



★ ★ ★  
★  
★  
★  
★  
★

# **Evropska unija i Zapadni Balkan**

**– izazovi i perspektive**

**Priredivači**  
**Dragan ĐUKANOVIĆ**  
**Vladimir TRAPARA**

---

EVROPSKA UNIJA I ZAPADNI BALKAN – IZAZOVI I PERSPEKTIVE

Priredivači: Dragan Đukanović i Vladimir Trapara

---

---

Korice: Internet, <http://www.panoramio.com/photo/18549795>  
[http://www.panacomp.net/team\\_building\\_eng?mesto=srbija\\_kamena%20gora](http://www.panacomp.net/team_building_eng?mesto=srbija_kamena%20gora)

---



INSTITUT ZA  
MEĐUNARODNU  
POLITIKU  
I PRIVREDU



**Hanns  
Seidel  
Stiftung**

EVROPSKA UNIJA  
I ZAPADNI BALKAN  
– IZAZOVI I PERSPEKTIVE  
zbornik radova

Dr dragan Đukanović  
Mr Vladimir Trapara  
(priređivači)

Beograd, 2014. godina

EVROPSKA UNIJA I ZAPADNI BALKAN – IZAZOVI I PERSPEKTIVE  
Priređivači: dr Dragan Đukanović, mr Vladimir Trapara

---

*Izdavač*

Institut za međunarodnu politiku i privredu

*Za izdavača*

Dr Duško DIMITRIJEVIĆ

*Priređivači*

Dr Dragan ĐUKANOVIĆ

Mr Vladimir TRAPARA

*Recenzenti*

Dr Taro TSUKIMURA, Professor, Doshisha University, Japan

Dr Milan JAZBEC,

vanredni profesor, Fakultet za državne i evropske studije, Kranj, Slovenija

Dr Duško DIMITRIJEVIĆ,

naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Srbija

Dr Edita STOJIC-KARANOVIĆ,

naučni savetnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Srbija

Dr Miloš ŠOLAJA,

Docent, Fakultet političkih nauka, Banja Luka, Bosna i Hercegovina

Dr Miroslav ANTEVSKI,

viši naučni saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Srbija

*Lektor i korektor*

Ivanka ANDREJEVIĆ

*Kompjuterska obrada*

Milovanka DOTLIĆ

Snežana VOJKOVIĆ

*Dizajn korica*

Snežana VOJKOVIĆ

*Štampa*

Mala knjiga, Novi Sad

ISBN 978-86-7067-195-9

*Pogledi izneti u člancima odražavaju isključivo lične stavove autora,  
a ne nužno i izdavača ove monografije*

---

Zbornik je objavljen uz podršku Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, a u okviru projekta „Srbija u savremenim međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti“ (2011–2014)

---

Zbornik radova  
sa međunarodne naučne konferencije

IZAZOVI I PERSPEKTIVE  
PRIDRUŽIVANJA ZEMALJA  
ZAPADNOG BALKANA  
EVROPSKOJ UNIJI

Beograd, 20–21. jun 2013. godine

Dr Vladimir ĐURIĆ<sup>1</sup>

## PROŠIRENJE EU I ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA: NOVI IZAZOVI I STARE PERSPEKTIVE ZA ZEMLJE ZAPADNOG BALKANA

### ABSTRACT

The issue of minority protection is very important in EU enlargement. However, the EU law in this field not exist and the EU practice is not comprehensive, even the issue has been given high rang. The author examines how the EU enlargement in Western Balkan Region raise the issue of double enlargement standards, since the conditionality of EU enlargement for the protection of minorities which have kin state within the EU is not the same with the conditionality for the protection of minorities within the states who are candidates. Special attention in this analysis is given to the future of bilateral treaties for the protection of national minorities which are concluded among WB countries.

*Key words:* EU enlargement, national minorities, kin states, bilateral treaties on minority protection.

### Uvod

Proces proširenja EU, načelno posmatrano, ako se sagledava iz perspektive same EU, može da se odredi kao proces postepene i formalne horizontalne institucionalizacije.<sup>2</sup> Taj proces je fokusiran na uslove, odnosno kriterijume koje država mora da ispuni da bi postala članica EU, a kolektivna odluka o prijemu novog člana EU zasnovana je na uverenju o deljenju zajedničkog identiteta i

<sup>1</sup> Naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd.

<sup>2</sup> F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, "Theorizing EU Enlargement: Research focus, Hypotheses, and the State of Research", *Journal of European Public Policy*, 9(4), 2002, p. 505.

vrednosti. Međutim, imajući upravo u vidu činjenicu da je odluka o prijemu novih članova kolektivna, jasno je da u procesu proširivanja pojedini akteri polaze od sopstvenih političkih preferencija, naročito u onom segmentu procesa proširenja koji je posvećen političkim kriterijumima. Budući da zaštita nacionalnih manjina predstavlja jedno od pitanja u sklopu političkih kriterijuma proširenja EU koje je od specifičnog značaja za individualne interese pojedinih država članica, naročito onih koje se smatraju matičnim državama pojedinih manjina, ovom pitanju treba posvetiti posebnu pažnju u sklopu naučne analize procesa proširenja. Razume se, u vidu treba imati i važnu činjenicu da je zaštita nacionalnih manjina obezbeđena i određenim multilateralnim instrumentima, kao i da u oblasti zaštite nacionalnih manjina važnu ulogu imaju i regionalne organizacije poput SE i OEBS. Takvu pažnju pitanje zaštite nacionalnih manjina iziskuje naročito u kontekstu procesa proširenja EU na države Zapadnog Balkana, kako zbog svojevrsnog negativnog nasleđa i opterećenja međudržavnih odnosa pitanjima položaja nacionalnih manjina u državama kandidatima i novoprimiteljnim članovima EU, tako i zbog činjenice da je zaštita nacionalnih manjina regulisana i određenim bilateralnim sporazumima o zaštiti manjina, čije su strane ugovornice upravo države Zapadnog Balkana. Ključno pitanje je da li proces proširenja zaštiti nacionalnih manjina u državama Zapadnog Balkana donosi novi kvalitet i jednoobrazni pristup, ili će, upravo na osnovu mogućnosti uticaja zasnova-nih na partikularnim interesima, tokom tog procesa do izražaja doći dvostruki standardi, pa čak i svojevrsna odstupanja od međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina? Prvi koraci u takvoj analizi su razmatranje pitanja kakva je uloga EU u zaštiti nacionalnih manjina i na koji način je poštovanje prava manjina određeno kao uslov za prijem u članstvo EU?

