

MILICA V. MATIJEVIĆ

AFIRMATIVNE MERE ZA ZAPOŠLJAVANJE PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA U DRŽAVNOJ UPRAVI REPUBLIKE SRBIJE

– Osvrt na postojeća rešenja –

U nastojanju da reši problem neadekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u državnoj upravi, konstatovanog u nalazima Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Republika Srbija je tokom prethodne tri godine usvojila niz novih odredbi kojima se u postojeće radno-pravno zakonodavstvo uvodi institut afirmativnih mera. Afirmativne mere se ustanovljavaju u korist kandidata iz redova nacionalnih manjina u postupku popunjavanja radnih mesta u organima državne uprave. Autorka analizira sadržaj ovih odredaba u svetlu relevantnih međunarodnih standarda, kao i tumačenja standarda adekvatne zastupljenosti koje u svojim komentarima daje Savetodavni komitet. Naročito se razmatra način na koji je određen krug korisnika afirmativnih mera spram potrebe da se obezbedi efektivna jednakost pripadnika nacionalnih manjina, kao krajnje svrhe standarda adekvatne zastupljenosti.

Ključne reči: *afirmativne mere, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, standard adekvatne zastupljenosti, zapošljavanje, državna uprava*

U V O D

Jedna od centralnih odredbi Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope sadržana je u njenom članu 15, kojim se države potpisnice

Dr Milica V. Matijević, istraživač saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu.

obavezuju da stvore uslove za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu zemlje i javnim poslovima, posebno onim koji se na njih odnose.¹ Njom uspostavljeno pravo učešća u javnim poslovima je, s jedne strane, osnovni instrument putem koga se obezbeđuje da će posebne potrebe nacionalnih manjina, kao što je očuvanje jezika i drugih osobenosti njihovog identiteta, biti uzete u obzir prilikom donošenja odluka od značaja za njihov položaj u društvu.² S druge strane, stepen ostvarenosti ovog prava ujedno je i mera ostvarenosti brojnih drugih prava garantovanih Okvirnom konvencijom, od čije realizacije zavisi nivo ravnopravnosti pripadnika nacionalnih manjina.

Pravo da učestvuju u javnom životu propisano članom 15 Okvirne konvencije, zapravo je zbir nekoliko participativnih prava, među kojima je i pravo na učešće u radu javne uprave. Shodno tumačenju člana 15, koje u svojim komentarima daje Savetodavni komitet,³ stepen ostvarenosti prava na učešće u radu javne uprave procenjuje se ne samo kroz to u kojoj su meri stvoreni uslovi za učešće predstavnika nacionalnih manjina u telima koja odlučuju o pitanjima od posebnog značaja za njihove zajednice, već i spram stepena zastupljenosti pripadnika manjinskih zajednica među zaposlenima u organima javne uprave.

U komentarima Savetodavnog komiteta, ovaj poslednji aspekt prava na učešće u javnim poslovima našao je svoj izraz u standardu adekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina i/ili osoba koje govore jezike nacionalnih manjina među zaposlenima u javnoj upravi.⁴ Spram ovog standarda Savetodavni komitet razmatra mere koje je država potpisnica preduzela u razmatranom periodu, te i na osnovu toga procenjuje stepen ispunjenosti čl. 15 Okvirne konvencije.

¹ Savezna skupština SR Jugoslavije ratifikovala je Okvirnu konvenciju 1998. godine (Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/98). Na poziv Komiteta ministara Saveta Evrope, SR Jugoslavija je pristupila Okvirnoj konvenciji 11. maja 2001. godine i ona je za njustupila na snagu 1. septembra 2001. godine. Dalje: "Okvirna konvencija".

² Savetodavni Komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Tematski komentar br. 2: Efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, usvojen 27. februara 2008. (ACFC/31DOC(2008)001). Dalje: "Komentar br. 2". Videti i: Lidija Basta Flajner, "Participation Rights Under the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM): Towards a Legal Framework Against Social and Economic Discrimination", Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, br. 65, 2013, str. 23.

³ Savetodavni Komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Dalje, "Savetodavni komitet".

⁴ U daljem tekstu će se za standard pretežno koristiti skraćeni nazivi, kao što su "standard adekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina" ili samo "standard adekvatne zastupljenosti".

Tako u posljednjem, trećem po redu Mišljenju za Republiku Srbiju, koje je ovo ekspertsko telo zaduženo za praćenje primene Okvirne konvencije donele 2013. godine, Savetodavni komitet ukazuje na problem nedovoljne zastupljenosti pripadnika manjinskih zajednica u državnoj upravi.⁵ Savetodavni komitet problem malog broja pripadnika nacionalnih manjina i/ili osoba koje govore manjinske jezike među zaposlenima u organima državne uprave svrstava među teme koje zahtevaju neodložnu akciju Republike Srbije, te je s tim u vezi poziva da preduzme odlučne mere kako bi obezbedila uslove za njihovu adekvatnu zastupljenost.⁶

S obzirom na ulogu Savetodavnog komiteta i njegovih nalaza u procesu praćenja napretka država kandidata u ispunjavanju kriterijuma za članstvo u Evropskoj uniji, skoro istovetna konstatacija našla je svoje mesto i u tekstu Zajedničke pozicije Evropske unije o pregovorima o pravosuđu i osnovnim pravima.⁷ U ovom dokumentu Evropska unija poziva Republiku Srbiju “da preduzme mere za obezbeđivanje adekvatne zastupljenosti u državnoj upravi nacionalnih manjina uspostavljanjem odgovarajućih kriterijuma za zapošljavanje”, odnosno, da dosledno sprovodi svoj Akcioni plan za pregovaračko poglavlje 23 kako bi delotvorno sprovela preporuke iz Trećeg mišljenja Savetodavnog komiteta koje se tiču standarda adekvatne zastupljenosti.⁸

Naime, Vlada Republike Srbije je 2016. godine usvojila Akcioni plan za sprovođenje prava nacionalnih manjina, srednjoročni strateški dokument koji predstavlja sastavni deo Akcionog plana za poglavlje 23,⁹ a među čijim se ciljevima nalazi i onaj koji se tiče postizanja odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi.¹⁰ Izmena zakonodavnog okvira radi stvaranja pravnog osnova za propisivanje afirmativnih mera jedna je od osnovnih aktivnosti usmerenih na ostvarenje tog cilja. Shodno Akcionom planu, pod ovom aktivnošću predviđa se “uvođenje odredaba u posebnim zakonima kojima se uređuje radno-pravni status zaposlenih u javnom sektoru, koje će omogućiti davanje

⁵ Time ponovivši nalaze iz prethodna dva ciklusa praćenja primene Okvirne konvencije, Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje za Srbiju, usvojeno 28. novembra 2013. (ACFC/OP/III(2013)006), str. 2, 51, 52, 63.

