ИЗВЕШТАЈ О СПРОВЕДЕНОЈ ЈАВНОЈ РАСПРАВИ О НАЦРТУ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ЗАШТИТИ ПРАВА И СЛОБОДА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

I. Правни оквир, период и начин спровођења јавне расправе

Одбор за правни систем и државне органе Владе Републике Србије, на основу члана 33. став 4. Закона о Влади („Службени гласник РС“, бр. 55/05, 71/05-исправка, 101/07, 65/08, 16/11, 68/12 - УС, 72/12, 7/14-УС, 44/14) и члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13, 76/14), на седници одржаној 6. децембра 2016. године, донео је Закључак 05 Број: 011-11670/2016 којим се одређује спровођење јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о заштити права и слобода националних мањина и утврдио Програм јавне расправе, а на предлог Министарства државне управе и локалне самоуправе.

Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити права и слобода националних мањина (у даљем тексту: Нацрт закона) сачинила је Посебна радна група образована Решењем министра државне управе и лојкалне самоуправе број:119-01-00218/2015-08 од 31. октобра 2016. године у коју су именовани представници Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Министарства културе и и нформисања, Министаррсвта унутрашњих послова, Министарства правде, Републичког секретаријата за законодавство, Канцеларије за људска и мањинска права, Координационог тела за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, Републичког завода за статистику, Покрајинског секретаријата за образовање, прописе, управу и националне мањине – националне заједнице, националних савета мађарске, румунске, словачке и бошњачке национале мањине, Канцеларије Савета Европе у Београду и експерти ОЕБС-а.

Јавна расправа спроведена је у периоду од 8. до 28. децембра 2016. године. Текст Нацрта закона био је објављен на сајту Министарства државне управе и локалне самоуправе www.mduls.gov.rs и на порталу е-управе, а заинтересовани су могли своје примедбе, предлоге и сугестије да достављају Министарсву на електронску адресу ljiljana.bekcic@mduls.gov.rs или у писаној форми на адресу: Министарство државне управе и локалне самоуправе, Београд, Бирчанинова 6.

Током јавне расправе 22. децембра 2016. године одржан је Округли сто, којем су присуствовали чланови Радне групе и представници државних органа, националних савета националних мањина, међународних организација и цивилног сектора.

II. Учесници јавне расправе

У јавној расправи учествовали су државни органи, органи АП Војводине, национални савети националних мањина, политичке странке и покрети, удружења грађани и појединци. На е-мејл адресу Министарства државне управе и локалне самоуправе примедбе, предлоге и сугестије на Нацрт закона доставили су учесници у јавној расправи и то: Заштитник грађана, Покрајински секретаријат за образовање, прописе, управу и националне мањине, национални савети албанске и хрватске националне мањине, Рубен Фукс, председник Савеза јеврејских општина

Србије, Српски покрет Двери, Мађарски покрет, Мрежа за интеркултуралност коју чине следећа удружења грађана: Центар за истраживање етницитета, Центар за регионализам, ЈУКОМ – Комитет правника за људска права, Београдски центар за људска права, ЦДЦС, Урбан – Ин, Дамад –Ин, Лига Рома и Национални конвент о Европској унији, Александар Мартон, одборник у СО Зрењанин.

III. Анализа резултата јавне расправе

1. Примедбе и сугестије начелног карактера

Анализирајући достављене примедбе, предлоге и сугестије учесника јавне расправе на текст Нацрта закона, као и усмена излагања на одржаном округлом столу, може се констатовати следеће:

- Сви учесници јавне расправе упознати су са разлозима и карактером предложених измена Закона о заштити права и слобода националних мањина које се састоје у три групе измена: 1. усклађивању са уставним решењима и одговарајуће номотехничке измене, 2. уврштавању у Закон решења из Акционог плана за остваривање права националних мањина који је Влада Републике Србије усвојила на основу Акционог плана за преговарачко поглавље 23. и 3. уношењу у Закон казнених одредби којима ће се обезбедити доследно поштовање и делотворна примена законских одредби.

- Већина учесника јавне расправе подржала је решења која се односе на номотехничке измене и казнене одредбе.