### **EU i zaštita nacionalnih manjina**

Zaštita manjina jedan je od osnovnih principa EU. Od osnivanja EU u ugovorima je isticano da se EU, između ostalog, zasniva i na poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava (čl. F Ugovora iz Maastrichta). Amsterdamski sporazum je još predvideo i da Unija ima nadležnost za preduzimanje mera radi borbe protiv diskriminacije zasnovane, između ostalog, na razlikama na osnovu rase ili etničkog porekla, kao i na osnovu religije ili verovanja koji mogu da budu elementi u određenju pojma nacionalne manjine. Na osnovu Amsterdamskog ugovora u pravu EU usvojene su dve direktive – Direktiva 2000/43 kojom se sprovodi princip jednakog postupanja sa licima bez obzira na rasno, ili etničko poreklo, i Direktiva 2000/78 kojom se uspostavlja opšti okvir za jednako postupanje u zapošljavanju i profesijama, a čija je svrha borba protiv diskriminacije, između ostalog, po osnovu vere ili veroispovesti. U



Nici je 2000. usvojena Povelja o osnovnim pravima koja u članu 21. zabranjuje diskriminaciju koja se temelji, između ostalog, na rasi, etničkom poreklu, jeziku i veri, ili uverenju, kao i na pripadništvu nacionalnoj manjini, dok se u članu 22. deklarira da Unija poštuje kulturnu, versku i jezičku različitost. Lisabonski ugovor u čl. 2. predviđa da je Unija zasnovana na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava lica koja pripadaju manjinama. Prema istom članu, te vrednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kojem preovlađuju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.

Ukoliko se detaljnije sagleda izloženi normativni okvir, jasno se može zaključiti da EU pridaje veliki značaj ljudskim pravima i zaštiti manjina, smatrajući ih temeljnim vrednostima, ali i da EU nema nadležnost, ili bar nema *sveobuhvatnu* nadležnost u oblasti zaštite nacionalnih manjina. To, između ostalog, kao posledicu ima i pomanjkanje pravnih izvora i relevantnih pravnih normi kojima bi se detaljno uredila zaštita nacionalnih manjina. Zapravo, kako se to u teoriji s pravom ističe, EU i nema pravnih propisa koji bi se, u pravom smislu te reči, ticali zaštite manjina.<sup>3</sup> Čak je i prilikom donošenja Povelje o osnovnim pravima propuštena prilika da se u nju unesu i odredbe o posebnim pravima pripadnika manjina, uz kontroverzno obrazloženje da Povelja ne treba da se bavi „tako kontroverznim pitanjem“.<sup>4</sup> Budući da EU nema nadležnost u oblasti zaštite manjina i da je normativni okvir takve zaštite u pravu EU relativno skroman, postavlja se pitanje kakav je uopšte karakter i domašaj odredbi o zaštiti manjina iz prava EU? Pre razmatranja tog pitanja treba u kratkim crtama ukazati na osnovne odlike zaštite nacionalnih manjina koja je obezbeđena van prava EU.

Zaštita nacionalnih manjina je na sveobuhvatniji način u odnosu na EU proklamovana i uređena pod okriljem UN, SE i OEBS. Pod okriljem UN usvojeni su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Konvencija o

<sup>3</sup> B. Krivokapić, „Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu“, *Zaštita manjina u regionalnim okvirima i putem bilateralnih sporazuma*, knj. 2, Beograd, 2004, str. 106.

<sup>4</sup> Različiti su bili komentari takvog pristupa. U delu teorije ukazivalo se na to da je pitanje zaštite manjina u Povelji zapravo „mnogo buke ni oko čega“ – G. Schweltnus, „Much Ado About Nothing – Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights“, ConWEB No 5/2001, Internet, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/papers/conweb5-2001.pdf>. U delu teorije smatralo se da je pogrešno rezonovanje prema kojem je zaštita manjina obezbeđena posredstvom instrumenata SE, tako da nema potrebe da EU definiše pravne standarde zaštite nacionalnih manjina. Takvo rezonovanje je odbačeno sa argumentacijom da činjenica da postoje relevantni dokumenti SE ne utiče na kreiranje sličnih instrumenata EU u oblasti ljudskih prava, pa ne bi trebalo da utiče na njih ni kada je reč o materiji zaštite nacionalnih manjina. Videti: B. Krivokapić, op. cit., str. 107.

eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije koji, iako ne spominju izričito, niti isključivo, nacionalne manjine, predstavljaju veoma važne pravne akte u korpusu manjinske zaštite. Pod okriljem SE usvojene su dve konvencije koje predstavljaju najdosledniji vid međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina. Reč je o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, prvom multilateralnom međunarodnom ugovoru koji je u celini posvećen zaštiti nacionalnih manjina i koji predviđa vrlo jasan sistem monitoringa nad njenim sprovođenjem, kao i o Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima koja takođe predviđa proces nadgledanja sprovođenja. Pod okriljem OEBS usvojeno je više dokumenata od značaja za zaštitu nacionalnih manjina, među kojima se posebno izdvaja Helsinški dokument kojim je ustanovljena institucija visokog komesara za nacionalne manjine koji je zadužen za „rano upozoravanje“ i po potrebi „ranu akciju“ povodom tenzija u vezi sa nacionalnim manjinama. Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS izdao je više preporuka koje su, iako predstavljaju *soft law* izvore, u značajnoj meri unapredile koncept manjinske zaštite.<sup>5</sup>

Zaštita nacionalnih manjina uređena je i određenim brojem bilateralnih ugovora zaključenih, između ostalog, i pod uticajem Pakta za stabilnost Evrope koji je potpisan u Parizu 1995. uz aktivnu podršku i pomoć EU.