⁶ *Ibidem.*

⁷ Savet Evropske Unije, Zajednička pozicije Evropske unije o pregovorima o pravosuđu i osnovnim pravima, usvojena 5. jul 2016. (10074/16), str. 16, 17.

⁸ *Ibidem.*

⁹ Vlada Republike Srbije, Akcioni plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, usvojen 3. marta 2016.

¹⁰ *Ibidem*, Poglavlje VIII.

prednosti nacionalnim manjinama pri zapošljavanju/otpuštanju pri istim uslovima, a do postizanja odgovarajuće strukture zaposlenih u javnom sektoru na svim nivoima teritorijalne organizacije.”¹¹ Vođena ovim ciljem, počev od 2016. godine Republika Srbija menja niz opštih i posebnih zakona kako bi omogućila primenu mera afirmativne akcije u postupku zapošljavanja u organima državne uprave u korist pripadnika nacionalnih manjina, i time odgovorila na preporuke Savetodavnog komiteta za ostvarivanje standarda adekvatne zastupljenosti.

Na ovaj način nastale odredbe predmet su ovog rada. Autorka analizira njihov sadržaj i njihov odnos sa ostalim relevantnim odredbama radno-pravnog zakonodavstva kojima je uređen postupak zapošljavanja u državnoj upravi. Analiza je preduzeta sa ciljem da se utvrdi da li su i u kojoj meri razmatrane odredbe u skladu sa postojećim međunarodnim standardima koji omeđuju primenu mera afirmativne akcije, kao i tumačenjima standarda adekvatne zastupljenosti nacionalnih manjina koje u svojim komentarima daje Savetodavni komitet. U radu se na jedan načelan način traga za odgovorom na pitanje da li su novouvedene odredbe adekvatan odgovor na preporuke Savetodavnog komiteta koje se tiču standarda adekvatne zastupljenosti. On je kao takav tek uvod za neke buduće, detaljnije analize koje bi se bavile konkretnim potencijalima ovih odredaba da obezbede veću zastupljenost nacionalnih manjina i/ili osoba koje govore manjinske jezike u javnoj upravi.

Iako su afirmativne mere uvedene u postupak zapošljavanja u svim segmentima javne uprave, rad za predmet ima samo propise koji uređuju postupak zapošljavanja u organima *državne uprave* obzirom na to da se problem neadekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina na koji Savetodavni komitet ukazuje odnosi pre svega na nju. Druga bitna napomena u pogledu opsega rada tiče se kategorije zaposlenih kojima se analiza bavi. Na osnovu propisa na snazi, pojam zaposlenih u organima i organizacijama državne uprave Republike Srbije pored državnih službenika obuhvata i državne funkcionere i nameštenike.¹² Iako u svojim komentarima Savetodavni komitet ne pravi razliku između ove tri kategorije, rad je ograničen na odredbe koje se tiču državnih službenika. Državni funkcioneri ne ulaze u njegovo polje razmatranja jer oni vrše javnu funkciju koja se po svojoj prirodi “ne ugovara niti se stiče” već im se poverava izborom ili postavljenjem,¹³ te se u vezi sa ovom kategorijom zaposlenih ni ne može govoriti

¹¹ *Ibidem*, Aktivnost 8.1.

¹² Čl. 2 Zakona o državnim službenicima (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, br. 81/2005. – ispr., br. 83/2005. – ispr., br. 64/2007, br. 67/2007. – ispr., br. 116/2008, br. 104/2009., br. 99/2014., br. 94/2017. i br. 95/2018.).

¹³ Zoran Ivošević, “Pravni položaj javnih funkcionera”, *Pravni zapisi*, br. 1, 2012, str. 91.

ti o afirmativnim merama za zapošljavanje. S druge strane, nameštenici su lica angažovana za obavljanje pratećih, pomoćno-tehničkih poslova, te je njihova uloga u obezbeđivanju delotvornog učešća nacionalnih manjina u vođenju javnih poslova od sporednog značaja.

Rad je strukturiran na sledeći način: u prvom delu autorka identifikuje odredbe kojima se uvode mere afirmativne akcije i pruža pregled drugih radno-pravnih odredaba koje su od neposredne važnosti za razumevanje domašaja afirmativnih mera. Sama analiza ovih odredaba izložena je u drugom delu rada. U zaključku autorka sumira rezultate preduzete analize i smešta ih u širi društveni kontekst.

PREGLED POZITIVNO-PRAVNOG OKVIRA ZA PRIMENU AFIRMATIVNIH MERA U POSTUPKU ZAPOŠLJAVANJA U ORGANIMA DRŽAVNE UPRAVE

Ustav Republike Srbije propisuje da ratifikovani međunarodni ugovori, među koje spada i Okvirna konvencija, čine sastavni deo pravnog poretka Republike Srbije.¹⁴ U njemu se garantuje i neposredna primenjivost manjinskih prava zajemčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenih međunarodnim ugovorima, te da će tumačenje u njima sadržanih odredbi biti u skladu sa praksom međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (čl. 18). No, kao i većina drugih članova Okvirne konvencije odredbe čl. 15 su programskog karaktera i one pred države članice postavljaju cilj koji treba ostvariti ali ne propisuju način njegovog ostvarivanja.¹⁵ Iz toga proizilazi da tekst čl. 15 i njegovo tumačenje dato u opštim i posebnim komentarima Savetodavnog komiteta ne mogu biti neposredni vodič domaćim institucijama u njihovom nastojanju da obezbede uslove potrebne za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u poslovima javne uprave, odnosno, ne mogu biti neposredni pravni osnov za uvođenje mera afirmativne akcije. Standard adekvatne zastupljenosti jedan je od putokaza za ostvarenje svrhe čl. 15, ali je i on previše apstraktan da bi na njemu mogle biti zasnovane konkretne mere za efikasnije učešće nacionalnih manjina u vršenju javnih poslova.

