništva u Hrvatskoj, pripadnici nacionalnih manjina žive na području velikog broja gradova i općina. Nacionalne manjine su koncentrirane u većem broju uglavnom na područjima Istre, sjeverne Dalmacije, Like, Korduna, Banovine, zapadne i istočne Slavonije i Baranje. Usporede li se rezultati popisa stanovništva iz 2001. godine s nekoliko dosadašnjih popisa stanovništva, kod svih nacionalnih manjina, osim kod Albanaca, Roma i Nijemaca, uočava se opadanje broja njihovih pripadnika. Najdrastičnije smanjenje iskazuje se kod najbrojnijih nacionalnih manjina: srpske, mađarske, češke i talijanske. Razlozi smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina, premda ne isključivo, nalaze se u:

a) posljedicama rata koji se vodio u Hrvatskoj u razdoblju od 1991. do 1995. godine;

b) prostornoj raspoređenosti koja pogoduje slabljenju, a vremenom i kidanju veza unutar nacionalne manjine;

c) seljenju stanovništva u gradove i urbanizaciji koja dovodi do slabljenja seoskih zajednica, do pucanja veza zasnovanih na autohtonom obliku privređivanja i kidanja veza s manjinskim kulturama;

d) migraciji stanovništva, i to ne samo na relaciji selo – grad nego i na relaciji interregionalnih i prekomorskih migracija, posebno za vrijeme i nakon rata 1991 – 1995. godine;

e) višoj razini obrazovanja, što dovodi do brže socijalne pokretljivosti pripadnika nacionalnih manjina;

f) mješovitim brakovima – kao instituciji koja podvaja etničku komponentu stanovništva, što je posebno karakteristično za pripadnike srpske nacionalne manjine koji žive u gradovima i područjima koja nisu bila zahvaćena ratom;

⁸ Misli se na pripadnike srpske, makedonske, bugarske i ruske nacionalne manjine.

g) slabljenju kohezivnih elemenata etniciteta, koje zamjenjuje identifikacija s profesionalnom ili socijalnom skupinom, ili s regionalnom pripadnošću.⁹

Službeni podaci o etničkoj strukturi stanovništva pokazuju bitno smanjenje pripadnika pojedinih nacionalnih manjina. Najveće smanjenje dogodilo se u srpskoj nacionalnoj manjini, i to sa 581.663 (1991) na 201.681 (2001) stanovnika. To znači da se broj Srba smanjio za otprilike dvije trećine u odnosu na njihov broj 1991. godine. Međutim, došlo je do značajnog smanjenja pripadnika i drugih nacionalnih manjina. Broj Bošnjaka i Muslimana smanjen je za oko 3 tisuće, Mađara sa 22.355 na 16.595, Crnogoraca sa 9.724 na 4.926 i tako dalje. Moglo bi se zaključiti da je do ovog smanjivanja došlo ponajprije zbog iseljavanja tijekom rata. Kada je riječ o Srbima, u to nema sumnje, iako ne postoje precizni podaci o tome koliko se pripadnika srpske nacionalne manjine iselilo tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća. Međutim, podaci o broju Hrvata između dva popisna razdoblja navode na zaključak da su brojni pripadnici nacionalnih manjina mijenjali svoju etničku pripadnost. Naime, oni su se vjerojatno na popisu 2001. godine izjašnjavali kao Hrvati. To se donekle može zaključiti na osnovu porasta broja Hrvata između dva popisa. Dok ih je 1991. godine bilo 3.736.356, godine 2001. njihov je broj porastao na 3.977.171, što predstavlja povećanje od 240.815 Hrvata. Ovaj porast se ne može objasniti isključivo povećanjem prirodnog priraštaja Hrvata u desetogodišnjem razdoblju (1991–2001), budući da je u tome razdoblju prevladavao negativni prirodni priraštaj.¹⁰ Ovo povećanje etnički izjašnjenih Hrvata može se jednim dijelom objasniti doseljavanjem Hrvata tijekom devedesetih godina prošlog stoljeća iz Bosne i Hercegovine i dijaspor. To povećanje se može objasniti i time da se određeni broj građana Hrvatske, iz mješovitih brakova (hrvatsko–srpskih, hrvatsko–bošnjačkih...), prilikom popisa 2001. godine izjašnjavao Hrvatima. Isto tako, ne treba zaboraviti da se prilikom popisa 1991. godine čak 106.141 građanin izjasnio kao Jugoslaven,¹¹ dok ova mogućnost (nacionalnog) izjašnjavanja nije bila predviđena u popisu iz 2001. godine. Pored svih navedenih razloga povećanja broja Hrvata u popisu 2001. godine, ne treba

⁹ Istrijani, Ličani, Kordunaši, Dalmatinci, Slavonci, Gorani...

¹⁰ Prema približnim demografskim procjenama, u tome razdoblju je oko 45.000 ljudi više umrlo nego što ih se rodilo.

¹¹ Iako izjašnjavanje kao Jugoslaven u popisu 1991. godine nije u formalno-pravnom smislu imalo značenje nacionalnog opredjeljivanja, ono je faktički funkcioniralo kao nacionalno opredjeljivanje.

isključiti ni mogućnost da je određeni broj Srba, Bošnjaka-Muslimana, Mađara, Crnogoraca i drugih pripadnika nacionalnih manjina promijenio nacionalnu pripadnost između dva popisna razdoblja. Jedna od glavnih posljedica bitnog smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina u Hrvatskoj je narastanje svijesti u društvu o potrebi dodatnih mehanizama zaštite nacionalnih manjina. To je već rezultiralo donošenjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina 2002. godine i oblikovanjem nove, promanjinske politike. Sve to treba omogućiti zaustavljanje daljnjeg smanjivanja broja pripadnika nacionalnih manjina, te završetak procesa povratka izbjeglica, što će sasvim sigurno dovesti do povećanja broja pripadnika nacionalnih manjina, posebno srpske nacionalne manjine.

Kako su pokazale prve reakcije na rezultate popisa stanovništva iz 2001. godine, oni su za srpsku zajednicu u Hrvatskoj bili poražavajući. Srpsko narodno vijeće u Zagrebu smatra da barem polovica pripadnika srpske nacionalne manjine i dalje živi u Hrvatskoj. Prema njihovom mišljenju, statistika nije obuhvatila sve pripadnike srpske nacionalne manjine, pa su se javne polemike vodile oko metodologije popisa stanovništva. Ravnatelj Statističkog zavoda Republike Hrvatske objasnio je da kao stanovnici Hrvatske u popisu iz 2001. godine nisu evidentirani ljudi koji izvan zemlje borave duže od godinu dana. On je tvrdio da je popis obavljen sukladno s propisima Ujedinjenih naroda. Dakle, izbjeglice iz Hrvatske nisu popisane u svojoj nekadašnjoj domovini, nego u zemlji u kojoj su se trenutno zatekli. Hrvatska je, međutim, imala međunarodnu obavezu da popiše izbjeglice iz drugih dijelova bivše Jugoslavije, koji su se zatekli na njenoj teritoriji, što je dodatno utjecalo na povećanje broja Hrvata i smanjenje broja pripadnika nacionalnih manjina.¹²

LJUDSKA PRAVA KAO OKVIR ZA OSTVARIVANJE PRAVA NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ

Pravni sustav Republike Hrvatske osigurava visoki stupanj zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda. Temeljne odredbe Ustava Republike Hrvatske deklariraju ljudska prava kao „najvišu vrednotu”. Ustav je posvetio Glavu III temeljnim slobodama i pravima čovjeka i građanina, koja u više od 55 odredbi jamči njihovo ostvarivanje bez obzira na rasu, boju kože, spol,

¹² Vidi: Izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 2004, str. 45–47.

jezik, vjeru, političko i drugo uvjerenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, imovinu, rođenje, naobrazbu, društveni položaj ili druge osobine ona jamči jednakost svih građana pred zakonom, te ravnopravnost pripadnika svih nacionalnih manjina.¹³

Ustav jamči osobne i političke slobode i prava, kao i pravo na život i slobodu. Zabranjuje zlostavljanje, prisilan rad, poticanje na rat, uporabu nasilja ili nacionalne, rasne ili vjerske mržnje. Uz osobne i političke slobode i prava, jamči i ostvarivanje gospodarskih socijalnih i kulturnih prava, kao što su: pravo vlasništva, nasljeđivanje, poduzetničke i tržišne slobode, pravo na rad i slobodu rada, pravo na socijalnu sigurnost, socijalno osiguranje i zdravstvenu zaštitu, te pravo na štrajk. Jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije temeljene na rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi ili drugim osobinama osobito su zaštićeni kaznenim zakonodavstvom.

U kontekstu zaštite prava nacionalnih manjina Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u Hrvatskoj ima središnju ulogu u ostvarivanju općeg okvira zaštite specifičnih manjinskih prava, uključujući i pitanje sudjelovanja manjina u procesima odlučivanja na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini. Prava pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu manjinskog jezika u službenoj i javnoj sferi, kao i obrazovanje na manjinskim jezicima, elaborirani su u dva specifična zakona koja reguliraju ovu materiju.

Hrvatska ulaže značajne napore na izgradnji pravnog sustava za zaštitu ljudskih prava, kao nužne komponente funkcioniranja demokratskog sustava. Zbog toga je Hrvatska danas na globalnoj i regionalnoj razini stranka gotovo svih međunarodnih instrumenata s područja ljudskih i manjinskih prava. S obzirom na svoju povijest, tijekom koje je bila sastavni dio druge države, te na činjenicu da je nezavisnost stekla 1991. godine, raspadom bivše SFRJ, mnoge ugovore s ovog područja ona je preuzela aktom notifikacije o sukcesiji. Aktivno se uključila i u pristupanje svim ostalim značajnim ugovorima na području ljudskih i manjinskih prava, te je prihvatila većinu nadzornih mehanizama predviđenih međunarodnim ugovorima na ovom području, kao i sve novousvojene dodatne protokole kojima se širi područje zaštite ovih ugovora.¹⁴

¹³ Ustav Republike Hrvatske (pročišćeni tekst), Zbirka zakona (priredio Mato Arlović), Narodne novine, Zagreb, 2003, str. 3–53.