Budući da EU nema nadležnost u oblasti zaštite manjina, ne samo da se postavlja pitanje karaktera i domašaja skromnog broja odredbi o zaštiti manjina iz prava EU, već i pitanje da li određena pravila doneta i proklamovana izvan EU, kao i praksa zajednička svim državama članicama mogu, u evropskom kontekstu, da budu od značaja u zaštiti i sagledavanju zaštite nacionalnih manjina?

### Zaštita nacionalnih manjina kao uslov za članstvo u EU

U delu naučnih radova isticalo se da je koncept zaštite manjina u EU primarno „izvozni artikal koji nije za domaću upotrebu“.<sup>6</sup> Zaista, ukoliko se u vidu ima činjenica da mnoge države EU, naročito pojedine od najstarijih članica poput Francuske, zapravo i ne prihvataju zaštitu nacionalnih manjina, onda se sa pravom može istaći da se EU, ako već nije na pravi način rešila problem zaštite nacionalnih manjina u svojim redovima, pokazala kao vrlo aktivna po tom

<sup>5</sup> Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje, Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika, Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu.

<sup>6</sup> B. de Witte, „Politics versus Law in the EU’s Approach to Ethnic Minorities“, in: Jan Zielonka (ed.), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, Routledge, 2002, p. 467.

pitanju kad je reč o spoljnom svetu.<sup>7</sup> Evropski savet je na sastanku u Kopenhagenu 1993. utvrdio kriterijume koje treba da ispune države kandidati za prijem u članstvo. Kao politički kriterijum izričito se navodi i „stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina“.<sup>8</sup> Član 49. Lisabonskog ugovora propisuje, u pogledu, pristupanja EU, da svaka evropska država koja poštuje vrednosti na koje upućuje član 2, i koja je posvećena njihovom promovisanju, može da postane država članica EU.

Određenje kopenhaških kriterijuma, u delu koji se odnosi na manjine, u naučnim komentarima kvalifikovano je kao inherentno jako u normativnim namerama, jer vodi usklađivanju i približavanju, ali i kao suštinski slabo definisano i nedovoljno razrađeno, što stvara dileme za EU i države članice u utvrđivanju na koji način i kada su ti uslovi ispunjeni, naročito imajući u vidu da taj kriterijum nije u punoj i jasnoj korelaciji sa *acquis de l'union*.<sup>9</sup> Zaista, postavlja se pitanje na koji način EU može da izvrši evaluaciju država kandidata u sferi zaštite nacionalnih manjina, ako već nema sopstvene dokumente, procedure i institucije koje su zadužene za zaštitu nacionalnih manjina?

U delu naučnih radova, svojevremeno je ukazivano na činjenicu da politički kriterijumi iz Kopenhagena uopšte, a posebno u vezi sa nacionalnim manjinama, prkose osnovnim principima uslovljavanja koje treba da karakteriše proces proširenja EU novim članovima, i predstavljaju test za sam pojam uslovljavanja koje se shvata kao konsensus o pravilima i njihovom prihvatanju unutar EU i van nje, o jasnim reperima, kao i o jasnim mehanizmima sprovođenja i nagrađivanja kojima treba da se obezbede kredibilitet, doslednost i kontinuitet.<sup>10</sup> Štaviše, pitanje zaštite manjina preseca logiku „evropeizacije“ koja se u najboljem slučaju, u vezi sa zaštitom manjina, može odrediti kao svojevrсна difuzija normi i praksi utemeljenih od strane Saveta Evrope i OEBS.<sup>11</sup> Sledstveno tome, EU bi, u nedostatku internog konsensusa o normama i praksi zaštite nacionalnih

<sup>7</sup> B. Krivokapić, op. cit., str. 108.

<sup>8</sup> Privrženost kriterijumima iz Kopenhagena Evropska komisija je potvrdila 27. marta 2012. Videti: European Commission. (2012a). Accession criteria Retrieved 27/03/2012, Internet, [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/criteria/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm).

<sup>9</sup> J. Hughes, G. Sasse, "Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, No. 1/2003, p. 12.

<sup>10</sup> G. Sasse, "Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?", in: G. N. Toggenburg (ed), *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward*, 2004, p. 64.

<sup>11</sup> Ibidem.

manjina, trebalo da se osloni na monitoring funkciju SE i OEBS u nadgledanju poštovanja zaštite nacionalnih manjina koja je ustanovljena pod okriljem tih organizacija.

U praksi se u oceni ispunjenosti ovog kriterijuma koristio, međutim, nešto drugačiji metod oličen, između ostalog, i u svojevrsnoj „političkoj pogodbi“ između EU i vlada država kandidata. Zapravo, kako to iskustvo pokazuje, osnovni instrument u monitoringu i evaluaciji progressa kandidata bili su i, u izvesnom smislu, još uvek su, godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku koji, bar što se zaštite manjina tiče, predstavljaju svojevrsne kompendijume rezultata kompiliranih iz različitih izvora. Izveštaji Komisije sačinjeni su na osnovu informacija koje su obezbedili zemlje kandidati, SE, OEBS, međunarodne finansijske institucije, nevladine organizacije, kao i na osnovu procena država članica, tako da se teško može odmeriti specifična težina tih izvora i proceniti proces u kojem su oni filtrirani i ocenjeni.<sup>12</sup> Dakle, EU ne samo da pokazuje politiku „dvostrukih standarda“ u vezi sa zaštitom manjina kao uslovom za članstvo, jer sama u unutrašnjoj politici, bar kad je reč o pojedinim državama članicama, izbegava da se suoči sa tim pitanjem, što je u teoriji i praksi pojedinih međunarodnih organizacija odavno uočeno,<sup>13</sup> već koristeći poziciju moćnog političkog činioca, snažnih kapaciteta i finansijskih izvora, u procesu nadgledanja vrši svojevrsno izjednačavanje i mešanje *pravnih obaveza* u pogledu zaštite nacionalnih manjina, sa *političkim procenama* njihovog izvršavanja koje potiče iz različitih izvora, uključujući i zemlje kandidate i zemlje članove kojima se, na taj način, pruža institucionalna mogućnost uticaja na ocenu ovog važnog segmenta pretpristupnih obaveza (!!!).