Pravni osnov za uvođenje afirmativnih mera

¹⁴ Čl. 16 i čl. 194 Ustava Republike Srbije od 8. novembra 2006. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 98/2006).

¹⁵ Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities, st. 11, str. 12.

Pravni osnov za uvođenje mera afirmativne akcije za pripadnike nacionalnih manjina koje se tiču zapošljavanja u javnom sektoru nalazi se u čl. 77 Ustava Republike Srbije, koji uspostavlja obavezu državnih organa i drugih segmenata javne uprave da pri zapošljavanju novih lica vode računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina. Svrha ove odredbe je da se obezbedi ravnopravnost između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većine u vođenju javnih poslova (st. 1). Ona je razrađena u čl. 4 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, u koji se izmenama i dopunama iz 2018. godine unosi sledeća odredba:

“Neće se smatrati diskriminacijom mere za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti u zapošljavanju [...] u javnom sektoru na svim nivoima teritorijalne organizacije, koje su propisane odredbama posebnih zakona kojima se uređuje radnopravni status zaposlenih u javnom sektoru, ako takve mere važe do postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina koja je utvrđena tim zakonima.”¹⁶

Kao što se vidi, ovom se odredbom izričito dopušta uvođenje mera afirmativne akcije u postupku popunjavanja radnih mesta u državnoj upravi, propisuje njihova svrha i njihovo trajanje vezuje za cilj povodom koga su ustanovljene.

Posebni pozitivno-pravni propisi kojima se uvode afirmativne mere

Kada su u pitanju posebni propisi kojima je regulisano popunjavanje radnih mesta u državnoj upravi, opšta odredba o efektivnoj ravnopravnosti i mera afirmativne akcije sadržana je u Zakonu o državnoj upravi.¹⁷ Još 2007. godine zakonodavac kroz čl. 5a obavezuje organe državne uprave da se staraju o sprovođenju posebnih mera, u skladu sa Ustavom, zakonima i drugim aktima, “radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima”.Ovu odredbu zakonodavac razvija u Zakonu o državnim službenicima, uvodeći mere afirmativne akcije u postupak popunjavanja radnih mesta u državnoj upravi.

Zakon o državnim službenicima uspostavlja poseban radno-pravni režim koji važi za sve državne službenike. Državni službenici su definisani u čl. 2 kao lica čije se radno mesto sastoji od poslova iz delokruga organa državne uprave, ili

¹⁶ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (*Službeni list SRJ*, br. 11/2002, *Službeni list SCG*, br. 1/2003. Ustavna povelja i *Službeni glasnik RS*, br. 72/2009. – dr. zakon, 97/2013. – odluka US i 47/2018.).

¹⁷ Zakon o državnoj upravi (*Službeni glasnik RS*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 30/2018. (drugi zakon), 47/2018.)

sa njima povezanih opštih pravnih, informatičkih, materijalnofinansijskih, računovodstvenih i administrativnih poslova. Radna mesta državnih službenika su, u zavisnosti od složenosti poslova, ovlašćenja i odgovornosti, podeljena na položaje i izvršilačka radna mesta (čl. 32, st. 1).¹⁸ Odredbama Zakona o državnim službenicima propisan je izvestan broj opštih i posebnih uslova koje svaki kandidat mora da ispuni bez obzira da li se radi o položaju ili izvršilačkom radnom mestu.¹⁹ Posebni uslovi se odnose na nivo stručne spreme, odnosno potrebnog obrazovanja, na radno iskustvo i kompetencije neophodne za obavljanje poslova određenog radnog mesta (čl. 46).

Kao što je to slučaj sa svim savremenim evropskim sistemima javne uprave, izbor kandidata za rad u organima državne uprave zasniva se na principu zasluga, odnosno, na njihovoj stručnoj osposobljenosti, znanju i veštinama. Zakon o državnim službenicima, u članu kojim se proklamuje načelo jednakosti u pristupu zaposlenju u državnim službama, propisuje da su kandidatima za radno mesto u organima državne uprave pod jednakim uslovima dostupna sva radna mesta, te da se izbor vrši na osnovu provere kompetencija, odnosno, u skladu sa načelom zasluga (čl. 9 st. 1). U stavu 2 istog člana propisuje se obaveza državnih organa da pri zapošljavanju vode računa "da nacionalni sastav [...] odlika u najvećoj mogućoj meri strukturu stanovništva."²⁰

Ovaj član ne sadrži preciznu odrednicu o tome da li se stepen zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina procenjuje na nivou svih zaposlenih u organima državne uprave, ili pak na nivou pojedinačnog organa u kome se radno mesto popunjava. Odgovor na to pitanje dat je u Uredbi o internom i javnom konkursu za

¹⁸ Prva grupa obuhvata ona radna mesta koja u znatnoj meri uključuju poslove rukovođenja (čl. 33 st. 1). Izvršilačka radna mesta su sva ostala radna mesta ustanovljena radi obavljanja poslova iz delokruga državnog organa i ona su, u zavisnosti od složenosti i odgovornosti poslova, kao i uslova za obavljanje ovih poslova, razvrstana po zvanjima.

¹⁹ Kandidat za bilo koje radno mesto mora da bude punoletan, da ima državljanstvo Republike Srbije, da poseduje odgovarajući stručnu spremu, da nije bio ranije osuđivan na kaznu zatvora od šest meseci ili dužu, kao i da mu ranije nije prestao radni odnos u državnom organu zbog teže povrede dužnosti iz radnog odnosa (čl. 45 st. 1). Za položaj se zahteva i posedovanje visoke stručne spreme, i najmanje devet godina radnog iskustva u struci ili sedam godina radnog iskustva u struci, od kojih najmanje dve godine na rukovodećim radnim mestima, ili pet godina radnog iskustva na rukovodećim radnim mestima (čl. 45 st. 3).