¹⁴ Za ostvarivanje prava nacionalnih manjina važno je pristupanje Hrvatske Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe. Nakon primanja prvog

U cilju približavanja Europskoj uniji Vlada je prije nekoliko godina pokrenula proces preispitivanja zakonodavstva, s namjerom da ga osuvremeni u skladu s međunarodnim standardima na području zaštite ljudskih i manjinskih prava. Nakon toga su slijedile značajne izmjene, posebno na poljima zaštite nacionalnih manjina. Provele su se promjene na području kaznenog prava i postupaka, na području gospodarskih i socijalnih prava, te je prihvaćen Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina. Primanje Hrvatske u Vijeće Europe, kao i ratifikacija Europske konvencije o ljudskim pravima i pripadajućim protokolima, unijeli su u Hrvatsku novi element u zaštitu ljudskih prava te proces osiguravanja sukladnosti nacionalnog zakonodavstva s međunarodnim standardima. Prije ratifikacije Hrvatska je detaljno ispitala sukladnost nacionalnog zakonodavstva sa standardima Europske konvencije o ljudskim pravima. Rezultat ispitivanja su bile neke promjene u zakonima – prije ili odmah nakon ratifikacije Konvencije. Poduzimanje općih mjera, koje uključuju izmjenu zakonodavstva i prakse, važan je dio primjene Europske konvencije na zaštitu ljudskih prava i sloboda. Te mjere su važne u izvršenju konačnih presuda Europskog suda za ljudska prava, koje su donesene u predmetima protiv Republike Hrvatske.¹⁵

hrvatskog Državnog izvješća o provedbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, 16. ožujka 1999. (rok je bio 1. veljače 1999), Savjetodavni odbor Vijeća Europe započeo je s razmatranjem Državnog izvješća na svom 4. sastanku, održanom od 25. do 28. svibnja 1999. U okviru tog razmatranja izaslanstvo Savjetodavnog odbora je posjetilo Hrvatsku od 23. do 26. listopada 2000. godine, kako bi dodatne informacije o provedbi Okvirne konvencije zatražilo od predstavnika Vlade i od nevladinih organizacija i drugih nezavisnih izvora. Vlada je u lipnju 2000. godine sačinila i odgovore na dopunska pitanja Savjetodavnog odbora, vezana za Izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Savjetodavni odbor je potom prihvatio svoje mišljenje o Hrvatskoj, na 10. sastanku od 6. travnja 2001. U travnju 2004. godine Hrvatska je sačinila drugo izvješće iz kojega je vidljiv značajan napredak u ostvarivanju prava nacionalnih manjina.

¹⁵ Tako su doneseni ili izmijenjeni ovi propisi:

- a) U Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske uključen je i članak 63, koji predviđa da će Ustavni sud pokrenuti postupak po ustavnoj tužbi umjesto da prije iskoristi pravni put, u slučaju kad sud nije odlučio o pravima i obavezama stranke na vrijeme. To je omogućilo da se uspostavi pravno sredstvo za dužinu građanskih i kaznenih postupaka. Europski sud je priznao učinkovitost tog pravnog sustava.
- b) U Obiteljskom zakonu, u članku 292, utvrđen je rok od najviše tri mjeseca kojim je sud obavezan napraviti medicinsko vještačenje očinstva, a za neodaziv ili uskraćivanje sud donosi odluku o tome od kojeg je značaja ta činjenica. (Slučaj Mikulić protiv Hrvatske, povreda prava na poštovanje obiteljskog života)

Poštovanje ljudskih prava pripadnika pojedinih nacionalnih manjina, posebice Srba, Bošnjaka i Roma, i dalje je uvjetovano ratnim nasljedom i diskriminacijskom politikom iz devedesetih godina prošlog stoljeća. Diskriminatorni zakonski propisi su, uglavnom, zamjenjeni novim zakonskim rješenjima, ali oni često, u nekim područjima ostvarivanja prava, nemaju uticaja na poboljšanje stanja. Problemi diskriminacije i danas su prisutni kod priznavanja i realiziranja širokog spektra tzv. stečenih prava, poput statusnih, imovinskih, mirovinskih i socijalnih, prava proisteklih iz radnog odnosa, stanarskih prava, prava na obeštećenje za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i slično, a u najvećoj mjeri pogađaju građane srpske nacionalnosti u kategoriji izbjeglica, raseljenih osoba i osoba koje su za vrijeme rata živjela na područjima pod zaštitom UN-a.¹⁶ Jedan od osnovnih problema koji uvjetuju diskriminatorni odnos prema navedenim kategorijama građana, pa samim tim utiču i na njihov opstanak u Hrvatskoj ili/i održiv povratak u Hrvatsku, predstavlja činjenica da im pravosudni i upravni organi, za razliku od odnosa prema pripadnicima većinskog naroda, ne priznaju činjenicu rata¹⁷ kao pravno relevantnu u ostvarivanju i priznavanju njihovih stečenih prava. Iz toga proizilazi da se rat, kao oblik „više sile”, nekim kategorijama građana nije dogodio, te su se prema njima (uglavnom – pripadnicima srpske nacionalne manjine) restriktivno primjenjivali zakonski propisi predviđeni za primjenu u

c) Zakon o odgovornosti za štetu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija (Narodne novine br.117/03) u članku 10 propisuje da će sud nastaviti postupanje u prekinutim postupcima. Donesen je također i Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih snaga tijekom Domovinskog rata (Narodne novine br. 117/03). U članku 4 tog zakona određuje se nastavljanje prekinutih procesa, a zbog čega je Europski sud za ljudska prava ustanovio povredu prava na sud u predmetu: *Multiplex protiv Hrvatske*.

¹⁶ „Ne postoje značajniji problemi u pogledu osiguranja vladavine prava i poštivanja osnovnih prava. Međutim, Hrvatska mora poduzeti mjere kako bi osigurala da se u potpunosti poštuju prava manjina, a posebno srpske manjine. Hrvatska bi trebala ubrzati provedbu Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama i ubrzati napore kojima bi se olakšao povratak srpskih izbjeglica iz Srbije i Bosne i Hercegovine”. – Iz mišljenja Europske komisije o podobnosti Republike Hrvatske za članstvo u EU, 20. travanj 2004. godine, www.vlada.hr

¹⁷ Domovinski rat, 1991–1995.

normalnim (mirnodopskim) okolnostima.¹⁸ Prema mišljenju Human Rights Watch-a, „ključna pitanja ljudskih prava koja određuju hrvatski put u Europu predstavljaju povratak izbjeglica i odgovornost za ratne zločine”.¹⁹

Problem zaštite ljudskih prava pripadnika nacionalnih manjina posebno se uočava kod Roma, koji su u Hrvatskoj žrtve diskriminacije u ostvarivanju širokog spektra prava, poput prava na državljanstvo, stambeno zbrinjavanje, zdravstvenu zaštitu, obrazovanje, zapošljavanje, pristup javnim medijima i slično. Prema izvješćima Europskog centra za prava Roma, oni ne uživaju ravnopravnu zakonsku zaštitu i suočavaju se sa diskriminacijom u pravnom sustavu.²⁰ Službeno prihvaćanje Nacionalnog programa za Rome od hrvatske vlade u listopadu 2003. godine rezultat je vrlo dugog procesa koji je počeo dvije-tri godine prije toga. Prvi prijedlozi da se usvoji takav program došli su iz same Vlade. Program ima dobro formulirane ciljeve, mjere, sredstva i područja odgovornosti. Pristup se zasniva na ljudskim pravima, te poštuje romski (Bajaši) kulturni identitet. Program je rezultat dugog procesa savjetovanja, koje je uključivalo državne i lokalne vlasti, kao i predstavnike Roma. Bitno je da se rezultati mjera koje provodi ovaj Program redovito analiziraju kako bi se procijenilo daju li mjere pozitivne rezultate ili se moraju modificirati.

Državna vlast u Republici Hrvatskoj ustrojena je na načelu diobe vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku²¹, a pravo na pravnu zaštitu garantirano je Ustavom. Međutim, u nedavnoj prošlosti „sudovi su bili izloženi političkom uticaju, neučinkovitosti birokracije, nedovoljnom financiranju i velikom broju neriješenih slučajeva”,²² iako je politički pritisak s vremenom

¹⁸ Alternativni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj za period 1999–2004, Centar za mir, pravne savjete i psihološku pomoć, Vukovar, 2004, str. 7.

¹⁹ Human Rights Watch: New government must address refugee return and war crimes, 9 January 2004, www.reliefweb.int

²⁰ *Written Comments of the European Roma Rights Center Concerning the Republic of Croatia* – For Consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 60th Session, March 4–5, 2002, www.errc.org/publications/indices/croatia

²¹ Članak 4 Ustava Republike Hrvatske.