Razume se da je u takvom okviru proces nadgledanja ispunjavanja pretpristupnih obaveza i uslovljavanja država kandidata u pogledu zaštite nacionalnih manjina relativno oslabljen, na šta se u teoriji već odavno ukazuje. Osim ukazivanja na problem „dvostrukih standarda“ koji je uočljiv na osnovu izostanka jasno postavljenih normativnih kriterijuma u pravu EU i činjenice da manjinska prava i zaštita nacionalnih manjina nisu prioritet EU u unutrašnjoj

---

<sup>12</sup> Ibidem, p. 66.

<sup>13</sup> G. Amato, J. Batt, „Minority Rights and EU Enlargement to the East. Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term implications of the EU Enlargement: the nature of the new border“, *European University Institute, RSC Policy Paper* n° 98/5, 1998; Videti takođe i: Minority Rights Group, *EU Accession Shows Double Standards on Minority Rights*, 2003, Internet, <http://www.volksgruppen.at/htdocs/at/en/news200304/20030418124018kle.html>. Na dvostruke standarde svojevremeno je ukazao i visoki komesar za nacionalne manjine R. Ekeus, u: *From the Copenhagen Criteria to the Copenhagen Summit: The Protection of National Minorities in an Enlarging Europe*, Address by Rolf Ekeus OSCE High Commissioner on National Minorities in Enlarged European Union, Copenhagen, 2002, p. 3, Internet, [www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm).

politici, posebno se još ukazuje i na slabosti koje proističu iz spora o tome šta se uopšte može smatrati zaštitom manjina, budući da u međunarodnom pravu i politici nema saglasnosti o pojmu nacionalne manjine, a sledstveno tome, ni o tome šta spada u korpus manjinskih prava, kao i na slabosti procesa nadgledanja u kontekstu implementacije ustavnih odredbi i zakonodavstva o nacionalnim manjinama koje može da izostane kako zbog namernog nepoštovanja, tako i zbog slabosti u kapacitetima država kandidata.<sup>14</sup>

Praćenje zaštite nacionalnih manjina kao uslova za članstvo u EU, dobilo je od 2005. novu dimenziju. Naime, pod utiskom loših iskustava u procesu proširenja na Rumuniju i Bugarsku, EU je 2005. u pregovaračkom okviru za Hrvatsku i Tursku odlučila da uvede posebno poglavlje 23. – Pravosuđe i osnovna prava. Dakle, pitanje zaštite (nacionalnih) manjina koje je Kopenhagenskim kriterijumima izričito predviđeno kao uslov za članstvo, podvodi se u toku pregovora i procena napretka pod širi kontekst osnovnih prava. Za pregovaranje u vezi sa pitanjima iz tog poglavlja u okviru kojeg se razmatra i zaštita nacionalnih manjina, EU je utvrdila tzv. „uvodna“ (početna – *opening*) i završna (*closing*) merila (*benchmarks*). Uvođenje merila odslikava nameru EU da se odmeravanje napretka u pregovorima, a time i ispunjavanje uslova, na izvestan način, kvantifikuje i lakše sagledava, odnosno da se državama kandidatima u procesu pregovaranja omogućuje vodilje za reformu u naznačenoj oblasti. Merila (*benchmarks*), razume se, mogu da se odnose i na zaštitu nacionalnih manjina.

### Proširenje EU na zemlje Zapadnog Balkana i zaštita nacionalnih manjina

Proces proširenja EU na države Zapadnog Balkana, bar što se zaštite nacionalnih manjina tiče, sam po sebi predstavlja svojevrsni izazov. Države Zapadnog Balkana su, s obzirom na istorijsko nasleđe, naročito ono novije, oličeno u disoluciji bivše SFRJ i krvavim međuetničkim sukobima na njenoj teritoriji, područje pojačanog interesovanja za problematiku pravnog položaja i zaštite nacionalnih manjina. Reč je o pitanjima koja još nisu u potpunosti demokratskog i isključivo normativnopravnog karaktera, već, kako to praksa pokazuje, još mogu da budu i svojevrsni bezbednosni izazovi.

U takvom okviru, sagledavanje proširenja EU na države Zapadnog Balkana i značaja koji EU pridaje zaštiti nacionalnih manjina u tom procesu, iziskuje veoma obimnu i svestranu analizu koja bi svakako prevazišla prirodu i

<sup>14</sup> G. Sasse, op. cit., p. 65.

dozvoljeni okvir ovog rada. Umesto toga, uz rizik da rezultati budu donekle limitirani, istraživanje procesa priključenja u kontekstu zaštite nacionalnih manjina svesćemo na komparativnu analizu sadržaja izveštaja Evropske komisije o napretku dve, smišljeno odabrane, države Zapadnog Balkana. Reč je o Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji, ključnim državama Zapadnog Balkana, koje su ujedno i matične države pojedinih manjina koje u njima postoje i čiji položaj značajno utiče na njihove međusobne odnose. Te države ujedno imaju i zaključen Sporazum o zaštiti nacionalnih manjina i nalaze se u različitim fazama EU integracija. Analiza se neće svesti (samo) na razmatranje zaštite odnosnih manjina, već će se sistematski sagledati izveštaji o napretku u periodu proteklih šest godina<sup>15</sup> u kontekstu više međusobno povezanih pitanja koja se u pojedinim aspektima odnose na sve manjine u tim državama i koja se, načelno i sasvim uslovno, mogu svrstati u tri grupe: 1. u grupu pitanja u vezi sa strukturom i sadržinom izveštaja Komisije; 2. u grupu pitanja u vezi sa sadržinom zaštite nacionalnih manjina; i 3. u grupu pitanja u vezi sa poštovanjem međunarodnih standarda zaštite nacionalnih manjina. Ključno pitanje na koje analiza treba da da odgovor, kao što je to u uvodu naznačeno, jeste – da li proces proširenja donosi zaštiti nacionalnih manjina u državama Zapadnog Balkana novi kvalitet i jednoobrazni pristup, ili na tom polju do izražaja dolaze dvostruki standardi, pa čak i svojevrsna odstupanja od međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina?