²⁰ Mere afirmativna akcija pominju se i u Zaključku Vlade Republike Srbije o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave, donetom 2006. godine (*Službeni glasnik RS*, br. 40/2006), u kome se predviđa niz mera koje će "neposredno ili preko svojih nadležnih organa i službi [Vlada] trajno preduzimati [...] radi povećanja učešća pripadnika nacionalnih manjina kao državnih službenika i nameštenika u organima državne uprave" (tč. 1). No, ove se mere tiču pre svega područnih jedinica organa državne uprave obrazovanih za teritoriju na kojoj u pretežnoj meri i tradicionalno žive pripadnici nacionalnih manjina.

popunjavanje radnih mesta u državnim organima.²¹ U njenom čl. 11, st. 5 sadržano je pravilo da se potreba za zapošljavanjem pripadnika nacionalnih manjina utvrđuje na osnovu odnosa između broja zaposlenih koji su se izjasnili kao pripadnici pojedine nacionalne i njihove zastupljenosti u stanovništvu na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalazi sedište državnog organa, odnosno, područna jedinica u kojoj se popunjava radno mesto. Ona glasi ovako:

“Potreba za zaposlenjem pripadnika određene nacionalne manjine proizlazi iz odnosa broja zaposlenih koji su se izjasnili kao pripadnici pojedine nacionalne manjine prema podacima iz registra zaposlenih u javnoj upravi u skladu sa zakonom i njihove zastupljenosti u stanovništvu na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalazi sedište državnog organa, odnosno područna jedinica državnog organa u kom se popunjava radno mesto prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva, pod uslovom da se o svojoj nacionalnoj pripadnosti izjasnilo 30% zaposlenih u državnom organu, odnosno područnoj jedinici državnog organa.”

Zakon o državnim službenicima predviđa nekoliko načina popunjavanja izvršilačkih radnih mesta: premeštajem unutar istog državnog organa; premeštajem po osnovu sporazuma o preuzimanju; premeštajem iz drugog državnog organa po sprovedenom internom ili javnom konkursu i, na kraju, zasnivanjem radnog odnosa nakon sprovedenog javnog konkursa na kome je izabran kandidat koji nije državni službenik (čl. 48 i 49). Javni konkurs se sprovodi tek ukoliko drugi način popunjavanja radnog mesta nije uspeo (čl. 49, st. 5). Za položaje je postupak nešto uprošćeniji jer se oni popunjavaju po sprovedenom internom ili javnom konkursu (čl. 66), ali je važno primetiti da zakon pod određenim okolnostima dopušta da državni službenik posle isteka vremena na koje je postavljen bude ponovo postavljen na isti položaj i bez internog ili javnog konkursa (čl. 67).

Postupak sprovođenja internog i javnog konkursa bliže je uređen Uredbom o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima. Ovaj podzakonski akt sadrži nekoliko odredaba koje se tiču primene afirmativnih mera.²² U njenom čl. 11 st. 4 kaže se da “ako postoji potreba za zaposlenjem pripadnika nacionalne manjine koja je nedovoljno zastupljena među zaposlenima, u oglasu se posebno navodi da pripadnici te nacionalne manjine imaju prednost na listi kandidata u odnosu na druge kandidate sa kojima su ostvarili isti rezultat u konkursnom postupku”. Nakon sastavljanja spiska kandidata koji, shodno podacima iz prijave na konkurs, zadovoljavaju uslove za zaposlenje, sprovodi se

²¹ Uredba o internom i javnom konkursu za popunjavanje radnih mesta u državnim organima (*Službeni glasnik RS*, br. 2/2019.)

²² Sem manjih izuzetaka, odredbe o internom i javnom konkursu za popunjavanje izvršilačkih radnih mesta važe i za popunjavanje položaja kada položaj popunjava Vlada (čl. 74).

izborni postupak u kome se proveravaju kompetencije kandidata prema propisanim kriterijumima.²³ Konkursna komisija na osnovu utvrđenih rezultata potom sačinjava listu kandidata koji ispunjavaju merila propisana za izbor. Istu dostavlja rukovodiocu, koji će u roku od 15 dana u radni odnos primiti kandidata koji je sa najboljim rezultatom ispunio merila za izbor (čl. 57 st. 1 i 2).

Kao dopunski kriterijum za konačan izbor kandidata, Zakon o državnim službenicima ovde uvodi i pravilo da se, *ukoliko se na listi nalazi dva ili više jednako kvalifikovana kandidata a jedan od njih je pripadnik nacionalne manjine, prednost daje kandidatu koji je pripadnik nacionalne manjine* (čl. 57 st. 3).²⁴ Dodatna pravila za odabir kandidata sadržana su u čl. 54 Uredbe o internom i javnom konkursu. U slučaju da je u oglasu o konkursu navedeno da postoji potreba za zapošljavanjem pripadnika nacionalnih manjina koji su nedovoljno zastupljeni među zaposlenima, prvi dodatni kriterijum za rangiranje kandidata koji imaju isti broj bodova je pripadnost nacionalnoj manjini (čl. 54, st. 2). Shodno ovom pravilu, kandidat koji se dobrovoljno izjasnio o pripadnosti nacionalnoj manjini u konkursnoj prijavi rangira se prvi u odnosu na ostale kandidate koji imaju isti broj bodova. Drugo pravilo, u kome je sadržano rešenje za situaciju u kojoj više kandidata iz reda nacionalnih manjina ima isti broj bodova, uspostavlja kao sledeći dodatni kriterijum broj bodova kojim su vrednovane ponašajne kompetencije (čl. 54, st. 4). U slučaju da jednako kvalifikovani kandidati pripadnici nacionalnih manjina imaju jednak broj bodova za ponašajne kompetencije, treći dodatni kriterijum je broj bodova kojim je kandidat vrednovan na intervjuu sa komisijom (čl. 54, st. 4). Ukoliko ni jedan od prethodna tri kriterijuma ne omogući izbor kandidata, predviđeno je i četvrto pravilo koje prednost daje kandidatu koji je sa više bodova vrednovan na posebnim funkcionalnim kompetencijama, među koje spada i poznavanje stranog, odnosno, jezika nacionalnih manjina (čl. 54, st. 4).