²² *Country Report on Human Rights Practices – US Bureau of Democracy, Human Rights and Labour*, Izvještaj o poštovanju ljudskih prava u Hrvatskoj za 2003. godine, februar 2004, str.1.

slabio. Evidentirano je više primjedbi na rad pravosuđa vezano za diskriminaciju, odnosno različit pristup predmetima ovisno o etničkoj pripadnosti stranaka, u prilog čemu govori i izvješće OESS-a o suđenjima za ratne zločine pred domaćim sudovima u 2002. godini. U njemu se navodi da su, unatoč određenom napretku, „na procesuiranje ratnih zločina u Hrvatskoj u 2002. godini i dalje utjecali postupovni i sadržajni problemi, posebice vezani za etničko podrijetlo kako optuženika tako i žrtava”.²³

Dok je povratak raseljenih etničkih Hrvata gotovo priveden kraju, problem manjinskih izbjeglica i raseljenih osoba (uglavnom pripadnika srpske nacionalne manjine) predstavlja najveći i najozbiljniji problem kršenja ljudskih prava pripadnika nacionalnih manjina. U svom mišljenju o Hrvatskoj, iz travnja 2004. godine, Europska komisija ukazuje na potrebu da Vlada treba utjecati na ubrzavanje i poboljšavanje konkretne primjene odredaba o stambenom zbrinjavanju izbjeglica i raseljenih osoba koje se odluču za povratak, da dodatne napore treba uložiti za osiguravanje održivosti povrataka, što podrazumjeva poboljšavanje ekonomske situacije i političke atmosfere u područjima povratka, te da država treba učiniti dodatne napore na integriranju srpske zajednice u hrvatsko društvo na svim razinama.²⁴

Održivi povratak, posebno pripadnika nacionalnih manjina, i sva pitanja vezana uz taj proces predstavljaju vrlo kompleksnu materiju i još uvijek nailaze na određeni broj političkih, pravnih i ekonomskih prepreka. Ipak, sve je više političke volje da se te prepreke prevladaju.²⁵ Najveće probleme u stvaranju uvjeta za fizički povratak izbjeglica i raseljenih osoba predstavlja spor povrat privatne imovine, rješavanje stečenih prava bivših nosilaca stanarskih prava na stanovima u društvenom vlasništvu i statusna pitanja, dok je značajniji napredak uočen kod rješavanja zahtjeva i pružanja pomoći u obnovi u ratu oštećenih ili uništenih objekata. U drugoj polovici 2002. godine, za razliku od prethodnog perioda, evidentiran je značajan broj odluka o

²³ OESS misija u Republici Hrvatskoj, Izvješće – Suđenja za ratne zločine pred domaćim sudovima u 2002. godini, veljača 2004, str.1.

²⁴ Mišljenje Europske komisije o otpočinjanju pregovora sa Republikom Hrvatskom o priključenju Europskoj uniji, 20. travnja 2004. godine, str. 26 i 29, www.vlada.hr

²⁵ Vlada je vezano za povratak izbjeglih Srba osnovala posebno povjerenstvo koje na tome intenzivno radi. Pored toga, iako predstavlja politički sporazum, poboljšanju atmosfere i uvjeta za povratak izbjeglih i raseljenih Srba značajno doprinosi i sporazum o suradnji, potpisan između Vlade i SDSS-a 2003. godine.

dodjeljivanju državne pomoći u obnovi srpskim korisnicima²⁶, a taj trend se nastavio i u narednom razdoblju. U 2003. godini znatno je ubrzano razmatranje zahtjeva pripadnika srpske nacionalne manjine za pomoć u obnovi. Kako je obnova objekata u vlasništvu etničkih Hrvata gotovo završena, čak 75% korisnika obnove u 2003. godini činili su srpski povratnici, a u 2004. godini očekuje se da će taj postotak biti oko 80%. Planirani rok za završetak obnove svih ratom oštećenih stambenih jedinica (kuća i stanova) je kraj 2005. godine.²⁷ U srpnju 2003. godine usvojeni su Zakon o odgovornosti za štetu nastalu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija i Zakon o odgovornosti Republike Hrvatske za štetu uzrokovanu od pripadnika hrvatskih oružanih snaga i redarstvenih snaga tijekom Domovinskog rata, čime je po pri put nakon 1996. godine regulirana mogućnost naknade štete i ostvarivanja prava na obnovu objekata u vlasništvu pripadnika srpske nacionalne manjine, uništenih za vrijeme rata i na teritorijama izvan ratnih djelovanja, a što nije bilo obuhvaćeno zakonskim propisima o obnovi.²⁸

Statusna prava, kao što je pravo na hrvatsko državljanstvo, još je jedan od izbjegličkih problema pripadnika nacionalnih manjina. Zakon o državljanstvu sadrži diskriminirajuće odredbe o stjecanju hrvatskog državljanstva. Svi etnički Hrvati, bez obzira na mjesto prebivališta prije osamostaljenja Republike Hrvatske, imaju pravo na hrvatsko državljanstvo, dok pripadnici drugih nacionalnosti – u slučaju da hrvatsko državljanstvo nisu ranije stekli – to pravo mogu, ako zadovoljavaju propisane uvjete, ostvariti po mnogo složenijim procedurama, bez obzira na njihovo dugogodišnje zakonito prebivanje u Hrvatskoj. Ove diskriminatorne odredbe su pogodile, pored dijela izbjegličke populacije (pripadnika srpske nacionalne manjine), i pripadnike

²⁶ OSCE, Izvješće o statusu br. 11, studeni 2002. godine.

²⁷ Vlada Republike Hrvatske: Izvješće o povratku prognanika i izbjeglica od 2000. do kraja rujna 2003. godine, www.vlada.hr

²⁸ Kako do 2003. godine Vlada nije pokazivala interes za reguliranje ovog pitanja, čini se da je usvajanje Zakona iz srpnja 2003. godine prvenstveno rezultat presude Europskog suda za ljudska prava iz ožujka 2002. godine, u kojoj je utvrđeno da je ukidanjem članka 180 Zakona o obveznim odnosima Republika Hrvatska prekršila odredbu Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava o pravu na pristup sudu, odnosno pravu na pravično suđenje. (Europski sud za ljudska prava, slučaj Kutić protiv Hrvatske aplikacija broj. 48779/99, presuda od 1. ožujka 2002. godine)

drugih nacionalnih manjina, poput Roma, Bošnjaka i Albanaca.²⁹ Tako, na primjer, „romske nevladine organizacije procjenjuju da 25% Roma nema dokumente o državljanstvu”.³⁰ Treba spomenuti da Nacionalni program za Rome sadrži niz mjera za unaprjeđenje položaja te najranjivije nacionalne manjine. Državljanstvo je pretpostavka za ostvarivanje velikog broja prava, poput onih na zapošljavanje, ostvarivanje socijalne pomoći i drugih.

POLITIKA ZAŠTITE NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ

U području pravne regulacije položaja nacionalnih manjina Hrvatska je dostigla visoku razinu normativnih pretpostavki za zaštitu njihovih prava. Krajem 2002. godine usvojen je Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, ratificirane su sve međunarodne konvencije koje se odnose na prava nacionalnih manjina, usvojen je niz provedbenih dokumenata iz tog područja, te potpisano više međudržavnih ugovora kojima je regulirana obostrana zaštita nacionalnih manjina. U posljednje tri godine, do tada vrlo nepovoljan, status većine nacionalnih manjina se poboljšao. Za očekivati je da će se napredovanjem Hrvatske u pravcu europskih integracija, i svih pozitivnih društvenih procesa koje će to potaći, značajno poboljšati položaj i svih hrvatskih građana i pripadnika nacionalnih manjina.

Unatoč postratnim i tranzicijskim poteškoćama, Hrvatska je uspjela stvoriti cjeloviti model zaštite nacionalnih manjina na državnoj razini, te regionalnim i lokalnim razinama, i uskladiti ga s europskim iskustvima i standardima. Važno je istaći da se kroz model kulturne autonomije nacionalne manjine integriraju u hrvatsko društvo, a ne asimiliraju. Njime se pripadnicima nacionalnih manjina osigurava očuvanje i razvijanje identiteta (etničkog, kulturnog, jezičnog, vjerskog), bilo pojedinačno bilo u udruživanju s drugim građanima.

²⁹ Alternativni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj za period 1999–2004, Centar za mir, pravne savjete i psihološku pomoć, Vukovar, 2004, str. 12.

³⁰ *Country Report on Human Rights Practices – US Bureau of Democracy, Human Rights and Labour*, Izvještaj o poštovanju ljudskih prava u Hrvatskoj za 2003. godinu, veljača 2004.

Prema usvojenom modelu kulturne autonomije, većina etničkih prava pripadnika nacionalnih manjina (obrazovanje, znanost, knjižnice, zaštita spomenika) ostvaruje se kroz državne ustanove koje su odgovorne stručno i upravno za pojedina područja društvenog života, čime se ostvaruje princip integracije pripadnika nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, ali i očuvanje njihovog kulturnog i nacionalnog identiteta. Drugi dio etničkih prava (informiranje, izdavaštvo i kulturni amaterizam) osigurava se djelovanjem nevladinih udruga nacionalnih manjina i na taj način dodatno osigurava zaštita od asimilacije. Model omogućava i potiče razvoj odnosa između pripadnika nacionalnih manjina s državama njihovih matičnih naroda radi omogućavanja kulturnog i jezičnog razvoja.³¹

Hrvatska se ubraja u zemlje koje su položaj i prava nacionalnih manjina uredile posebnim zakonom. U Hrvatskoj je taj zakon nazvan Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Prvi takav zakon koji se odnosio na zaštitu nacionalnih manjina donesen je još 1991. godine, a u sljedećim je godinama doživio relativno brojne izmjene i dopune.³²

Donošenje novog Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina, na čije se donošenje Republika Hrvatska obvezala i u Sporazumu o stabilizaciji i priključivanju sa EU-om, predstavlja završetak stvaranja cjelovitog normativnog okvira za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Prema Ustavnom zakonu, Republika Hrvatska osigurava ostvarivanje posebnih prava i sloboda pripadnicima nacionalnih manjina, koja oni uživaju pojedinačno ili zajedno s drugim osobama koje pripadaju istoj nacionalnoj manjini, a kada je to određeno ovim Ustavnim zakonom ili posebnim zakonom – zajedno s pripadnicima drugih nacionalnih manjina.

- Služenje svojim jezikom i pismom, privatno i u javnoj uporabi, te u službenoj uporabi;
- odgoj i obrazovanje na jeziku i pismu kojim se služe;
- uporaba svojih znamenja i simbola;
- kulturna autonomija – održavanjem, razvojem i iskazivanjem vlastite kulture, te očuvanje i zaštita svojih kulturnih dobara i tradicije;

³¹ Tatalović, Siniša, *Ljudska prava u Hrvatskoj – opterećenost problemima nacionalnih manjina*, u: Između autoritarizma i demokratije, (Vujadinović Dragica ur.), CEDET, Beograd, 2004, str. 439.

³² Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, "Narodne novine", br. 65/1991, 27/1992, 34/1992 – pročišćeni tekst, 51/2000, 105/2000 – pročišćeni tekst.