---

<sup>15</sup> U vreme pisanja ovog rada Republika Hrvatska je postala punopravni član EU, dok je Republika Srbija od 2012. država kandidat. Važno je međutim ukazati da, formalno posmatrano, izveštaji EK koji su analizirani nisu po svom karakteru bili identični jer su pojedini od njih, u slučaju Republike Hrvatske, bili posvećeni razmatranju napretka kandidata, dok su u slučaju Republike Srbije bili posvećeni razmatranju napretka države koja nije kandidat. Reč je o sledećim izveštajima o Hrvatskoj: 1. Evropska komisija, Radni dokument – Izveštaj o napretku Hrvatske za 2007. COM (2007) 663; 2. Evropska komisija, Radni dokument – Izveštaj o napretku Hrvatske 2008. COM (2008) 674; 3. Evropska komisija, Radni dokument – Izveštaj o napretku Hrvatske za 2009. COM (2009) 533; 4. Evropska komisija, Radni dokument – Izveštaj o napretku Hrvatske za 2010. COM (2010) 660; 5. Evropska komisija, Radni dokument – Izveštaj o napretku Hrvatske za 2011. COM (2011) 666; 6. Evropska komisija, Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savetu o glavnim nalazima sveobuhvatnih izveštaja o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU – SWD(2012) 338 i 7. Evropska komisija, Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu i Savetu, Izveštaj o praćenju pripremljenosti Hrvatske za članstvo u EU COM (2013) 171 final. O Srbiji su korišćeni sledeći izveštaji: 1. Evropska komisija, Radni dokument Komisije – Izveštaj o napretku Republike Srbije u 2007. SEC (2007) 1435; 2. Evropska komisija, Radni dokument Komisije – Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2008. SEC (2008) 2698 final; 3. Evropska komisija, Radni dokument Komisije – Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2009. SOM(2009) 533; 4. Evropska komisija, Radni dokument Komisije – Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2010. SEC (2010) 1330; 5. Evropska komisija, Radni dokument Komisije – Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2012. SEC (2012) 333. U radu se neće navoditi posebne odrednice i pozivanja na navedene izveštaje.

### 1. Struktura i sadržina izveštaja

Izveštaji Evropske komisije o napretku, u delu koji se odnosi na zaštitu nacionalnih manjina, svojom strukturom i sadržinom, odnosno načinom iznošenja i vrstom i karakterom tema koje se obrađuju, mogu da ukažu na svojevrstnu hijerarhiju pitanja i vrednovanje pojedinih aspekata zaštite manjina. Načelno posmatrano, izveštaji EK o napretku u svom drugom delu koji je posvećen razmatranju ostvarivanja političkih kriterijuma sadrže pododeljak koji obrađuje ljudska prava i zaštitu manjina u okviru kojeg se kao posebna celina izdvajaju *poštovanje i zaštita nacionalnih manjina i kulturna prava*. Međutim, struktura tog dela izveštaja najčešće nije jednoobrazna, i to ne samo u smislu razlika koje postoje među izveštajima u kojima se sagledava napredak različitih država, već nije jednoobrazna ni u pogledu izveštaja posvećenih istoj državi. U tom smislu, detaljnijim sagledavanjem izveštaja koji su posvećeni napretku Hrvatske može se uočiti da izveštaji iz 2007. i 2008, u tom delu,<sup>16</sup> strukturalno posmatrano, obuhvataju razmatranje određenih pitanja koja se smatraju značajnim za zaštitu nacionalnih manjina i pitanja koja se u izveštajima izričito podvode pod kulturna prava, ali se zapravo odnose na zaštitu nacionalnih manjina i nesumnjivo spadaju u korpus međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina (npr. poštovanje odredbi Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama u delu koji se odnosi na školovanje manjina, pristup medijima, itd.). Za razliku od takvog pristupa, izveštaji o Republici Hrvatskoj iz potonjih godina strukturalno se razlikuju. Oni najpre upućuju na ostvareni napredak, da bi se na to nadovezalo razmatranje određenih problema.

Važno je ukazati na to da se u izveštajima iz perioda 2009–2012. napredak opisuje posredstvom *pokazatelja koji uglavnom imaju politički karakter*, kao što su „javno izražavanje potpore pravima manjina na visokom nivou“, „učesće manjinskih saborskih zastupnika u vladajućoj koaliciji“, „održavanje okruglih stolova i javnih rasprava o Ustavnom zakonu“, „pozitivan naglasak na pitanja manjina u kontekstu poboljšanih odnosa u regiji“, itd., dok su se problemi uglavnom videli u *pravnoj sferi*, u nedelotvornom sprovođenju Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama, u nedovoljnoj zastupljenosti manjina u organima državne uprave, pravosuđu i policiji, u pomanjkanju prepoznavanja vijeća nacionalnih manjina kao savetodavnih tela, itd.

Izveštaji koji su posvećeni Republici Hrvatskoj konstantno izričito razmatraju položaj dve manjine – srpske i romske nacionalne manjine, ali ne uvek u kontekstu istih pokazatelja (!!!). Tako je položaj srpske manjine u Hrvatskoj

---

<sup>16</sup> Osim tog dela, problematika zaštite manjina sadržana je i u odeljku o poglavlju 23, ali se u njemu uglavnom ponavljaju stavovi iz ovog dela.

sagledavan u kontekstu napada na pripadnike srpske manjine i njihove bezbednosti, u kontekstu zapošljavanja, povećanja tolerancije i povratka izbeglica. Interesantno je međutim primetiti da je struktura izveštaja i sistematika izlaganja od 2010. godine promenjena, tako da se te godine deo izveštaja koji obrađuje problematiku izbeglica našao nakon izlaganja o Romima, dakle izvan dela koji razmatra položaj i zaštitu srpske nacionalne manjine (!!!).