²³ Vladin Zaključak ovde uvodi obavezu da pri proveru stručne osposobljenosti, znanja i veština kandidata u okviru javnog konkursa za popunu slobodnog radnog mesta u područnim jedinicama obrazovanim za teritoriju na kojoj je u službenoj upotrebi jezik jedne ili više nacionalnih manjina, testovi ili drugi materijali za pismenu proveru budu dostupni i na odgovarajućem jeziku nacionalne manjine. Tč. 10 Zaključka Vlade Republike Srbije o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave.

²⁴ Zaključak o merama za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina, koji je Vlada usvojila znatno pre nego što je data odredba uneta u Zakon o državnim službenicima, u tački 11 ovaj kriterijum određuje na sledeći način: "Prilikom sačinjavanja liste za izbor i izbora kandidata po sprovedenom javnom konkursu, konkursna komisija, odnosno rukovodilac organa državne uprave su dužni da se, u okviru primene principa profesionalizacije, koji podrazumeva stručnu osposobljenost, znanje i veštine kandidata za obavljanje poslova organa državne uprave kao osnovni kriterijum za izbor, među jednakim kandidatima posebno vodi računa o zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u ukupnoj strukturi zaposlenih u organu".

ANALIZA

Opšta razmatranja sadržine odredaba kojima se uvode mere afirmativne akcije

Iako je primena instituta afirmativnih mera izrodila brojne, sadržinski i obuhvatom veoma raznovrsne tipove afirmativnih mera,²⁵ pravna teorija i praksa su ipak uspele da iznedre nekoliko osnovnih kriterijumakoji omeđuju ovaj institut. Shodno tumačenjima relevantnih instrumenata za zaštitu ljudskih pravau presudama međunarodnih sudskih institucija ikomentarima međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava, da bi određena mera mogla da se nazove merom afirmativne akcije i bila pravno dozvoljena, ona mora ispuniti tri osnovna uslova:²⁶ a) da sadržinski bude jasno određena, odnosno, konkretna u pogledu toga kome je namenjena, razloga zbog koga se uvodi, i oblasti na koju se odnosi; b) da nje-no trajanje bude ograničeno; v) da svi aspekti afirmativne mere budu međusobno usklađeni i na koherentan način usmereni ka cilju zbog koga se ona uvodi. Sva tri uslova moraju biti ispunjena već u fazi stvaranja pravnog osnova za primenu mera afirmativne akcije, odnosno, već ih i same pravne norme kojima su propisane moraju zadovoljiti. Oni su vešto sumirani u radnoj definiciji afirmativnih mera sadržanoj u Izveštaju o pojmu i praksi mera afirmativne akcije koji je Specijalni izvestilac Mark Bosui (Marc Bossuyt) 2000. godine pripremio za potrebe Potkomisije Ujedinjenih nacija za promociju i zaštitu ljudskih prava:

“Afirmativna akcija je koherentan paket mera privremenog karaktera, jasno usmerenih na unapređenje položaja pripadnika ciljne grupe u jednom ili više vidova njihovog društvenog života, kako bi se postigla njihova efektivna jednakost.”²⁷

²⁵ V. UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Comprehensive Examination of Thematic Issues Relating to Racial Discrimination: The concept and practice of affirmative action (Preliminary report submitted by Mr. Marc Bossuyt, Special Rapporteur, in accordance with Sub-Commission resolution 1998/5 Corrigendum), 8 August 2000, E/CN.4/Sub.2/2000/11/Corr.1, st. 114, str. 25.

²⁶ V. Ann F. Bayefsky, “The principle of Equality or Non-discrimination in International Law” *Human Rights Law Journal* no. 11, 1990, str. 26, 27.

²⁷ UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Comprehensive Examination of Thematic Issues Relating to Racial Discrimination: The concept and practice of affirmative action, st. 6, str. 3. Slično određenje afirmativnih mera nalazimo i u akademskoj literaturi, u definicijama kao što je ona u kojoj su afirmativne mere određene kao “mere kojima se nastoji povećati stepen učešća grupa određenih karakteristikama kao što su rasa, rod, invaliditet, u oblastima u kojima se smatra da su one nedovoljno predstavljene”. Christopher McCrudden, Sacha Prechal, “The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A Practical Approach”, European Commission, 2011, str. 38. Videti i veoma široku definiciju afirmativnih mera Kolma O’sine idea, koje on naziva “pozitivna akcija”, i pod njima podrazumeva “bilo koju vrstu proaktivnih mera,

Uvodeći mere afirmativne akcije za zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u pozitivno pravo Republike Srbije, zakonodavac je u priličnoj meri zadovoljio ove kriterijume. Već je u čl. 4 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji predstavlja neposredan pravni osnov za uvođenje afirmativnih mera u naše radno-pravno zakonodavstvo, jasno određena svrha uvođenja mera (“unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti u zapošljavanju”), korisnici mera (“pripadnici nacionalnih manjina”) i oblast na koju se mere odnose (“zapošljavanje u javnom sektoru”), te ograničeno njihovo trajanje (“do postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina”). Kao što smo videli, čl. 4 je na prilično sistematičan i koherentan način razrađen u Zakonu o državnim službenicima. U njemu sadržane odredbe o afirmativnim merama u korist pripadnika manjinskih zajednica na jasan način određuju način njihovog sprovođenja, ispunjavajući time uslov da sadržina mera afirmativne akcije bude precizno određena. U Uredbi o internom i javnom konkursu na prilično detaljan način uređuju se pitanja koja se tiču njihovog sprovođenja i obezbeđuje da svi bitniji aspekti njihove primene budu međusobno usklađeni i na koherentan način usmereni ka zadatom cilju. Donosilac datog podzakonskog akta ovde nastoji i da reguliše pitanje vremenskog važenja odredaba o afirmativnim merama, odnosno, da precizan odgovor na pitanje kada se ima smatrati da je došlo do postizanja odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.

Princip formalne jednakosti, u kome leži suštinski razlog zbog koga mere afirmativne akcije moraju biti vremenski ograničene tj. vezane za ispunjenje konkretnog i merljivog cilja u domenu efektivne jednakosti, isto tako nalaže i da mere afirmativne akcije ne izlaze izvan okvira onog što je apsolutno neophodno za postizanja pred njih postavljenog cilja.²⁸ Drugim rečima, mere afirmativne akcije se mogu smatrati legitimnim sredstvom za postizanje efektivne jednakosti pripadnika manjinskih zajednica samo ukoliko postoji odnos srazmernosti između njihovog obuhvata i cilja kome se teži.²⁹

U pravnoj teoriji i praksi dobro je poznato da je princip srazmernosti podlozan veoma različitim i često kontradiktornim tumačenjima, što je dovelo do toga da je pitanje koje se mere imaju smatrati dozvoljenim, postalo veoma kon-

uključujući i raznovrsne strategije i inicijative, oblikovanih tako da budu od koristi grupi koja je u nepovoljnom položaju”. Colm O’Cinneide, “Positive Action and the Limits of Existing Law”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*no. 13, 2006, str. 354.