- pravo na očitovanje svoje vjere, te na osnivanje vjerskih zajednica zajedno s drugim pripadnicima te vjere;
- pristup sredstvima javnog priopćavanja i obavljanja djelatnosti javnog priopćavanja (primanje i širenje informacija) na jeziku i pismu kojim se služe;
- samoorganiziranje i udruživanje radi ostvarivanja zajedničkih interesa;
- zastupljenost u predstavničkim tijelima na državnoj i lokalnoj razini, te u upravnim i pravosudnim tijelima;
- sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina;
- zaštita od svake djelatnosti koja ugrožava ili može ugroziti njihov opstanak, ostvarivanje prava i sloboda.³³

Iako model kulturne autonomije i političkog predstavništva nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj može po svojoj strukturi dobiti visoku ocjenu, postoje problemi u njegovoj provedbi koji su vezani za:

- nedovoljnu osposobljenost i/ili spremnost pojedinih tijela državne vlasti u provođenju Ustavnog zakona,
- nedovoljnu zainteresiranost pojedinih tijela lokalne i regionalne samouprave za ostvarivanje prava nacionalnih manjina,
- određenu apatičnost i/ili nedovoljnu motiviranost pripadnika nacionalnih manjina ili njihovih organizacija i predstavnika da poboljšaju svoj položaj.

Prevladavanje ovih problema, kao i uklanjanje predrasuda kod dijela stanovništva prema nekim nacionalnim manjinama, prioriteti su u poboljšanju statusa nacionalnih manjina u Hrvatskoj.

Obrazovanje pripadnika nacionalne manjine obavlja se u predškolskim ustanovama, osnovnim i srednjim školama, te drugim školskim ustanovama s nastavom na jeziku i pismu kojim se služe, pod uvjetima i na način propisan posebnim zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina.³⁴

Prema Ustavnom zakonu, pripadnici nacionalnih manjina, sukladno posebnom zakonu, mogu koristiti svoj jezik i pismo u službenom

³³ Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, Narodne novine, broj 155/2002, članak 7.

³⁴ Ustavni zakon ..., članak 11.

komuniciranju. Isto tako, mogu održavati prekogranične kontakte i surađivati u pitanjima ostvarivanja svojih manjinskih prava s nadležnim institucijama države matičnog naroda.³⁵ U pogledu predstavljanja političkih interesa, Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina prava na zastupljenost u Hrvatskom saboru.³⁶ Pored toga, Republika Hrvatska jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo na zastupljenost u predstavničkim tijelima jedinica lokalne samouprave i predstavničkim tijelima jedinica područne (regionalne) samouprave.³⁷

U članku 15, stavku 3 Ustava Republike Hrvatske propisano je da se zakonom može, pored općeg biračkog prava, pripadnicima nacionalnih manjina osigurati posebno pravo da biraju svoje zastupnike u Hrvatski sabor. Navedena je odredba unesena u Ustav Republike Hrvatske izmjenama iz studenoga 2000. godine.³⁸ Ta je odredba iznimno značajna s aspekta jamstva i osiguranja političkih prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj, jer se njome i na ustavnopravnoj razini nacionalnim manjinama formalno priznaje, uz opće i jednako biračko pravo, još i posebno i nejednako manjinsko biračko pravo.

Unatoč tome što Ustav Republike Hrvatske sadrži sveobuhvatno jamstvo jednakosti svih pred zakonom, neovisno o nečijoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama, zakonodavac se priklonio stajalištu prema kojem je, radi osiguranja jednakosti i ravnopravnosti većinskog naroda i nacionalnih manjina, u Hrvatskoj još uvijek potrebno normativno osiguranje (garancija) političke predstavljenosti nacionalnih manjina u najvišem predstavničkom tijelu države. U članku 15, stavku 3 Ustava Republike Hrvatske izrijekom je propisano načelo pozitivne diskriminacije u korist nacionalnih manjina.

U hrvatskom zakonodavstvu sadržana je tehnika unaprijed rezerviranih mjesta za pripadnike nacionalnih manjina u predstavničkim i drugim tijelima državne vlasti i tijelima lokalne i regionalne samouprave. Pri tome, postoji razlika u broju tih mjesta s obzirom na postotak zastupljenosti pojedine nacionalne manjine u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske ili

³⁵ Ustavni zakon ..., članak 16.

³⁶ Ustavni zakon ..., članak 19.

³⁷ Ustavni zakon ..., članak 20.

³⁸ Promjene Ustava Republike Hrvatske, "Narodne novine", broj 113/2000.

lokalne zajednice.³⁹ Na izborima za Hrvatski sabor 2000. godine, a tako je bilo i na izborima 2003. godine, ova je tehnika provedena stvaranjem posebnih popisa birača za nacionalne manjine, čime je pripadnicima nacionalnih manjina dano pravo da se opredijele ili za opće kandidacijske liste ili za kandidacijske liste nacionalne manjine kojoj pripadaju. Ovakvim izbornim postupkom pripadnici nacionalnih manjina bili su diskriminirani u odnosu na sve do tada provedene izbore, kada su mogli glasovati i za opće i za manjinske kandidacijske liste. Zbog očitih mogućnosti manipulacije glasovima biračkog tijela kojeg čine pripadnici nacionalnih manjina postavlja se pitanje opravdanosti primjene načela pozitivne diskriminacije u izbornom procesu. Pri tome valja podsjetiti na općeprihvaćeno stajalište: primjenu načela pozitivne diskriminacije opravdano je normativno predvidjeti samo za onoliko dugo razdoblje koliko je potrebno da bi se prevladali uzroci stanja koji su doveli do potrebe njegova uvođenja u izbornopravni poredak neke zemlje. Je li u Hrvatskoj politička predstavljenost nacionalnih manjina još uvijek potrebna po sili ustavne i zakonske norme, propisivanjem unaprijed rezerviranog određenog broja mjesta u predstavničkim tijelima za pripadnike nacionalnih manjina? Na to pitanje još uvijek nema jednoznačnog odgovora.⁴⁰ Najviše što se u ovom trenutku može reći jest to da će zakonska intervencija, u obliku propisivanja zakonski obvezujućeg prava nacionalnih manjina na političko predstavnništvo u Hrvatskom saboru, biti potrebna sve dok hrvatsko društvo ne dođe do stupnja

³⁹ U zaštiti izbornog prava manjina na nacionalnoj razini Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina poznaje dvije skupine: one koje čine više od 1,5 posto stanovništva i one koje su u stanovništvu Hrvatske zastupljene u manjem postotku. Srpska nacionalna manjina, koja čini više od 1,5% posto ukupnog stanovništva, ima pravo na zastupljenost u Hrvatskom saboru s barem jednim zastupnikom, a najviše s tri zastupnika. Ostale manjine imaju pravo na ukupno pet zastupničkih mjesta. Ustavni zakon nije propisao pravo pripadnika nacionalnih manjina na dvostruko pravo glasa, pa je malo vjerojatno da bi ono u budućim izbornim zakonima bilo uvedeno. Izborni zakon po kome su provedeni izbori krajem 2003. godine nije predviđao njegovo uvođenje.

⁴⁰ Kao činjenična osnova rasprave mogli bi poslužiti statistički podaci o broju birača/pripadnika nacionalnih manjina, koji su na parlamentarnim izborima 2003. glasovali za manjinske kandidacijske liste. Postotak se kretao od 21,37% kod pripadnika srpske nacionalne manjine, preko 40,56% kod pripadnika mađarske nacionalne manjine, do 48,33% kod talijanske nacionalne manjine. Vidi tablicu 4.

razvitka u kojemu više neće biti bojazni od političke marginalizacije ne-Hrvata u najvišem predstavničkom tijelu Republike Hrvatske.⁴¹

Tablica 4: Rezultati izbora zastupnika nacionalnih manjina u Hrvatski sabor 2003.

Izborna jedinica za manjinu/manjine	Ukuo birača	Glasovalo	%	Važeći h listića	%	Broj glasova pobjedničkog kandidata	%
Srbi	222.769	47.610	21,37	46.126	96,88	25.773 €	22,16
Mađari	10.366	4.204	40,56	4.080	97,05	1.714	42,01
Talijani	12.520	6.051	48,33	5.849	96,66	4.669	79,83
Česi i Slovaci	7.386	3.357	45,45	3.257	97,02	1.277	39,21
Austrijanci € €	8.908	1.933	21,70	1.854	95,91	265	14,29
Albanci € € €	21.930	4.726	21,55	4.587	97,06	2.711	59,10

€ Najveći broj glasova – 25.773 u izornoj jedinici u kojoj su se birala tri zastupnika srpske nacionalne manjine dobio je Vojislav Stanimirović. Još su izabrani i Milorad Pupovac sa 25.210 glasova, te Ratko Gajica sa 16.092 glasova.

€ € U ovoj izornoj jedinici jednog zastupnika birali su pripadnici austrijske, bugarske, njemačke, poljske, romske, rumunjske, rusinske, ruske, turske, ukrajinske, vlaške i židovske nacionalne manjine, a izabran je Nikola Mak – pripadnik njemačke nacionalne manjine.

€ € € U ovoj izornoj jedinici jednog zastupnika birali su pripadnici albanske, bošnjačke, crnogorske, makedonske i slovenske nacionalne manjine, a izabran je Šemso Tanković – pripadnik bošnjačke nacionalne manjine.