Veoma je važno uočiti i da se razmatranje položaja srpske, niti bilo koje druge manjine u izveštajima o napretku Republike Hrvatske ne vrši kroz prizmu teritorijalnih aspekata zaštite. Naprotiv, čak i kad spominju Područje posebne državne skrbi, izveštaji to čine isključivo u kontekstu razmatranja stambenog zbrinjavanja izbeglica i ostvarivanja prava na stanovanje, a nikako i u kontekstu ostvarivanja drugih prava, naročito prava pripadnika srpske nacionalne manjine. U tom smislu, treba istaći da se ni Erdutski sporazum i pored činjenice da reguliše pitanje učešća pripadnika srpske manjine u organima vlasti određenog područja i uprkos tome što je EU njegov potpisnik, u izveštajima ne spominje u kontekstu manjinske zaštite, već u kontekstu regionalne saradnje, uz načelnu opasku da je njegovo poštovanje „općenito osigurano“. Uostalom, u Sveobuhvatnom izveštaju iz poslednje godine statusa kandidata 2012. koji je priložen uz Saopštenje Komisije Parlamentu, izostavljen je poseban odeljak o zaštiti nacionalnih manjina, kao i bilo kakvo pominjanje Erdutskog sporazuma (!!!).

Izveštaji koji su posvećeni napretku Republike Srbije se po svojoj strukturi i sadržini, u delu koji je posvećen zaštiti nacionalnih manjina, donekle razlikuju u odnosu na izveštaje o Republici Hrvatskoj. Zapravo, ti izveštaji i nemaju neku, do kraja dosledno izvedenu, strukturu i koncepciju, i sadržinski su heterogeniji. Izveštaji iz 2007, 2008. i 2010. i donekle izveštaj iz 2012. započinju delom koji treba da predstavlja sagledavanje napretka, nakon čega sledi ukazivanje na probleme i poteškoće u zaštiti nacionalnih manjina. Sa druge strane, izveštaj za 2009. nema nikakvu jasnu strukturu i više deluje kao svojevrсна kompilacija podataka i stavova iz različitih izvora.

Za razliku od izveštaja koji su posvećeni napretku Republike Hrvatske, problematika zaštite nacionalnih manjina i ostvarivanja manjinskih prava razmatrana je i u *teritorijalnom kontekstu*. U svim izveštajima o Srbiji, bez obzira što ne prate jednoobrazan način izlaganja, sadržani su delovi o situaciji u Vojvodini, na jugu Srbije i u Sandžaku, a, u kontekstu situacije na jugu Srbije i u Sandžaku razmotreno je pitanje položaja albanske, odnosno bošnjačke nacionalne manjine. Štaviše, pitanja teritorijalne organizacije i karaktera pojedinih političko-teritorijalnih jedinica dovođena su u vezu sa manjinskom zaštitom samim tim što su razmatrana u okviru odeljka o zaštiti nacionalnih manjina i što je ukazivano na pitanja koja nisu u neposrednoj vezi sa zaštitom manjina, kao



što je to učinjeno u Izveštaju za 2009. u vezi sa Statutom AP Vojvodine, ili u Izveštaju za 2010. u kojem se u kontekstu zaštite nacionalnih manjina u Vojvodini navodi da je potrebno usvojiti nove zakone o državnoj svojini i o sredstvima pokrajine (!!!).

Posebno treba istaći činjenicu da je u pojedinim izveštajima sadržano ukazivanje, sa stanovišta međunarodnog prava, na veoma diskutabilno pitanje „položaja“ i „statusa“ pojedinih grupa koje su inače u Republici Srbiji priznate kao nacionalne manjine, kao što je to, primera radi, bio slučaj sa Izveštajem za 2009. u kojem je upravo ukazano da je položaj „Vlaha i Bunjevaca“ neizvestan i da „njihov status nije razjašnjen“. Evropska komisija je na taj način počela da u svojim izveštajima ukazuje i na pojedinačne aspekte zaštite pojedinih manjina, a samim tim i da ovom pitanju pristupa *ad hoc* i nekonzistentno...

## 2. Sadržina zaštite nacionalnih manjina

Sadržina zaštite nacionalnih manjina biće sagledana kroz prizmu pitanja zabrane diskriminacije, zakonskog okvira zaštite nacionalnih manjina i njegove implementacije, naročito u pogledu funkcionisanja institucija kulturne autonomije nacionalnih manjina, upotrebe jezika, pristupa medijima, učešća u organima vlasti i obrazovanja. Iako ta pitanja analizirani izveštaji Evropske komisije o napretku ponekad ne izdvajaju posebno, ili im ne posvećuju dovoljnu pažnju, ona ipak predstavljaju samu suštinu manjinske zaštite i korespondiraju sa osnovnim konceptom međunarodno-pravne zaštite nacionalnih manjina koji je sadržan u Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina SE. U izveštajima Evropske komisije se, makar i u drugačijem kontekstu, mogu pronaći stavovi, ili bar pokazatelji shvatanja Evropske komisije o napretku država na tim poljima. Važno je ukazati na to da je u Pregovaračkim pozicijama EU prilikom otvaranja pregovora sa Hrvatskom za poglavlje 23. u junu 2010, od deset završnih merila (*benchmarks*), u okviru osnovnih prava, za oblast zaštite manjina određeno samo jedno – *Hrvatska jača zaštitu nacionalnih manjina, uključujući i kroz efektivnu implementaciju Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama*. U okviru merila za osnovna prava predviđeno je i da Hrvatska treba da reši otvorena pitanja povratka izbeglica, ali se *stricto sensu*, taj *benchmark* ne odnosi na zaštitu manjina, što „objašnjava“ izmenu strukture Izveštaja Evropske komisije za 2010. (videti gornji tekst).