²⁸ Explanatory Report to the Framework Convention, st. 39, str. 15.

²⁹ V. *UN Committee on the Economic, Social and Cultural Rights*, General Comment No. 20: Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights, 10 June 2009, E/C.12/GC/20, (further: UNCESCR, General Comment No. 20), st. 9, str. 4.

troveržno i izvor brojnih pravnih rasprava.³⁰ U nastojanju da pomogne državama potpisnicama Okvirne konvencije da lakše prebrode ove dileme, Savetodavni komitet u svojim komentarima ukazuje na neophodnost da i nakon propisivanja mera afirmativne akcije, sistem zapošljavanja ostane zasnovan na principu zasluga, odnosno, na objektivnim kriterijumima za kvalitetno obavljanje poslova radnog mesta koje se popunjava.³¹

Analiza gore izloženih odredaba Zakona o državnim službenicima i sa njima povezanih odredaba podzakonskih akata ukazuje na to da se uvođenjem mera afirmativne akcije u korist pripadnika nacionalnih manjina ne narušava načelo zasluga na kome počiva postupak zapošljavanja. To je postignuto tako što se prednost daje kandidatu koji pripada manjinskoj zajednici isključivo u situaciji kada je on pokazao isti stepen stručne osposobljenosti, znanja i veština neophodnih za obavljanje poslova radnog mesta koje se popunjava kao i drugi jednako rangirani kandidat.

Prethodni redovi pokazuju da se pri propisivanju mera afirmativne akcije uvedenih s ciljem da se ispuni standard adekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u državnoj upravi, zakonodavac skoro u potpunosti kretao sigurnim stazama. Može se konstatovati da analizirane odredbe ispunjavaju osnovne međunarodne standarde, odnosno, u njima sadržane kriterijume koje afirmativne mere treba da ispune kako bi preživele u sudaru sa principom jednakosti svih pred zakonom. U narednim redovima rad će se osvrnuti na pitanje u kojoj meri analizirane odredbe odražavaju temeljno razumevanje svrhe standarda adekvatne zastupljenosti. To će biti učinjeno kroz razmatranjenačini na koji je zakonodavac odredio krug korisnika mera afirmativne akcije u svetlu komentara Savetodavnog komiteta u kojima se on posredno ili neposredno bavi ovom temom.

Razmatranja koja se tiču kruga lica koja mogu biti korisnici afirmativnih mera

Kao što je već rečeno, jedan od osnovnih kriterijuma za propisivanje mera afirmativne akcije je da se na jasan i precizan način definiše ko su njihovi korisni-

³⁰ Hugh Collins, "Discrimination, Equality and Social inclusion", *Modern Law Review*no. 66, 2003, str. 16.

³¹ Savetodavni Komitet, Tematski komentar br. 2, st. 125, str. 59–60. V. i: *Opinion of the Advisory Committee on Macedonia in the fourth monitoring cycle*, in: *Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (4th Cycle)*, Strasbourg, 18 September 2017, str. 47.

ci, te da odabir korisnika bude utemeljen u objektivnoj potrebi da se unapredi njihov položaj u relevantnoj oblasti društvenog života. Pravilo je da što je grupa u pitanju osjetljivija, tj. socijalno-ekonomski ugroženija, to je lakše opravdati uvođenje afirmativnih mera.³² U Srbiji je, kao što smo videli, uvođenje afirmativnih mera pre svega motivisano potrebom da se odgovori na problem neadekvatne zastupljenosti pripadnika manjinskih zajednica u organima državne uprave, na koji u svojim nalazima ukazuje Savetodavni komitet. On po sebi predstavlja objektivan i dovoljan razlog za uvođenje afirmativnih mera.

Odredbe Okvirne konvencije ne mogu se tumačiti izolovano jedna od druge već se one moraju sagledavati kao različiti putevi koji vode do istog cilja i pri tome se često prepliću. Međusobna povezanost ključnih odredaba Okvirne konvencije ukazuje na to da se njihov normativni sadržaj i njihovi ciljevi ne mogu celosti sagledati bez razumevanja njihovog međusobnog odnosa. Data konstatacija se naročito odnosi na čl. 15, koji Savetodavni komitet tumači kroz njegov odnos sa drugim članovima Konvencije.³³ Upravo zbog toga, kada govori o standardu adekvatne zastupljenosti Savetodavni komitet govori o adekvatnoj zastupljenosti "pripadnika nacionalnih manjina i/ili osoba koje govore manjinske jezike".³⁴ Takvo određenje standarda izvire iz međusobne isprepletanosti participativnih prava sadržanih u čl. 15, principa efektivne jednakosti iz čl. 4, i tzv. jezičkih prava garantovanih u članovima 9 do 17 Okvirne konvencije. Jer, za ostvarenje standarda adekvatne zastupljenosti bitno je ne samo da se pripadnicima manjinskih grupa omogući da pod jednakom uslovima učestvuju u vođenju javnih poslova, već i da se obezbedi efikasan pristup javnim službama i javnim dobrima i za one pripadnike manjinskih zajednica koji ne vladaju u dovoljnoj meri jezikom u službenoj upotrebi, te osigura očuvanje jezika nacionalnih manjina kroz njihovo svakodnevno korišćenje u javnoj sferi.