U vezi s pravom nacionalnih manjina na političko predstavljanje u lokalnim predstavničkim tijelima važno je pitanje: S obzirom na odredbu Ustavnog zakona, prema kojoj pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u tijelima lokalne i regionalne samouprave proporcionalno svom udjelu u ukupnom stanovništvu određene jedinice lokalne i regionalne samouprave, može li se izborna tehnika unaprijed rezerviranih mjesta za

⁴¹ Omejec J., *Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2001, str. 27.

pripadnike nacionalnih manjina u lokalnim predstavničkim tijelima smatrati optimalnom? Navedena odredba Ustavnog zakona u određenoj mjeri nije primjerena lokalnoj samoupravnoj razini, jer ona ne pogađa smisao o europskim standardima zaštićenih prava nacionalnih manjina, osobito u životu lokalnih zajednica. Naime, osnovna ideja promicanja i zaštite prava nacionalnih manjina na lokalnim i regionalnim razinama jest u tome da se manjinskim zajednicama osigura pravo na vlastiti identitet, sa svim pratećim pravima koja iz njega proizlaze. Prema tome, politički utjecaj pripadnika nacionalnih manjina na donošenje odluka u lokalnom predstavničkom tijelu trebao bi se ograničiti samo na ona pitanja koja se tiču prava nacionalnih manjina. U ostalim poslovima, koji pretpostavljaju “opće” političko predstavljanje u županiji, gradu ili općini, pripadnici nacionalnih manjina trebali bi se pojavljivati kao građani dotične županije, grada ili općine, neovisno o svojoj nacionalnoj pripadnosti. Time bi se ujedno stvarale pretpostavke za uvođenje građanskog koncepta upravljanja na lokalnoj i regionalnoj razini. Suprotno tome, propisivanjem prava pripadnika nacionalnih manjina na razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalne samouprave u Hrvatskoj, taj se princip narušava, jer manjinski predstavnici u lokalnim predstavničkim tijelima praktički imaju “opći” mandat – kao i svi ostali vijećnici.⁴² Time se gubi smisao njihova unaprijed osiguranog političkog predstavljanja u predstavničkom tijelu, jer oni, osim što se u gradskom/općinskom vijeću bave manjinskim pravima u jednakoj mjeri kao i svi ostali vijećnici, u pravilu ne mogu djelotvorno utjecati na odluke većine kada se radi o pitanjima iz područja prava nacionalnih manjina, jer im njihov mandat “općeg” vijećnika ne osigurava nikakva dopunska prava u manjinskim pitanjima u odnosu na ne-manjinsku većinu u gradskom/općinskom vijeću.⁴³ Predstavljanje i

⁴² Kao i Zakon o izboru zastupnika, i izborni zakon za lokalne razine također ima znatne mane, posebno vezane uz izbor manjinskih predstavnika. U zakonu se naglašava nepostojanje dvostrukoga prava glasa za pripadnike manjina, što je – s obzirom na izborni model – politička deklaracija, a ne suštinska odredba. Naime, razmjerni izborni model, što ga Hrvatska primjenjuje i za lokalnu i regionalnu samoupravu, naglašava ulogu političkih stranaka, a dopunski izbori za manjinske predstavnike obavljaju se samo ako na listama političkih stranaka, koje sudjeluju u diobi mandata u predstavničkom tijelu jedinice lokalne ili regionalne samouprave, nema niti jednog manjinskog predstavnika. Na taj se način može dogoditi da većina odabere tko će zapravo predstavljati manjinu, a smanjuje se uloga manjinskih nevladinih organizacija i manjinskih političkih stranaka.

⁴³ Omejec J., *Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2001, str. 28.

usklađivanje interesa nacionalnih manjina u lokalnim i regionalnim zajednicama dodatno može opteretiti i djelovanje vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, posebno u onim sredinama gdje je osigurano pravo neke nacionalne manjine na razmjernu zastupljenost u lokalnoj i regionalnoj samoupravi.

S ciljem unaprijeđivanja, očuvanja i zaštite položaja nacionalnih manjina u društvu, pripadnici nacionalnih manjina biraju, na način i pod uvjetima propisanim Ustavnim zakonom, svoje predstavnike radi sudjelovanja u javnom životu i upravljanju lokalnim poslovima putem vijeća i predstavnika nacionalnih manjina u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. U jedinicama samouprave na čijem području pripadnici pojedine nacionalne manjine sudjeluju s najmanje 1,5% u ukupnom stanovništvu, u jedinicama lokalne samouprave na čijem području živi više od 200 pripadnika pojedine nacionalne manjine, te u jedinicama područne (regionalne) samouprave na čijem području živi više od 500 pripadnika nacionalne manjine, pripadnici svake takove nacionalne manjine mogu izabrati vijeće nacionalnih manjina, a na području jedinice samouprave gdje živi najmanje 100 pripadnika nacionalne manjine bira se predstavnik te manjine.⁴⁴ Za razliku od izbora manjinskih vijećnika, za koje su i političke stranke ovlašteni predlagatelji, one nemaju pravo kandidirati svoje članove prilikom izbora članova vijeća nacionalne manjine. Za taj postupak, kao ovlaštene predlagatelje, Ustavni zakon navodi isključivo manjinske udruge i skupine građana – pripadnika te manjine.⁴⁵ Važna novina u Ustavnom zakonu jeste da vijeća nacionalnih manjina u jedinicama samouprave imaju pravo:

- predlagati tijelima jedinice samouprave mjere za unaprijeđivanje položaja nacionalne manjine u državi ili na nekom njenom području, uključujući davanje prijedloga općih akata – kojima se uređuju pitanja od značaja za nacionalnu manjinu – tijelima koja ih donose;
- isticati kandidate za dužnosti u tijelima državne uprave i tijelima jedinica samouprave;
- biti obaviješteni o svakom pitanju o kome će raspravljati radna tijela predstavničkog tijela jedinice samouprave, a tiče se položaja nacionalne manjine;

⁴⁴ Ustavni zakon ..., članak 24.

⁴⁵ Svoga kandidata za općinsko vijeće nacionalne manjine može kandidirati najmanje 20 građana, za gradsko – najmanje 30, a za županijsko – najmanje 50 građana.

– davati mišljenja i prijedloge na programe radijskih i televizijskih postaja na lokalnoj i regionalnoj razini, namijenjene nacionalnim manjinama, ili na programe koji se odnose na manjinska pitanja.⁴⁶

Zakonodavac je izbjegao mogućnost formiranja manjinske samouprave na nacionalnoj razini, ali je ostavio mogućnost stvaranja koordinacija vijeća nacionalnih manjina. Dopušta i to da se u koordinacije međusobno slobodno povezuju vijeća različitih nacionalnih manjina u jednoj jedinici, a omogućeno je i povezivanje vijeća jedne nacionalne manjine, bilo u nekoliko lokalnih jedinica bilo na nacionalnoj razini. Ipak, izostavljanjem mogućnosti za formiranje manjinske samouprave na nacionalnoj razini izbjegnuta je mogućnost osnivanja Vijeća nacionalne manjine s pravnom osobnošću, koje bi autoritativno zastupalo nacionalnu manjinu pred središnjim vlastima. Jedinice samouprave obvezne su osigurati pretpostavke za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina na svom području. Osim toga, one mogu ostvarivati vlastita sredstva iz donacija, poklona ili nasljedstava. Sredstva što ih dobivaju iz lokalnih ili državnoga proračuna mogu trošiti samo sukladno njihovoj proračunskoj namjeni, a u korištenju sredstvima iz vlastitih izvora vijeća su slobodnija i mogu ih trošiti za poslove od značenja za nacionalnu manjinu, i to sukladno autonomno kreiranim programima.

U jedinicama samouprave, u kojima manjina nema mogućnost za osnivanje vijeća nacionalne manjine, jer njihovih pripadnika nema u minimalnom – Ustavnim zakonom propisanom broju, ali ih ima najmanje 100, pripadnici manjine mogu izabrati svoga predstavnika. Njega se bira sukladno izbornom zakonu, kao i vijeća nacionalne manjine, a kad je izabran, on ima ovlasti predstavljati manjinu pred tijelima jedinice samouprave i obavezu brinuti se o promicanju interesa nacionalne manjine.⁴⁷ Održani su prvi izbori za vijeća nacionalnih manjina 18. svibnja 2003. godine i 17. veljače 2004. godine, a njihovim provođenjem i formiranjem vijeća sui generis Republika Hrvatska je ušla u novo razdoblje zaštite prava nacionalnih manjina. Prvi izbori za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina održani su uz dosta problema i relativno skroman odaziv birača. Ipak, oni su omogućili izbor značajnog broja vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, te početak boljeg ostvarivanja prava nacionalnih manjina na lokalnim i regionalnim razinama. Važno je naglasiti da

⁴⁶ Ustavni zakon ..., članak 31.

⁴⁷ Vlada je utvrdila kako nacionalne manjine imaju pravo na osnivanje vijeća u 16 županija i u 262 jedinice lokalne samouprave, a da u svim županijama i u 40 gradova imaju pravo na izbor predstavnika manjine.

osnivanje vijeća nije obveza nego pravo koje pripadnici svake nacionalne manjine mogu koristiti.⁴⁸

Tablica 5: Podaci o ukupnom broju i odazivu birača za sve nacionalne manjine na izborima za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, održanim 18.05.2003. i 15.02.2004.

Izbori predstavnika nacionalnih manjina				Izbori vijeća nacionalnih manjina		
	Ukupno birača	Glasovalo birača	%	Ukupno birača	Glasovalo birača	%
Županije 18.05.03.	320.793	37.752	10,21	4.992	790	15,83
Županije 15.02.04.	137.545	8.733	6,35	2.452	261	10,64
Gradovi 18.05.03.	132.991	14.422	10,84	1.444	353	24,45
Gradovi 15.02.04.	48.859	4.392	8,99	2.101	145	6,90
Općine 18.05.03.	88.615	19.607	22,13	115	27	17,42
Općine 15.02.04.	12.695	2.056	16,20	28	6	21,43

Izvor: Državna izborna komisija, www.izbori.hr

Jedna od novih institucija, prema Ustavnom zakonu o pravima nacionalnih manjina, jeste i Savjet za nacionalne manjine,⁴⁹ koji ima pravo

⁴⁸ Vlada Republike Hrvatske je 16. travnja 2003. godine raspisala izbore za vijeća nacionalnih manjina i predstavnike nacionalnih manjina, a izbori su održani 18. svibnja 2003. godine. Brojne udruge manjina žalile su se na kratak rok od raspisivanja do izbora (budući da su bili uskršnji blagdani), te na nedovoljnu informiranost pripadnika nacionalnih manjina o ulozi vijeća. Vlada je 11. lipnja 2003. g. donijela odluku o ovlasti za konstituiranje vijeća. Budući da je na prvim izborima izabrano tek oko polovine vijeća, Vlada Republike Hrvatske raspisala je dodatne izbore za vijeća i predstavnike nacionalnih manjina, a izbori su se održali 15. veljače 2004. godine. Na njima je trebalo izabrati, odnosno upotpuniti još 291 vijeće i 101 predstavnika nacionalne manjine. Međutim, u postupku kandidature samo je trećina mogućih članova vijeća iskoristila to pravo, tako da je na prvim i dopunskim izborima za vijeća ukupno izabrano oko 60% od mogućeg broja, što se može smatrati dobrim rezultatom s obzirom na to da se radi o prvim izborima, te da pripadnici manjina još nisu dovoljno upoznati sa stvarnom ulogom vijeća u procesu odlučivanja.