### 2.1. Zabrana diskriminacije

U Izveštaju o napretku Republike Hrvatske za 2007. Komisija ukazuje na to da se nastavila diskriminacija pripadnika srpske manjine, posebno u javnom

sektoru, kao i diskriminacija Roma, bilo da je reč o pristupu zapošljavanju, odgovarajućem stambenom zbrinjavanju, školovanju ili opštem stavu društva. Slične konstatacije sadržane su i u kasnijim izveštajima, ali uz izvesne izmene. U Izveštaju za 2008, ponovljeno je da se nastavlja diskriminacija pripadnika srpske manjine, posebno u javnom sektoru, ali *na lokalnom nivou* (podvukao autor), a drugačije formulacije su приметne i za Rome za koje se ističe da postoje problemi u pristupu pojedinim sektorima, kao i u opštem stavu društva u kojem preovladavaju diskriminatorski stavovi. U Izveštaju za 2010. izričito je istaknuto da država mora da nastavi da podstiče duh tolerancije, naročito prema srpskoj manjini, „i preduzeti odgovarajuće mere za zaštitu *onih koji su potencijalno izloženi pretnjama ili diskriminaciji...*“ Konstatovano je da se nastavlja diskriminacija srpske manjine u javnom sektoru, na lokalnom nivou. Izveštaj za 2011. sadrži skoro istovetne navode, ali je za Rome *primetno izostavljanje navođenja diskriminatorskog stava društva*. Godine 2012. u Sveobuhvatnom izveštaju se navodi da Hrvatska „treba njegovati duh tolerancije prema manjinama, posebno hrvatskim Srbima“ i da se romska manjina suočava se posebno teškim uslovima života u raznim područjima. Dakle, u Saopštenju za 2012. izostavlja se izričito određenje o diskriminaciji Srba i Roma i zadržava se prilično neodređena formulacija o potrebi preduzimanja mera za zaštitu „*onih koji bi mogli i dalje biti podvrgnuti (...) diskriminirajućim radnjama*“ (!!!).

U Izveštaju Evropske komisije o Srbiji za 2007. navodi se da je u praksi „diskriminacija široko rasprostranjena, i da posebno utiče na romsku zajednicu i etničke manjine“. Uz isticanje da je učinjen određeni napredak usvajanjem novog Ustava koji eksplicitno garantuje zabranu diskriminacije i predviđa afirmativne mere, posebno je ukazano na to da se romska populacija suočava sa teškim uslovima života i diskriminacijom. U kasnijim izveštajima ponavlja se ocena da je u praksi i dalje široko rasprostranjena diskriminacija, naročito protiv Roma, ali se ukazuje i na primenu afirmativnih mera. Prema mišljenju Komisije u Izveštaju za 2009. afirmativna akcija koja je uvedena u oblasti obrazovanja daje rezultate, ali je još nedovoljna. U Izveštaju Komisije za 2010. navodi se da je položaj *romske* populacije donekle poboljšan i da su u sektoru obrazovanja preduzete neke afirmativne mere. U Izveštaju za 2012. konstatuje se da je položaj *romske* populacije donekle poboljšan, jer je Srbija nastavila da aktivno učestvuje u Dekadi inkluzije Roma 2005–2015. i obavezala se na primenu operativnih zaključaka sa seminara EU–Srbija iz juna 2011. o socijalnoj inkluziji Roma.

Ukoliko se uporede izveštaji Komisije za ove države Zapadnog Balkana, jasno se uočava da se promena stavova Komisije za Hrvatsku *ne temelji ni na jednom jasno istaknutom pokazatelju*, kao i da je promena izrazita u konstatacijama sadržanim u izveštajima za 2011. i 2012, što sugerise da je Komisija, po svemu sudeći, bila mišljenja da je Republika Hrvatska, samo u jednoj godini, napravila

izuzetan napredak koji je rezultirao izostankom spominjanja diskriminacije u Izveštaju za 2012. Sa druge strane, Komisija se u svojim izveštajima za Srbiju veoma detaljno osvrnula na promene u pogledu položaja romske nacionalne manjine, jedine manjinske populacije za koju je izričito istaknuto da je diskriminisana, ali i čiji je položaj, tokom analiziranog perioda, prema mišljenju Komisije, primenom afirmativnih mera, nesumnjivo unapređen.

## **2.2. Zakonski okvir zaštite nacionalnih manjina i njegova implementacija**

Zakonski okvir zaštite nacionalnih manjina i njegova implementacija bili su u fokusu pažnje Evropske komisije u izveštajima o napretku Republike Hrvatske i jedino završno merilo za zatvaranje pregovora o poglavlju 23. u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina. Primenu Zakona Komisija je sagledavala u nizu pitanja (od kojih će neka biti analizirana u narednim odeljcima), a posebno u svetlu funkcionisanja vijeća nacionalnih manjina.

U Izveštaju za 2007. Komisija konstatuje da je ostvaren određeni napredak u sprovođenju Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama, ali da sprovođenje daje različitu sliku. Komisija ističe da su 2007. održani izbori za lokalna vijeća nacionalnih manjina, ali da je odziv birača bio veoma slab. Vlada koja je finansirala izbore, po mišljenju Komisije, nije uložila dovoljno napora u njihovoj promociji. Štaviše, nisu poštovane odredbe Ustavnog zakona, tako da su izbori sazvani kasnije nego što je trebalo. Komisija je bila mišljenja da većina lokalnih vlasti ne prepoznaje ulogu vijeća nacionalnih manjina u savetovanju lokalnih vlasti, kako je to predviđeno Ustavnim zakonom. Istovetni zaključci o sprovođenju Ustavnog zakona i ulozi vijeća nacionalnih manjina kao savetodavnih tela, sadržani su i u izveštajima za 2008, 2009. i 2010. u kojima se još navodi i da statuti nekih jedinica lokalne samouprave nisu u skladu sa Ustavnim zakonom. U Izveštaju za 2011. ukazuje se na to da su poboljšani uslovi za delotvorno sprovođenje Ustavnog zakona, između ostalog i kroz povećanje finansijske pomoći lokalnim vijećima nacionalnih manjina. Ipak, za izbore koji su održani u 187 županija i opština za vijeća i predstavnike manjina, u Izveštaju se navodi da je odziv birača bio slab. U Sveobuhvatnom izveštaju o praćenju Hrvatske iz 2012. uopšteno se konstatuje da se nastavlja sprovođenje Ustavnog zakona, pri čemu se ni jednom jedinom rečju ne spominju vijeća nacionalnih manjina (!!!). Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu iz marta 2013. sadrži samo konstataciju da se nastavlja sprovođenje Ustavnog zakona.