Nasuprot tome, svođenje kruga korisnika afirmativnih mera na osobe koje su se izjasnile kao pripadnici nacionalnih manjina odražava jedno prilično površno razumevanje standarda adekvatne zastupljenosti i pati od brojnih problema koji polaze od rigidnog razumevanja pojma identiteta. Zapravo, moglo bi se reći da ovakvo rešenje boluje od tipičnih nedostataka onog pristupa problemu diskriminacije koji polazi od grupe određene putem tipičnih osnova diskrimina-

³² *Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2008)5 on policies for Roma and/or Travellers in Europe, adopted on 20 February 2008, part VII (II) (i).*

³³ Annelies Verstichel, "Elaborating A Catalogue of Best Practices of Effective Participation of National Minorities: Review of the Opinions of the Advisory Committee Regarding Article 15 of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities", *European Yearbook of Minority Issues* no. 2, 2004, str. 195.

³⁴ Savetodavni Komitet, Tematski komentar br. 2, st. 86, str. 54.

cije (tzv. “grounds-led approach to discrimination”), a ne od ciljeva koji se kroz odredbe o zaštiti od diskriminacije žele postići. Osnovni problem sa ovim pristupom je što on na pojednostavljen način tumači “socijalni identitet” članova zaštićenih grupa, odnosno, zanemaruje svu kompleksnost pitanja identiteta.³⁵ Kompleksnost koja se manifestuje u pojavama kao što su višestruki identitet, i koja je posledica okolnosti kao što su različito nacionalno poreklo roditelja, odrastanje u državi koja nije država porekla, itd.³⁶ Usled ovog nedostatka, tj. ovako pojednostavljenog sagledavanja pojma grupnog i identiteta pojedinca, ovaj pristup može olako da dovede do toga da mere afirmativne akcije služe deklarativnom ispunjavanju međunarodnih obaveza.

Preciznije rečeno, on može da dovede do situacija u kojima se prednost u postupku odabira kandidata za popunjavanje radnog mesta daje kandidatu koji je sačuvao samo neke, nominalne elemente svog manjinskog identiteta, kao što je to lično ime, ali je kroz proces dobrovoljne asimilacije izgubio one supstantivne, kao što je to poznavanje jezika manjinske grupe.³⁷ Tako nešto bi mogao biti i rezultat načina na koji je u našem pravu uređen krug korisnika i postupak sprovođenja afirmativnih mera. Kao ilustracija ove tvrdnje mogu da posluže odredbe kojima se uređuje postupak odabira kandidata za popunjavanje radnog mesta. Shodno dopunskim kriterijumi iz čl. 54 Uredbe o internom i javnom konkursu, u situaciji u kojoj više kandidata iz redova manjinskih zajednica na konkursu ima jednak broj bodova, poznavanje jezika manjinskih zajednica je poslednji, pa time za zakonodavca i najmanje važan kriterijum kojim bi državni organ trebalo da se rukovodi pri odabiru kandidata. Ukoliko bi, sledeći ove kriterijume, prednost bila data kandidatu koji ne govori jezik manjinske grupe kojoj pripada, to bi se odrazilo i na domašaj afirmativnih mera, jer bi one u ovom slučaju samo minimalno doprinosile ostvarenju ciljeva na kojima počivaju čl. 15 i u njemu sadržan standard adekvatne zastupljenosti. Jer, jezička prava su esencija manjinskih prava,³⁸ s

³⁵ V. Nitya Iyer, “Categorical Denials: Equality Rights and the Shaping of Social Identity”, *Queen’s Law Journal* 19, 1993, str. 181.

³⁶ V.: Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Tematski komentar br. 3: Pravo na upotrebu jezika pripadnika nacionalnih manjinana osnovu Okvirne konvencije, usvojen 24. maja 2012. (ACFC/44DOC(2012)001rev), st. 18, str. 13.

³⁷ Naravno, pitanje nacionalnog ili etničkog identiteta pojedinca i elemenata koji ga određuju pripada ličnoj sferi svakog pojedinca. No, kada se nacionalni identitet koristi kao osnov za razlikovanje pojedinaca i određivanje kruga lica koja će imati pristup nekom bitnom društvenom dobru, kao što je to slučaj sa afirmativnim merama, njegovo raščlanjivanje na elemente od kojih je sačinjen spram ciljeva koji se ovakvim razlikovanjem žele postići može biti sasvim opravdano.

³⁸ Knut Vollebaek, “Opening address to the Conference “Linguistic Rights of National Minorities: Ten Years after the Oslo Recommendations and Beyond”, Oslo, Norway, 18 June 2008, <https://www.osce.org/hcnm/32706> 18.07.2019.

obzirom na to da je jezik jedan od osnovnih nosilaca kulture, put ka basenu kolektivnog znanja koje se akumuliralo tokom prethodnih generacija i izvor grupne solidarnosti.³⁹ Zbog toga, kada govori o efikasnosti učešća manjinskih zajednica u javnom životu u kontekstu čl. 15, Savetodavni komitet ističe da ona ne može biti definisana i merena na apstraktan način:

“Kada razmatra da li je učešće pripadnika manjinskih zajednica dovoljno efikasno, Savetodavni komitet ne ispituje samo sredstva kojima se promovise puna i efektivna jednakost pripadnika manjinskih zajednica. On, takođe, uzima u obzir i njihov uticaj na položaj manjinskih grupa, kao i na šire društvo. Ovaj uticaj ima kvalitativnu i kvantitativnu dimenziju.”⁴⁰

Iz ovih razloga smatramo da zakonska formulacija prema kojoj se afirmativne mere ustanovljavaju u korist “pripadnika nacionalnih manjina”, odnosno osoba koje su se dobrovoljno izjasnile kao pripadnici nacionalnih manjina, ne korrespondira ciljevima koji leže u temelju standarda adekvatne zastupljenosti. Mišljenja smo da je krug korisnika na ovaj način preusko određen, da se njom osnovano sužava domašaj odredaba o afirmativnim merama, te da ona odražava nedovoljno razumevanje standarda adekvatne zastupljenosti. Proširenjem kruga korisnika mera afirmativne akcije i na osobe koje govore jezike manjinskih grupa, ili pak izmene odredaba o afirmativnim merama kojima bi akcenat bio pomeren sa izjave o nacionalnoj pripadnosti na poznavanje jezika, kao odlučujućeg uslova za obavljanje poslova u opisu radnog mesta koje se popunjava, bi moglo da ima višestruke prednosti u odnosu na način na koji su sada koncipirane afirmativne mere. Time bi se afirmativne mere dodatno približile ciljevima zbog kojih su uvedene a koji, kao što smo već primetili, leže u odnosu između čl. 15, principa efektivne jednakosti i članova Konvencije koji se tiču korišćenja manjinskih jezika u javnoj sferi⁴¹.