Saboru i Vladi predlagati rasprave o pitanjima koje smatra značajnima, posebno vezano za provođenje Ustavnog zakona i posebnih zakona kojima su uređena prava nacionalnih manjina. Savjet također ima pravo davati mišljenja i prijedloge o programima javnih radijskih i televizijskih stanica, te predlagati poduzimanje gospodarskih, socijalnih i drugih mjera na područjima tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjenim pripadnicima nacionalnih manjina, kako bi se očuvalo njihovo postojanje na tim područjima. Na područjima koja su tradicionalno ili u znatnijem broju nastanjena pripadnicima nacionalnih manjina Savjet može predlagati poduzimanje ekonomskih, socijalnih i drugih mjera radi osiguranja opstanka ovih manjina. Nadalje, Savjet ima pravo od tijela državne vlasti, te lokalne i regionalne samouprave, tražiti i dobiti potrebne mu podatke i izvještaje. Pri tom može pozivati na sudjelovanje na sjednicama predstavnike tijela državne vlasti, te lokalne i regionalne samouprave, u čiju nadležnost spadaju pitanja o kojima Savjet raspravlja. Predviđeno je također da Savjet surađuje s tijelima međunarodnih organizacija i institucija koje se bave pitanjima nacionalnih manjina, a i s nadležnim tijelima u matičnim državama pripadnika nacionalnih manjina koji žive u Hrvatskoj. Jedna od ovlasti Savjeta je i raspoređivanje sredstava koja se u državnom proračunu osiguravaju za programe udruga i ustanova nacionalnih manjina. Korisnici sredstava Savjetu podnose godišnje izvještaje o trošenju sredstava dobivenih iz državnog proračuna, a Savjet o tome obavještava Vladu i Hrvatski sabor.

⁴⁹ Članove savjeta imenuje Vlada. Sedam članova Vlada imenuje na prijedlog vijeća nacionalnih manjina. Pet članova imenuje iz reda istaknutih kulturnih, znanstvenih, stručnih i vjerskih djelatnika, a na prijedlog manjinskih udruga vjerskih zajednica, pravnih osoba i građana – pripadnika nacionalnih manjina. Članovi tog savjeta automatski su i svi zastupnici nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru. Ustavni zakon ..., članak 35 i 36.

MIŠLJENJE EUROPSKE KOMISIJE O OSTVARIVANJU PRAVA NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, koji je u Hrvatskom saboru donesen 13. prosinca 2002. godine, spadao je među političke obaveze što ih je Hrvatska imala prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju, a tek joj je njegovim usvajanjem otvoren put prema podnošenju kandidature za punopravno članstvo u Europskoj uniji. U Mišljenju o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u EU – „avisom“, koje je Europska komisija izradila na osnovi odgovora hrvatske Vlade na upitnik, naglašena je važnost usvajanja tog Ustavnoga zakona kao pravnog okvira za prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj.⁵⁰ Posebno važnim predstavnici Europske komisije smatraju pravo na predstavljenost nacionalnih manjina u Hrvatskom saboru i naglašavaju povećanje broja zastupničkih mjesta, rezerviranih za predstavnike manjina, s pet – po izbornom zakonu iz 2000, na osam – koliko je zajamčeno Ustavnim zakonom i ostvareno na izborima 2003. godine. Europska komisija ističe i pravo nacionalnih manjina na zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalne i područne samouprave, u njihovoj izvršnoj vlasti i u tijelima sudbene vlasti. Naglašava se također da je Hrvatska ratificirala sve konvencije Vijeća Europe što ih je potpisala. Hrvatska je tako pristupila Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i temeljnim slobodama, Okvirnoj konvenciji o zaštiti nacionalnih manjina, Europskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima, te Konvenciji UN-a o građanskim i političkim pravima. U pravni okvir manjinske zaštite u Hrvatskoj spadaju i bilateralni ugovori o manjinskoj zaštiti, sklopljeni sa Italijom i Mađarskom, a u Europskoj komisiji smatraju važnim i to što se priprema takav ugovor sa Srbijom i Crnom Gorom.

Praksu upotrebe jezika i pisma, te školovanja pripadnika manjina na njihovu jeziku i pismu, Europska komisija smatra korektnom. Navodi se kako oni ostvaruju pravo na službeno korištenje materinim jezikom ravnopravno na teritoriju gradova/općina i županija, i to ako njihov udio u stanovništvu iznosi najmanje jednu trećinu ili ako je tako predviđeno međudržavnim sporazumima. I školovanje na jeziku i pismu nacionalne manjine Europska komisija nalazi dobro riješenim, i to što se tiče financiranja (iz državnoga proračuna ili

⁵⁰ Mišljenje Europske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, Komisija europskih zajednica, Brussels, 2004, str. 24–29.

privatnih fondova) i procedure osnivanja. „Načela ravnopravnosti i nediskriminacije, zaštite nacionalne samobitnosti, društvene integracije, slobode osnivanja odgojno-obrazovnih ustanova, izrade nastavnih programa i planova te odgovarajuće obuke nastavnika čini se da su ugrađena u hrvatsko zakonodavstvo. Ta su načela u skladu s osnovnim načelima sadržanima u Okvirnoj konvenciji Vijeća Europe o zaštiti nacionalnih manjina i u Europskoj povelji o regionalnim i manjinskim jezicima”.⁵¹

U „avisu” Europska komisija konstatira kako je od 471 vijeća nacionalnih manjina, sa 6.662 člana, do sada izabrano i konstituirano oko 60%. Izbori su održani u dva navrata: prvi – 18. svibnja 2003, a drugi – 15. veljače 2004. Europska komisija navodi kako su vijeća birana na izborima pripremljenima u vremenskom tjesnacu, sa slabom potporom Vlade i u lošoj organizaciji, izazvanoj i lošom organiziranošću manjinskih udruga. Ističe i vrlo skroman odaziv na izbore, jer se na dopunske izbore provedene u veljači 2004. godine koji su održani u 15 županija, 64 grada i 132 općine, odazvalo svega 8 % manjinske populacije.

U „avisu” se govori i o pravu nacionalnih manjina na zastupljenost/razmjernu zastupljenost u predstavničkim tijelima lokalne samouprave. Kaže se kako su tek 15. veljače 2004. godine održani dopunski izbori za predstavnička tijela lokalne i regionalne samouprave u onim općinama, gradovima i županijama u kojima se u vijeća i skupštine nije moglo pomoću stranačkih lista imenovati potreban broj manjinskih predstavnika.⁵² Europska komisija također napominje da je Zakonom o izborima predstavničkih tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave iz 2001. godine bilo jasno definirano kako se do rujna 2002. mora uspostaviti zastupljenost/razmjerna zastupljenost pripadnika manjina u predstavničkim

⁵¹ Isto, str. 25.

⁵² Vlada Republike Hrvatske raspisala je ukupno 21 dopunske izbore za predstavnike nacionalnih manjina i predstavnike hrvatskoga naroda u predstavničkim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Od toga je raspisano 19 dopunskih izbora za predstavnike nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima, a održalo se 18 izbora ili 94,74%, budući da u općini Petrijanec (Varaždinska županija) nije bilo kandidata. Birala su se 22 kandidata, a kandidirano ih je ukupno 32. Na dopunskim izborima za predstavnika hrvatskoga naroda, održanim u općinama Šodolovci i Markušica, birala su se dva kandidata, a toliko ih je bilo i predloženo. Prema www.gong.hr

tijelima i da do tada, ondje gdje je to potrebno, moraju biti provedeni dodatni izbori.⁵³

Uočeno je da su pripadnici nacionalnih manjina nedovoljno zastupljeni u državnoj upravi i pravosudnim tijelima. Upozorava se da Vlada nije stvorila potreban mehanizam koji bi osigurao dugoročno rješavanje ovog problema, te da se u pitanju udjela pripadnika manjina u javnoj upravi ona opravdava proračunskim ograničenjima i ograničenjem novoga zapošljavanja, a kad je u pitanju njihov udio u sudbenoj vlasti – njenom neovisnošću. Rečeno je, nadalje, kako brojne zakone – Zakon o državnoj upravi, Zakon o sudovima, Zakon o Državnom sudbenom vijeću, Zakon o državnom odvjetništvu i neke druge tek valja uskladiti s Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina i u njih ugraditi mehanizme pozitivne diskriminacije pripadnika nacionalnih manjina. Ova je napomena nadasve važna i na značenju će dobiti čim počne „screening” – dubinsko snimanje hrvatskih političkih institucija i usklađenosti zakonodavstva s zajedničkom pravnom baštinom europskih zajednica (*acquis communautaire*).

Europska je komisija kritična i prema medijskoj slici Hrvatske, i to vezano uz provođenje Ustavnoga zakona o pravima nacionalnih manjina. Spominje, doduše, bitno poboljšanje predstavljenosti manjinskih interesa u tiskovnim i elektroničkim medijima, ali ujedno upozorava da tek treba ostvariti odredbe o tome da su javne radijske i televizijske postaje na nacionalnoj i lokalnim razinama dužne proizvoditi i emitirati programe za manjine na njihovim jezicima.