- Већина учесника јавне расправе доставила је конкретне примедбе, предлоге и сугестије.

- Део учесника јавне расправе доставио је, или изложио, начелне примедбе: да Нацртом закона нису отклоњене до сада уочене препреке које су доводиле до немогућности доследне и ефикасне примене, односно проблема у оставривању права прописаних Законом, иако се као разлог за доношење закона образлаже потреба да се поједина решења прилагођавају стварним потребама унапређења положаја националних мањина; да Нацрт закона није предвидео како да власти у Републици Србији тумаче овај закон и однос са другим законима, тако што би изричито предвидео примену овог закона у случају да према одредбама других закона припадници националних мањина имају мање права, односно да се, у случају да се прописима на другачији начин уређује остваривање права, примењује пропис који обезбеђује већа права; да су се због тога што се Нацртом закона мења више од 20 чланова основног текста, а што је у супротности са јединственим методолошким правилима за израду прописа, стекли услови да се приступи изради новог закона, као и да су у предложеном тексту углавном садржане формулације у футуру.

2. Конкретне примедбе, предлози и сугестије

Конкретне примедбе, предлози и сугестије односе се на поједине чланове Нацрта закона, од којих издвајамо:

- Да се прецизније одреди дефиниција националне мањине на начин који одговара реалности и потребама грађана који се тако осећају и опредељују тако да бројност етничке заједнице не треба, нити сме, да буде једини критеријум за признавање колективних права на оснивање националних савета, односно да се изостави дефиниција националне мањине из основног текста Закона, јер је арбитрарно одређивање броја грађана који се приликом пописа декларисао да припада некој од мањина као тачка разликовања признавања или непризнавања статуса мањине дискриминација бројем, односно репрезентативношћу групе. Било је и сугестија да постојећа, „отворена“ дефиниција која омогућава пуну слободу мањинских етничких група да захтевају признање етно-културних идентитета и да на основу тога остварују призната права, као извор правне несигурности, захтева или набрајање националних мањина у будућем закону (што се може учинити и евентуалном променом Устава), или утврђивањем тачних, довољно промишљених и јасно образложених критеријума за признавање статуса националне мањине.

- Да се измени члан 4. Нацрта закона којим је предвиђена примена афирмативних мера и то на следећи начин:

- Да се у став 1. који прописује да органи власти у Републици Србији могу у складу са Уставом и законом да доносе прописе, појединачне правне акте и да предузимају мере у циљу обезбеђења пуне и ефективне равноправности националних мањина и припадника националних мањина које су у суштински неједнаком положају са осталим грађанима формулација „са осталим грађанима“ замени формулацијом „припадницима већинске нације“, као и да се изостави формулација „које су у суштински неједнаком положају“, или да се, са друге стране, у постојећу одредбу уврсти да се такве мере предузимају ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају.

- Да решења садржана у ставу 3. тог члана Нацрта закона суштински не дефинишу меру афирмативне акције, нити постављају циљ који би њоме требало остварити, и да, у том смислу, постоје два проблема: а) у свим осталим одредбама Нацрта закона остваривање права националних мањина подразумева да је Закон о заштити права и слобода националних мањина акт исте правне снаге као и остали закони у правном систему, док му се формулацијом члана 4. става 3. даје приоритет у односу на прописе којима се регулише радно-правни статус и б) другим прописима није уређено под којим условима, на основу којих конкретних мера и на основу којих критеријума припадници националних мањина остварују предност приликом запошљавања.

- Предложено је такође, да се у члану 5. став 2. Нацрта закона којим је предвиђено да припадници националних мањина који то желе имају право да се подаци о њиховој националној припадности упишу у службене евиденције и збирке личних података, када је то предвиђено посебним законом, уврсти да се то право односи и на јавне исправе, а што је формулисано и Акционим планом.

- Да се у ставу 5. члана 4. Нацрта закона који се односи на заступљеност националних мањина у представничким органима власти утврди ко има право на овакве мере (набрајањем или одређивањем процената), односно да се изричито пропише да националне мањине имају право на заступљеност у представничким телима у складу са афирмативним мерама, а нарочито бројчано мање мањине, или да националне мањине имају право на одређени број мандата у представничким телима на републичком, покрајинском и локалном нивоу.