Drugim rečima, ovako koncipirane afirmativne mere bi omogućile pripadnicima manjinskih grupa ne samo da učestvuju u vođenju javnih poslova, već i pristup javnim službama i onim pripadnicima manjinskih grupa koji ne vladaju jezikom u službenoj upotrebi u državnim organima, te očuvanje i razvijanje manjinskih jezika kroz njihovo korišćenje u javnoj sferi. Ne manje bitno, u Srbiji bi

³⁹ Noam Chomsky, “Why Are There So Many Languages? Diversification from an Underlying Unity”, Lecture at the Endangered Languages Fund, New Haven. 15 November 2006, <http://katie.lowfatdesigns.com/chomsky.php> 16.08.2019. Slično: “Russell Bernard, Preserving Language Diversity”, *Human Organization*, Vol. 51, 1992, str. 82.

⁴⁰ Savetodavni komitet Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, Tematski komentar br. 3, st. 18, str. 22.

⁴¹ V., na primer, čl. 10 Okvirne konvencije.

to otklonilo probleme koji se tiču prikupljanja tako osjetljivih podataka kao što je podatak o nacionalnoj pripadnosti.

Verovatno imavši u vidu sve te i mnoge druge razloge, Savetodavni komitet u jednom od svojih mišljenja naglašava da cilj adekvatne zastupljenosti treba shvatiti "na fleksibilan način".⁴² Da ga treba shvatiti kroz potrebu da se obezbede uslovi za efikasno prisustvo pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi koji će im omogućiti da učestvuju u procesu oblikovanja javnih odluka, standarda i procedura tako da ovi odražavaju i posebne potrebe manjinskih grupa. A jedini način da se to osigura jeste da se umesto izjašnjavanja, brojanja i prebrojavanja vodi računa o potrebnim i korisnim znanjima i veštinama sadašnjih i budućih državnih službenika.⁴³

ZAKLJUČAK

U nastojanju da reši problem neadekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u državnoj upravi, Republika Srbija je počev od 2016. godine donela niz novih odredaba kojima se u postojeće radno-pravno zakonodavstvo uvodi institut afirmativnih mera. Afirmativne mere se ustanovljavaju u korist kandidata iz redova nacionalnih manjina u postupku popunjavanja radnih mesta sve dok ne bude postignuta njihova odgovarajuća zastupljenosti među zaposlenima u organima državne uprave. Načelno gledano one zadovoljavaju sva tri osnovna uslova koja, shodno postojećim međunarodnim standardima treba da budu ispunjena da bi se mere afirmativne akcije mogle smatrati dozvoljenim sredstvom za postizanje *de facto* jednakosti: sadržinski su određene, odnosno, iz njih jasno proizilazi kome su namenjene, cilj koji se želi postići, i oblast na koju se odnose; njihovo trajanje je vremenski ograničeno; i njima se na sistematičan i koherentan način pristupa ostvarenju svrhe zbog koje su donete. Značaj pred njih postavljenog cilja i okolnost da se njima ne ugrožava ostvarenje načela zasluga, odnosno, prednost daje kandidatu iz manjinskih zajednica samo kada je on jedan od jednako rangiranih kandidata, obezbeđuje srazmernost između upotrebljenih mera i cilja kome se teži. Sve ovo, ipak, ne garantuje da su analizirane mere afirmativne akcije put ka adekvatnoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina među zaposlenima u državnoj upravi Srbije.

⁴² Opinion on Montenegro of the Advisory Committee in the first monitoring cycle, u: Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Compilation of Opinions of the Advisory Committee relating to Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities (1st Cycle), Strasbourg, 4 July 2011, str. 48.

⁴³ *Ibidem*.

Izložena razmatranja načina na koji je određen krug njihovih korisnika ukazuju na jedno prilično pojednostavljeno razumevanje njihove svrhe. Standard adekvatne zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina, kojim se naš zakonodavac rukovodio prilikom propisivanja afirmativnih mera, se ne može svesti na pitanje brojčane zastupljenosti pripadnika manjinskih grupa među zaposlenima u državnoj upravi, kako na to ukazuje Savetodavni komitet u svojim komentarijima. Za razumevanje ciljeva koji su u njemu pohranjeni neophodno je razumeti posebne potrebe pripadnika nacionalnih manjina u odnosu na potrebe većinske grupe. Jednako je bitno razumeti i ograničenja koja proizlaze iz njihovog trenutnog položaja u društvu, naročito kada su u pitanju socijalno-ekonomski marginalizovane manjinske grupe. Poslednje, ali ne manje bitno, neophodno je sagledati i ograničenja samog društva. No, to su samo neke od tema koje bi trebalo da budu razmatrane u nekoj budućoj, detaljnijoj analizi odredaba o merama afirmativne akcije za zapošljavanje u državnoj upravi.

MILICA V. MATIJEVIĆ, Ph.D.,
Researcher, Institute of Comparative Law,
Belgrade

THE AFFIRMATIVE MEASURES FOR RECRUITMENT OF PERSONS
BELONGING TO MINORITY COMMUNITIES IN THE STATE ADMINISTRATION
OF THE REPUBLIC OF SERBIA:
AN ANALYSIS OF THE LEGAL FRAMEWORK

Summary

According to the interpretation of Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the presence of persons of minority background in the public sector bodies is one of the necessary conditions for an effective participation of minority communities in public affairs. Whether their presence among the civil servants can be considered sufficient for the purposes enshrined in Article 15 should be evaluated against the standard of adequate representation. Prompted by the need to overcome the problem of inadequate presence of persons of minority background in its state administration bodies, as noted in the Advisory Committee's findings on the implementation of Article 15 of the Framework Convention, since 2016 the Republic of Serbia has adopted a number of provisions which introduce affirmative action measures in the recruitment process for filling in positions in the state administration. The paper maps these provisions and analyses them in the light of the standard of adequate representation, as developed through the Advisory Committee's interpretation of the Framework Convention in its thematic and country-specific commentaries, and other relevant international standards on the affirmative action measures.

Key words: affirmative measures, Framework Convention for the Protection of National Minorities, standard of adequate representation, recruitment, state administration