Romska manjina, iako brojem nije velika, po mišljenju Europske komisije zaslužuje posebnu pozornost. Prema popisu stanovništva, Romi čine samo 0,21% stanovništva Republike Hrvatske. Pripadnost toj manjini deklarirala su, naime, 9.463 hrvatska državljana (prema popisu stanovništva iz 2001). Procjenjuje se, međutim, da romskoj nacionalnoj manjini pripada znatno veći broj osoba, njih između 30 i 40 tisuća, ali se oni izjašnjavaju ili kao pripadnici većinske zajednice ili se uopće ne izjašnjavaju. Uz romsku manjinu vezan je i problem državljanstva, jer je znatan broj pripadnika te zajednice bez državljanstva, a u „avisu” Europska komisija također konstatira da su, kao osobe bez državljanstva, neki od Roma lišeni temeljnih ljudskih prava. Posebno

⁵³ U „avisu” se posebno ne spominje činjenica da je zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima lokalne i regionalne samouprave bila regulirana i prethodnim konstitucionalnim rješenjem manjinskoga položaja – Ustavnim zakonom o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina iz 1991. godine, ali da manjinska zastupljenost propisana tim Ustavnim zakonom nikad nije bila ostvarena.

se naglašava činjenica da država ne osigurava besplatnu pravnu pomoć koju pruža samo odvjetnička komora samo hrvatskim državljanima. Stoga, ako nemaju riješen status državljanstva, pripadnici romske manjinske zajednice ne uživaju niti temeljno pravo zaštite pred institucijama sudbene vlasti.⁵⁴

Srpska nacionalna manjina najveća je u Hrvatskoj, pa je već stoga njen položaj specifičan. Europska komisija spominje drastično smanjenje udjela srpske nacionalne manjine u popisu stanovništva.⁵⁵ U „avisu” se govori i o opterećenosti odnosa između hrvatske države i srpske nacionalne manjine ratom 1991–1995. godine i promjenom statusa srpske nacionalne manjine, koja je izgubila poziciju konstitutivnog naroda i postala nacionalnom manjinom. Posebno se obrađuju i problemi izbjeglica, povrata imovine, te pitanje nekadašnjih stanarskih prava. Uočeno je da je Vlada u prosincu 2003. godine sklopila politički sporazum s izabranim parlamentarnim predstavnicima srpske nacionalne manjine i da im je tim sporazumom ponudila određeni broj dužnosničkih mjesta u državnoj upravi. Spominje se također da institucije srpske nacionalne manjine – od političkih stranaka, preko škola, do kulturnih društava – mogu slobodno djelovati i da se njihovu djelovanju ne postavljaju nikakve političke prepreke.⁵⁶ Konstatira se, međutim, da nije proveden onaj dio Erdutskoga sporazuma koji se tiče zastupljenosti srpske manjine u tijelima

⁵⁴ Sukladno preporukama Vijeća Europe i OESS-a, Hrvatska je donijela Nacionalni program za Rome, kojim bi trebalo prevladati aktualnu društvenu isključenost te manjinske zajednice. Europska komisija hvali činjenicu da se tim programom nastoje regulirati pitanja statusa, političke predstavljenosti na lokalnoj razini, prava djece na odgoj i obrazovanje, te prava pripadnika romske manjinske zajednice na zdravstvenu zaštitu, socijalnu skrb i stambeno zbrinjavanje. Izražena je, međutim, zabrinutost hoće li sredstva izdvojena za ovu namjenu iz državnog proračuna dostajati za provedbu Programa.

⁵⁵ Broj je smanjen s 12,1% u popisu stanovništva iz 1991. godine na svega 4,5% u popisu stanovništva iz 2001. godine.

⁵⁶ Europska komisija ističe da se neka prava srpske nacionalne manjine, odnosno onoga njenog dijela koji živi u Podunavlju – regiji u kojoj je mirnom reintegracijom uspostavljen hrvatski državni suverenitet, osim Ustavnim zakonom, reguliraju i Erdutskim sporazumom i Pismom namjere Vlade RH. Navodi se kako su te odredbe već uglavnom provedene, te da je najveći dio tih prava obuhvaćen i Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina. Europska komisija ipak smatra da su ova dva dokumenta i dalje referentni okvir za rješavanje manjinskog pitanja u Podunavlju.

sudbene vlasti. Općenito, govori se o nedostatnoj integriranosti srpske manjine u hrvatsko društvo na svim razinama.

Europska je komisija uočila da je pred Europskim sudom za ljudska prava pokrenut velik broj predmeta protiv Hrvatske i kako je ta brojka odraz problema u funkcioniranju domaćeg pravosuđa. Veliki dio pitanja zaštite ljudskih prava, što ih hrvatsko pravosuđe nije obavilo u proteklom razdoblju, vezan je uz rat i njegove posljedice, a prije svega uz neadekvatnu pravnu regulativu imovinsko-pravnih odnosa vezanih uz odštete za djela terorizma i ratne štete.

U „avisu” se kaže kako je tek posljednjih godina započeo intenzivniji razvoj civilnoga društva. Do 1999. godine bilo je registrirano oko 15 tisuća nevladinih organizacija, a do kolovoza 2003. godine njihov se broj povećao na više od 23 tisuće. Naglašava se važnost djelovanja organizacija koje se bave zaštitom ljudskih prava, posebno kad je riječ o pravima izbjeglica – pripadnika nacionalnih manjina. Europska komisija napominje kako bi pučki pravobranitelj morao igrati važniju ulogu u zaštiti manjinskih prava, ali konstatira kako je njegov ured suočen s ozbiljnim proračunskim ograničenjima.

Prikaz dosadašnjih hrvatskih dostignuća u manjinskoj zaštiti, ratificiranih međunarodnih dokumenata koji su postali dijelom domaćega zakonodavstva, usvojenoga Ustavnog zakona i obveza koje iz njega proizlaze, ali i navođenje zakona koji još uvijek nisu usklađeni s Ustavnim zakonom i preuzetim međunarodnim standardima, dobro je polazište i za usklađivanje hrvatskoga zakonodavstva sa zajedničkom pravnom baštinom europskih zajednica, ali i za domaće zakonodavne inicijative radi unapređivanja položaja nacionalnih manjina u Hrvatskoj.

PERSPEKTIVE OSTVARIVANJA PRAVA NACIONALNIH MANJINA U HRVATSKOJ

Može se konstatirati da se položaj nacionalnih manjina poboljšava započetim političkim, upravnim i društvenim promjenama koje se u Hrvatskoj događaju proteklih godina. To je postignuto i time što u novim zakonskim i političkim uvjetima veću odgovornost za svoj položaj imaju i nacionalne manjine. U tom smislu, pored odgovarajućih zadaća na poboljšanju nekih zakonskih propisa, kao i na njihovoj provedbi od strane tijela državne, regionalne i lokalne vlasti, potrebno je poboljšati zajedničko djelovanje manjinskih organizacija na planu popravljivanja položaja nacionalnih manjina u

budućnosti. To bi trebale biti, prije svega, aktivnosti na jačanju društvene organiziranosti i samoorganiziranosti pripadnika nacionalnih manjina u nevladine organizacije, kao i njihovo veće uključivanje u rad tijela vlasti na državnoj razini, te regionalnim i lokalnim razinama. Važne su zajedničke akcije udruga nacionalnih manjina, njihova međusobna suradnja i suradnja s nevladinim organizacijama za zaštitu ljudskih prava i promociju demokracije i civilnog društva. U Hrvatskoj je neophodno, više nego do sada, poduzimanje aktivnosti usmjerenih prema javnosti. Zajedničke aktivnosti nevladinih organizacija nacionalnih manjina na izgradnji političke kulture i podizanju razine tolerancije mogle bi biti važan prilog suzbijanju predrasuda. Važno je da se bez nacionalnih strasti i euforije raspravlja o svim osjetljivim pitanjima života u multietničkom i multikulturnom društvu. U tom kontekstu neophodno je provesti i reformu obrazovanja, popraćenu inkorporiranjem principa multikulturalnosti i interkulturalnosti u sve aspekte školskih aktivnosti. Rezimirajući pregled ostvarivanja prava nacionalnih manjina u Hrvatskoj, valja istaći da prava iz kulturne autonomije, zbog organiziranosti, najpotpunije ostvaruju pripadnici nacionalnih manjina koje su ta prava imale i prije uspostave samostalne Republike Hrvatske. Pripadnici naroda bivše SFRJ, koji su živjeli u Hrvatskoj, postavši činom njenog međunarodnog priznanja faktički pripadnici nacionalnih manjina, još su u fazi organiziranja u cilju cjelovitog ostvarivanja svojih manjinskih prava.

Sadašnja ukupna politička i socijalna situacija u Hrvatskoj još nije najpovoljnija za ostvarivanje manjinskih prava. Posljedice rata, složeno gospodarsko i socijalno stanje učinili su svoje i razgovor o pravima nacionalnih manjina ne može se voditi kao u nekoj do kraja sređenoj državi. U tome kontekstu najveći problemi koji se odnose na pojedine nacionalne manjine jesu povratak izbjeglica i rješavanje njihovih statusnih pitanja, te socijalni problemi i problemi integracije.⁵⁷ Međutim, valja očekivati da će se napredovanjem Hrvatske u pravcu europskih integracija, i svih onih pozitivnih strana koje takav proces nosi, brzo shvatiti da su nacionalne manjine bogatstvo Hrvatske, a

⁵⁷ Zahvaljujući Vladinoj politici, u prvoj polovici 2004. godine u Hrvatsku se vratilo 4.652 povratnika, od kojih su 2.615 izbjeglice srpske nacionalnosti (56%). U prvih šest mjeseci 2004. godine vraćeno je ukupno 1.461 stambenih objekata u posjed vlasnicima, nakon što su tu imovinu napustili privremeni korisnici. Od toga se 468 rješanih slučajeva odnosi na stambene jedinice koje su bile protupravno korištene. Još uvijek je 2.048 stambenih jedinica zauzeto, a od toga broja za 1.420 vlasnici su podnijeli zahtjeve za povrat imovine. Prema: Izvješće o povratku prognanika i izbjeglica od travnja do lipnja 2004, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 2004, str. 3.

ne nikakav balast. Stvaranjem pretpostavki za ostvarivanje prava nacionalnih manjina Hrvatska je učinila važne pretpostavke za jačanje svog međunarodnog položaja. Preko svojih nacionalnih manjina Hrvatska može ostvariti bolju povezanost i suradnju s nekim značajnim državama u svom okruženju, i to ne samo na kulturnom, nego – još više – na gospodarskom planu. Ove države Hrvatskoj mogu pomoći na različitim područjima. Nacionalne manjine Hrvatska sve više shvaća kao mostove koji povezuju i treba očekivati da će se upravo na tom, tako željenom putu u europske integracije nacionalne manjine pokazati kao njezina značajna prednost.