- Да се допуни члан 9. Нацрта закона којим се допуњује члан 11. став 2. основног текста, а којим се прописује да ће јединица локалне самоуправе обавезно својим статутом увести у службену употребу језик и писмо националне мањине када су испуњени законом прописани услови, тако што би се осмислио начин на који ће се обезбедити непосредна примена законске одредбе која гарантује службену употребу неког језика и писма, а што би се могло решити прописивањем да јединица локалне самоуправе уводи језик националне мањине у службену употребу најкасније 90 дана од утврђивања испуњености законом прописаних услова, као и прописивањем одговарајућих казни за јединицу локалне самоуправе уколико не уведе језик у службену употребу. Такође је предложено да се процентуално учешће припадника националних мањина, као услов за обавезно увођење језика и писма националне мањине у службену употребу у јединици локалне самоуправе, са постојећих 15% смањи на 10%.

- Да се уместо постојеће одредбе према којој народни посланик који припада националној мањини чији број у укупном становништву Републике Србије достиже 2% има право да се обраћа Народној скупштини на свом језику предвиди решење према коме то право има народни посланик који припада националној мањини чији је језик у службеној употреби на територији АП Војводине, или једица локалне самоуправе, као и да то право има и народни посланик који припада националним мањинама чији број припадника у укупном становништву Републике Србије чини најмање 1%.

- Да се у одредби којом се прописује да Република, покрајина и јединице локалне самоуправе могу учествовати у финансирању друштава и удружења националних мањина уместо речи „могу“ унесе реч „учествују“, односно „ће“.

- Да одговарајућа одредба Нацрта закона у којој се остваривање права на заштиту културног идентитета доводи у везу са територијом јединице локалне самоуправе која се сматра национално мешовитом није добро решење, јер проценти, односно критеријуми на основу којих се јединици локалне самоуправе признаје такав статус нису јасно дефинисани и није познато шта су разлози због којих су прописани баш ти проценти.

- Да није прихватљиво предложено брисање члана 13. става 2. основног текста које је прописано чланом 12. Нацрта закона, а према коме је, уколико у тренутку доношења закона не постоји образовање на језику националне мањине у оквиру система јавног образовања, држава дужна да створи услове за организовање образовања на језику националне мањине, а до тада обезбеди двојезичну наставу, или изучавање језика националне мањине са елементима националне културе. У вези са чланом 12. Нацрта закона истакнута је и сугестија да у одредби у којој се предвиђа да се у циљу међусобне толеранције и суживота националних мањина и већинског становништва реализују програми наставних и ваннаставних активности о историји, култури и положају националних мањина у Републици Србији

опредељење ставља на сегрегативни модел мултикултуралности који је супротан природи мултиетничности Србије и да због тога циљеве у том ставу треба заменити са појмовима „интеграција“, или „интеркултуралност“.

- Да се предложеним изменама члана 14. којима је предвиђено да ће се за потребе образовања на језику националне мањине у оквиру високог образовања подржати развијање студијских програма за васпитаче и наставнике, у складу са законом којим се уређује високо образовање, као и да високошколска установа може организовати лекторат на језицима националних мањина, представља снижавање достигнутог нивоа заштите људских и мањинских права, јер важећа верзија предвиђа обавезу државе да обезбеди катедре и факултете.

- Да се другачије уреди чланство у Савету за националне мањине тако што би се прописало да су, осим руководилаца органа државне управе и служб Валде у чији делокруг спадају питања од значаја за националне мањине, чланови још и представници националних савета које предлажу национални савети (уместо постојећег решења према коме су то председници националних савета), као и стручњаци у области мултикултуралности и етницитета и представници цивилног сектора.