Unatoč pozitivnim promjenama u ostvarivanju prava nacionalnih manjina, Republika Hrvatska se još uvijek suočava s određenim problemima i potrebom njihovog rješavanja. To se posebno odnosi na činjenicu drastičnog smanjenja broja pripadnika manjina (srpska nacionalna manjina, bošnjačka nacionalna manjina i druge) od 1991. do 2001. godine, te potrebu osmišljavanja politike u cilju zaustavljanja daljnjeg smanjenja broja pripadnika nacionalnih manjina. Još uvijek se relativno sporo provode dijelovi pojedinih zakona koji reguliraju prava nacionalnih manjina, što se posebno odnosi na povratak izbjeglica, provođenje Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina, zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u tijelima državne i sudbene vlasti.

Da bi mogla ostvariti svoju ulogu, nužno je poboljšati uvjete za rad vijeća i predstavnika nacionalnih manjina, odnosno osiguranje potrebnih sredstava i prostora za njihov rad od strane lokalne i regionalne samouprave. Sve dosadašnje analize pokazuju da se nedovoljno medijski prezentiraju sadržaji vezani za nacionalne manjine, s obzirom na to da je medijska prezentacija nacionalnih manjina od izuzetnog značenja za njihovo uključivanje u javni život, kao i za senzibiliranje javnosti za njihove probleme.⁵⁸

Republika Hrvatska je početkom ove godine dobila pozitivno mišljenje Evropske komisije o svojim ekonomskim i političkim kapacitetima za članstvo u Europskoj Uniji, a sredinom lipnja i status zemlje – kandidata. Dalja demokratizacija hrvatskog društva i dinamika približavanja Europskoj Uniji ovisit će o stvarnim namjerama Vlade za ispunjavanjem političkih i ekonomskih kriterija i pretpostavki, uz neophodno poštovanje međunarodnih

⁵⁸ U cilju osiguravanja boljeg pristupa nacionalnih manjina medijima, Savjet za nacionalne manjine sufinancira emisije na manjinskim jezicima na nekoliko lokalnih radio – postaja, a zajedno sa Hrvatskom radio–televizijom pokrenuo je projekat posebnih emisija na manjinskim jezicima na hrvatskoj televiziji.

standarda ljudskih i manjinskih prava. U određivanju stupnja poštovanja ljudskih i manjinskih prava u Hrvatskoj međunarodna zajednica ne bi se smjela voditi samo promjenom retorike, prilagodbom zakonodavstva i obećanjima Vlade. Ona bi trebala biti principijelna u zahtijevanju pune primjene međunarodnih obveza Hrvatske i standarda koje sama promovira, a od čega će, u znatnoj mjeri, ovisiti i budućnost nacionalnih manjina u Hrvatskoj.⁵⁹

ZAKLJUČAK

Definiranje položaja nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj rješavano je samostalno ili u suradnji s institucijama međunarodne zajednice, što je – između ostalog – rezultiralo donošenjem Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Donošenjem Ustavnog zakona kojim su regulirana prava nacionalnih manjina formalno je proširena mogućnost ostvarivanja njihovih prava, a posebno nakon donošenja adekvatnog, provedbenog zakonodavstva i potvrđivanja temeljnih međunarodnih dokumenata koji se odnose na zaštitu nacionalnih manjina. U tome posebno mjesto zauzimaju Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima.

Položaj nacionalnih manjina u Hrvatskoj kontinuirano se poboljšava ostvarivanjem političkih, upravnih i društvenih reformi. To je postignuto time što u novim zakonskim i političkim uvjetima veću odgovornost za svoj položaj imaju nacionalne manjine. U tome posebnu važnost imaju vijeća i predstavnici nacionalnih manjina, kao i njihova veća uključenost u rad tijela državne, regionalnih i lokalnih vlasti. U cilju boljeg ostvarivanja prava nacionalnih manjina Hrvatska treba osigurati poštovanje svih međunarodno prihvaćenih obaveza i poduzeti konkretne i mjerljive korake u uklanjanju preostalih negativnih posljedica diskriminatornih politika prema pripadnicima nacionalnih manjina, te priznavanje i/ili kompenziranje stečenih prava, ukidanih na osnovu diskriminacije i kršenja ljudskih prava. U tom smislu, između ostalog, potrebno je stvoriti potrebne političko-sigurnosno-pravno-ekonomske preduvjete za održiv povratak izbjeglica i raseljenih osoba svojim domovima, s naglaskom na urbane sredine.

⁵⁹ Vidi: *Alternativni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj za period 1999–2004*, Centar za mir, pravne savjete i psihološku pomoć, Vukovar, 2004, str. 53.

Posebno je važno osigurati razmjernu zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi i pravosudnim tijelima, te suzbijati diskriminaciju pri zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina. Potrebno je stalno uzimati u obzir moguće promjene u razmjernoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u nacionalnoj strukturi stanovništva na određenim područjima, imajući u vidu broj povrataka izbjeglica i raseljenih osoba, i primjedbe na rezultate popisa iz 2001. godine. Važno je uložiti i dodatne napore, te pokrenuti konkretne aktivnosti usmjerene na poticanje međuetničke suradnje i razumijevanja na svim razinama. Zbog toga je bitno učinkovito sankcionirati osobe odgovorne za etnički ili vjerski motivirane incidente, nasilje, neprijateljstva i diskriminaciju. Dosljednom primjenom Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i ostalih relevantnih zakona na svim razinama, ali i djelovanjem kontrolnih mehanizama kakve – ima na primjer – Savjet za nacionalne manjine, Hrvatska može relativno brzo otkloniti sve probleme u ostvarivanju prava nacionalnih manjina.

Stvaranjem pretpostavki za ostvarivanje prava nacionalnih manjina Hrvatska čini važne pretpostavke za jačanje svog međunarodnog položaja. Preko svojih nacionalnih manjina Hrvatska može ostvariti bolju povezanost i suradnju s nekim značajnim državama u svom okruženju, i to ne samo na kulturnom, nego – još više – na gospodarskom planu. Te države Hrvatskoj mogu pomoći na različitim područjima. Hrvatska nacionalne manjine sve više shvaća kao mostove koji povezuju i treba očekivati da će se na putu u europske integracije nacionalne manjine pokazati kao velika hrvatska prednost.

LITERATURA

Alternativni izvještaj o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj za period 1999–2004, Centar za mir, pravne savjete i psihološku pomoć, Vukovar, 2004.

Arlović Mato, (ur.) *Zbirka zakona*, Narodne novine, Zagreb, 2003.

EDUKATIVNO-INFORMATIVNI SERVIS ZA PRAVA MANJINA I MEĐUETNIČKU TOLERANCIJU, STINA news agency, Split, 2004, brojevi 1–10 (www.stina.hr).

Dragovoljna repatrijacija i održiva reintegracija hrvatskih izbjeglica, <http://www.vlada.hr/dokumenti.html>

Country Report on Human Rights Practicies – US Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, Izvještaj o poštovanju ljudskih prava u Hrvatskoj za 2003. godinu, veljača 2004.

Izvješće Republike Hrvatske o provođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 2004. <http://www.vlada.hr/dokumenti.html>

Izvješće pučkog pravobranitelja o radu u 2003. godini, Pučki pravobranitelj, Zagreb, 2004.

Izvješće o povratku prognanika i izbjeglica od travnja do lipnja 2004, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 2004.

Institucija pučkog pravobranitelja u Hrvatskoj: stručna analiza, OESS, Zagreb, 2003.

Mišljenje Europske komisije o zahtjevu Republike Hrvatske za članstvo u Europskoj uniji, Komisija europskih zajednica, Brussels, 2004, str. 24–29.

Odgovori Vlade Republike Hrvatske na Upitnik Europske komisije, <http://www.vlada.hr/dokumenti.html>

Promjene Ustava Republike Hrvatske, “Narodne novine”, broj 113/2000.

REPORT MINORITIES IN CROATIA, Minority Rights Group International, London, 2004.

Omejec Jasna, *Uloga lokalne samouprave u multikulturalnim pitanjima i međuetničkim odnosima u Republici Hrvatskoj*, Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2001.

Tatalović Siniša, *Politika zaštite nacionalnih manjina u Hrvatskoj*, Nacionalne manjine II – zaštita manjinskih prava u Hrvatskoj, STINA, Split, 2003.

Tatalović Siniša, *Manjinski narodi i manjine*, Prosvjeta, Zagreb, 1997.

Tatalović Siniša, *Politika integracije nacionalnih manjina*, u: Regionalni razvoj i integracija Balkana u Strukturu EU – balkanska raskršća i alternative, Mitrović Lj. (ur), Niš, Filozofski fakultet – Univerzitet u Nišu, 2004, str. 545–559.

Tatalović Siniša, *Ljudska prava u Hrvatskoj – opterećenost problemima nacionalnih manjina*, u: Između autoritarizma i demokratije, (Vujadinović Dragica ur.), CEDET, Beograd, 2004, str. 431–452.

Ustavni zakon o ljudskim pravima i slobodama i o pravima etničkih i nacionalnih zajednica ili manjina u Republici Hrvatskoj, „Narodne novine”, br. 65/1991, 27/1992, 34/1992 – pročišćeni tekst, 51/2000, 105/2000 – pročišćeni tekst.

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina, „Narodne novine”, broj 155/2002.

Vukas B., *The legal Status of Minorities in Croatia, Minorities in Europe – Croatia, Estonia and Slovakia*, S. Trifunovska (ed.), T.M.C. Asser, The Hague, 1999, str. 3–63.

Zakon o odgovornosti za štetu uslijed terorističkih akata i javnih demonstracija, „Narodne Novine” br.117/2003.