- Да је, у вези са организацијом и начином рада националних савета националних мањина, рационалније да се у Нацрту закона предложи њихова децентрализација, односно да се пропише начин избора, организација, рада, надлежности и финансирање мањинских самоуправа на локалном (месном нивоу), предложи начин избора националних савета на државном нивоу који би био јасно повезан са претходно изабраним члановима мањинских самоуправа у локалним заједницама и предложе надлежности и међусобни односи између централних и мањинских самоуправа.

- Да решење садржано у Нацрту закона према коме ће се финансирање програма и пројеката у области културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма средствима из Буџетског фонда уредити посебним законом није рационално, јер је питање финансирања права из области културне аутономије суштински везано за остваривање права уређених чланом 4. и чл. 9-13, као и да је, поред начина финансирања, потребно решити и питања у вези са установљавањем, организацијом, надлежностима, одлучивањем и одговорношћу Буџетског фонда.

IV Разматрање конкретних предлога и сугестија

Министарство државне управе и локалне самоуправе размотрило је све достављене примедбе, предлоге и сугестије учесника у јавној расправи.

Већину конкретних примедби, предлога и сугестија Министарство није било у могућности да прихвати како због тога што једним делом нису у духу концепта на којем се закон заснива, тако и због тога што у значајној мери одударају од системских решења, залазе у материју која треба да буде регулисана посебним законима, или представљају критику већ постојећих и важећих решења садржаних у другим законима.

У том смислу, најпре треба истаћи да Министарство није прихватило предлоге и сугестије у вези са изменом постојећег и важећег одређења националне

мањине. Одређење националне мањине изазвало је велико интересовање за дискусију и достављено је више сугестија и мишљења, али Министарство стоји на становишту да важеће одређење појма националне мањине не треба мењати и да критеријум репрезентативности у постојећој дефиницији, тим пре што није изричито нумерички одређен, није дискриминаторан. Штавише, такав став Министарства има и своје утемељење у пракси надлежних међународних тела. У том смислу, треба истаћи да Саветодавни комитет Савета Европе који помаже Комитету министара Савета Европе у процесу надгледања спровођења Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, а који чине признати и непристрасни ауторитети у области заштите националних мањина, у одељку 23. свог Мишљења о спровођењу Оквирне конвенције у оквиру првог циклуса мониторинга "*сматра позиттивним чињеницу да ова дефиниција покрива велики број група...укључујући и оне које су бројчано мале"*. [1]Будући да се према члану 18. став 3. Устава, одредбе о људским и мањинским правима тумаче у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење, јасно је да се постојеће одређење националне мањине садржано у закону о заштити права и слобода националних мањина не може сматрати дискриминаторним.

Министарство стоји на становишту да нису основане критике упућене одговарајућим одредбама Нацрта закона којима се уређује примена афирмативних мера, како због тога што дефинисање, односно утврђивање врсте таквих мера (квоте, преференцијални третман, итд.) у корист припадника националних мањина у области радних односа у јавном сектору реално није могуће унапред утврдити овим законом (то је заиста материја посебних закона), већ и због тога што није тачна тврдња да циљ таквих мера није постављен, будући да је прописано да такве мере трају до постизања *одговарајуће заступљености* која ће бити утврђена тим законима (могуће је да то буде процентуално учешће сразмерно учешћу припадника националне мањине у укупном становништву Републике, или на подручју органа, или ће одговарајућа заступљеност бити одређена спрам учешћа говорника одређеног језика, итд), а што све (како врста мера, тако и ближе уређивање општег циља одговарајће заступљености) може да буде различито регулисано у зависности од циљева друштвене политике и стога не може, унапред и на једнообразан начин, да буде регулисано овим законом за све нивое територијалне организације и све делове јавног сектора. Због тога што представљају решења у вези са метеријом која треба да буде уређена посебним законима нису прихваћени ни предлози и сугестије који се односе на прописивање права на одређени број мандата у представничким телима (материја закона којима се уређује избор народних посланика и локални избори, као и материја која се уређује општим актима аутономне покрајине), на организацију и начин рада националних савета, као и на финансирање програма и пројеката средствима из Буџетског фонда (материја Закона о националним саветима). Разуме се да изложене примедбе и сугестије могу да буду од значаја за припрему измена и допуна тих закона и Министарство ће их, у оквиру свог делокруга рада, као и сарадње са другим надлежним органима, свакако узети у обзир у случају измена наведених закона. Такође, Министарство није прихватило да се у ставу 1. члана 4. Нацрта

[1] ACFC/OP/I(2003)08 од 27.11.2003.

закона који прописује да органи власти у Републици Србији могу у складу са Уставом и законом да доносе прописе, појединачне правне акте и да предузимају мере у циљу обезбеђења пуне и ефективне равноправности националних мањина и припадника националних мањина које су у суштински неједнаком положају са осталим грађанима формулација „са осталим грађанима“ замени формулацијом „припадницима већинске нације“, као и да се изостави формулација „које су у суштински неједнаком положају“, или да се, са друге стране, у постојећу одредбу уврсти да се такве мере предузимају ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају. Наиме, Примену афирмативних мера уређује и Устав, али на различите начине. У основним начелима о људским и мањинским правима, Устав је у члану 21. став 4. предвидео да се дискриминацијом не сматрају посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају *са осталим грађанима.* Са друге стране, члан 76. став 3. Устава прописује да се дискриминацијом не сматрају посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и *грађана који припадају већини*, ако су усмерене на уклањање *изразито неповољних услова живота који их посебно погађају*. Приметно је да се у изложеним одредбама Устава на различите начине одређује основ, односно разлог примене афирмативних мера, као и њихови бенефицијари, тако да би, уколико би се у сфери мањинске заштите примењивала искључиво одредба члана 76. став 3. такве мере могле бити предвиђене само у корист *припадника националних мањина* и само у случају да су усмерене на уклањање *изразито неповољних услова живота који их посебно погађају*, а што је и критиковано од стране релевантних међународних тела. Због тога је одредба која је садржана у Нацрту закона заснована на члану 21. став 4. Устава и њом је предвиђено да се такве мере доносе, односно предузимају у корист како националних мањина као група, тако и припадника националних мањина које су у суштински неједнаком положају. Са друге стране, уколико се одредба Нацрта закона заснива на члану 21. став 4. Устава, утолико је у истом духу потребно уредити и питање која група је референтна за сагледавање положаја бенефицијара таквих мера, а према члану 21. став 4. Устава, та група је одређена као „*остали грађани*“.

Министарство није прихватило предлог да се у члану 5. став 2. Нацрта закона којим је предвиђено да припадници националних мањина који то желе имају право да се подаци о њиховој националној припадности упишу у службене евиденције и збирке личних података, када је то предвиђено посебним законом, уврсти да се то право односи и на јавне исправе, а што је формулисано и Акционим планом, будући да је чланом 161. Закона о општем управном поступку (“Сл.лист СРЈ“, бр.33/97 и 31/2001 и „СЛ.гласник РС“, бр.30/2010) прописано да органи издају уверења, односно друге исправе о чињеницама о којима воде службену евиденцију (став 1.), као и да таква уверења и друге исправе о чињеницама о којима се води службена евиденција морају бити издата сагласно подацима из службене евиденције и да имају значај јавних исправа (став 2.). Министарство стоји на становишту да изложена одредба Закона о општем управном поступку представља довољан правни основ који омогућава да се подаци

о националној припадности припадника националних мањина упишу и у јавне исправе.

Министарство није прихватило одређени број примедби и сугестија због тога што одударају од решења садржаних у системским законима. У том смислу, одбачене су сугестије да се одредба према којој Република, покрајина и јединица локалне самоуправе могу да учествују у финансирању друштава и удружења националних мањина преформулише у обавезу свих нивоа јавне власти да таква друштва и удружења финансирају, будући да пројектно суфинансирање друштава и удружења предвиђено посебним законима подразумева и могућност да се на јавне позиве за пројектно финнансирање не јаве друштва и удружења припадника националних мањина, баш као што подразумева и могућност да у случају њиховог учешћа предлози пројекта које подносе не задовољавају критеријуме из конкурса, а што свакако не може да буде праћено законском обавезом различитих нивоа власти да финансирају ***сва*** друштва и удружења припадника националних мањина. Из истог разлога одбачене су и критике предложених измена члана 14. Закона о заштити права и слобода националних мањина, јер постојећа обавеза државе да обезбеди катедре и факултете за потребе образовања на језицима националних мањина не одговара Уставом прокламованој и Законом о високом образовању ближе уређеној аутономији универзитета која, између осталог, подразумева и право на утврђивање студијских програма.

Део примедби и сугестија није прихваћен, јер представља одступање од концепта на којем се Нацрт закона заснива и нарушавање његовог унутрашњег системског квалитета. То је најпре случај са предлогом да право да се обраћају Народној скупштини на свом матерњем језику имају и посланици који припадају националним мањинама чији су језици у службеној употреби у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе, будући да не постоји веза између службене употребе језика и писама националних мањина у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе са правом на обарћање Народној скупштини на матерњем језику, а отворено је и питање да ли постоје оправдани разлози због којих би се такви народни посланици Народној скупштини, као централном представничком телу које представља све грађане Републике Србије, обраћали на свом језику. Са друге стране, чини се потпуно оправданим да се задржи одредба према којој то право имају народни посланици који припадају националним мањинама чији број у укупном сзановништву достиже 2%, јер је тај проценат предвиђен и као услов за уживање и остваривање права припадника националних мањина да се државним органима обрате на свом језику и да добију одговор на свом језику. Из истог разлога није пријвађен предлог да се обавеза службеног истицања националних симбола националних мањина прошири на целу годину, јер не постоји разлог да се симболи једне националне заједнице којима се изражава припадност тој заједници службено истичу током читаве године на зградама и у просторијама локалних органа и организација са јавним овлашћењима.

У ову групу спада и предлог да се чланство у Савету за националне мањине уреди на другачији начин. Министарство сматра да би се прописивањем да су, осим руководилаца органа државне управе и служби Владе, чланови Савета представници националних савета које предлажу национални савети, уместо постојећег решења према коме су то председници националних савета, на одређени начин умањио значај овог тела и да такво решење не би у потпуности било у складу

са потребом институционализовања дијалога између челних људи надлежних државних органа и националних савета. Такође, Министарство стоји на становишту да би увођење у чланство Савета стручњака у области мултикултуралности и етницитета, као и представника цивилног сектора, са једне стране било од значаја за остваривање појединих задатака Савета (као што је то случај са праћењем и разматрањем остваривања права националних мањина и стања међунационалних односа у Републици Србији), док би, са друге стране, у одређеној мери, умањило могућност да национани савети у непосредном дијалогу са представницима државних органа учествују у остваривању задатака Савета који су од значаја за њихов положај и рад (као што је то случај са праћењем остваривања сарадње националних савета са државним, покрајинским и локалним органима и разматрањем услова за рад националних савета), или ауторитативно одлучују о питањима у којима представљају националне мањине (предлагање националних симбола, знамења и празника и учествовање у одлучивању о њиховом потврђивању). Чланство стручњака у области мултикултуралности и етницитета, као и представника цивилног сектора у Савету за националне мањине, као сталног радног тела Владе чије чланове својим решењем именује Влада, отворило би низ питања, од начина утврђивања њихове стручности, до њихових права и обавеза у Савету, а будући да постоје значајни и делотворни механизми посредством којих стручна јавност и заинтересоване организације цивилног друштва могу да допринесу остваривању задатака Савета, нарочито оних који су стручног карактера, Министарство није прихватило и наведени предлог.

Прихваћена је сугестија да се одредба члана 9. став 1. Нацрта закона допуни одређењем према коме би јединица локалне самоуправе била у обавези да језик националне мањине уведе у службену употребу најкасније 90 дана од утврђивања испуњености законом прописаних услова.

Такође, прихваћен је и предлог да се у одредби члана 12. став 6. Нацрта закона у којој се предвиђа да се у циљу међусобне толеранције и суживота националних мањина и већинског становништва реализују програми наставних и ваннаставних активности о историји, култури и положају националних мањина у Републици Србији, суживот као циљ реализације таквих програма и активности замени појмом интеркултуралност.