U izveštajima Komisije o Republici Srbiji za 2007. i 2008, navodi se da nije usvojeno zakonodavstvo neophodno za regulisanje izbora nacionalnih saveta. U Izveštaju za 2009. pohvaljuje se činjenica usvajanja novog Zakona o

nacionalnim savetima. Komisija je u svom Izveštaju za 2010. konstatovala da je u oblasti zaštite manjina ostvaren „dobar napredak“. Svoj stav Komisija je temeljila na činjenici da su održani prvi direktni izbori za savete nacionalnih manjina. Prema mišljenju Komisije, broj registrovanih glasača i izlazak na izbore bili su relativno veliki što je OEBS ocenio usklađenim sa međunarodnim standardima. Međutim, u Izveštaju za 2012. uočavaju se i izvesne kritike. Naime, iako Komisija ukazuje na to da je u Republici Srbiji pripremljen sveobuhvatni pravni okvir za zaštitu manjina, ipak se ističe da je neophodno dodatno unaprediti sprovođenje zakona, između ostalog, i zbog toga što savet bošnjačke manjine još nije formalno konstituisan, a ni „preporuke srpskih nezavisnih tela u pogledu poboljšanja izbornog okvira za savete nacionalnih manjina još uvek nisu primenjene“ (podvukao autor).

Ukoliko se uporede izveštaji Komisije za ove dve države Zapadnog Balkana jasno se uočava da se konstantni izostanak potpunog sprovođenja Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina u Hrvatskoj, iz godine u godinu relativizuje, i da se „različita slika“ koja je bila uočljiva u njegovom (ne)sprovođenju, zamenjuje formulacijom o „nastavku sprovođenja“, uz приметно izostavljanje pojedinih pitanja u vezi sa njegovim sprovođenjem (npr. uloge vijeća nacionalnih manjina). Za razliku od takvog pristupa, izveštaji koji su posvećeni Republici Srbiji, čak i nakon jasnog i priznatog napretka, ukazuju na pojedine nedostatke ili one probleme koji izvorno nisu prepoznati od strane Komisije, već su sadržani u preporukama domaćih nezavisnih tela.

### 2.3. Upotreba jezika i pisma

Pitanju upotrebe jezika, naročito u radu organa i organizacija sa javnim ovlašćenjima, u izveštajima Komisije za Republiku Hrvatsku nije pridavana dužna pažnja. U Izveštaju za 2007. jasno se ističe da se često ne ostvaruju prava na dvojezičnost, koja su zajamčena u onim opštinama i gradovima u kojima pripadnici manjina čine najmanje jednu trećinu ukupnog stanovništva. U kasnijim izveštajima za 2008, 2009, 2010, 2011. i 2012. pitanje dvojezičnosti, odnosno upotrebe jezika i pisma se ni ne spominje. Međutim, u Saopštenju Komisije Evropskom parlamentu iz marta 2013. nalazimo neverovatnu formulaciju prema kojoj se pozdravlja činjenica da Vlada i dalje osigurava primenu ustavnih odredbi o korišćenju ćiriličnog pisma u gradu Vukovaru, „gdje Hrvati srpske nacionalnosti čine 38,5% stanovništva“ (!!!).<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Reč je o hrvatskom prevodu. Međutim, ni original nije u svemu lišen izvesnih političko-lingvističkih dvosmislenosti jer se navodi “where Croatians of Serb ethnicity account for 38.5% of the population” (!!!).

U Izveštaju Komisije o Republici Srbiji za 2007. navodi se da je učinjen napredak u pogledu zvanične (službene – prim. aut.) upotrebe jezika manjina, ali i da su se „neke manjine žalile na nedovoljnu primenu garanto-vanih prava, naročito u oblasti zvaničnog korišćenja jezika“. Izveštaj za 2008. pohvalio je činjenicu da su nova zakonska rešenja unapredila mogućnost da lokalne vlasti koriste službene pečate na jeziku manjina, tamo gde su ti jezici u upotrebi, dok je Izveštaj Komisije za 2009. u afirmativnom smislu ukazao na još jedan vid službene upotrebe jezika i pisma u Republici Srbiji, jer su Narodna skupština i Skupština Autonomne Pokrajine Vojvodine utvrdile uslove pod kojima predstavnici manjina mogu da koriste svoj jezik, ali je istaknuto i da bugarska nacionalna manjina ima problema u korišćenju prava na službenu upotrebu bugarskog jezika u opštinskim upravama. U kasnijim izveštajima nema ukazivanja na pitanja službene upotrebe jezika i pisma, izuzev što se u Izveštaju za 2012. navodi da nisu sprovedene prepo-ruke poverenika za zaštitu ravnopravnosti i zaštitnika građana lokalnim samoupravama o obezbeđivanju upotrebe bošnjačkog jezika i latiničnog pisma.

Ukoliko se uporede različiti izveštaji Komisije u pogledu upotrebe jezika i pisma stiče se utisak da je Komisija to pitanje, u slučaju Republike Hrvatske, dugo zapostavljala i da je, štaviše, potpuno neargumentivano i prevremeno pohvalila Hrvatsku za korišćenje ćirilice u Vukovaru, iako smo svedoci da su se u doba održavanja Konferencije i pisanja ovog rada, nadležni organi Republike Hrvatske suočili sa značajnim otporima u društvu prema upotrebi ćirilice u Vukovaru, na koje isprva nisu odgovorili blagovremeno, adekvatno i odlučno, što je i dodatno ugrozilo već ionako nedovoljno sprovođenje Ustavnog zakona. Sa druge strane, i pored vidljivog i priznatog napretka Republike Srbije u oblasti upotrebe jezika i pisma, Komisija u pojedinim od svojih izveštaja, dosta detaljistički, sa primesama izvesnog nastojanja da se ukaže na propuste, upućuje na izostanak ispunja-vanja određenih preporuka nezavisnih tela.

## **2.4. Pristup medijima**

Izveštaji Komisije o Republici Hrvatskoj koji se odnose na analizirani period često su upućivali na pomanjkanje proizvodnje i emitovanja programa za manjine. U Izveštaju za 2007. navodi se da su se u medijima smanjili negativni stereotipi, ali da je ostvaren mali napredak kada je reč o proizvodnji i/ili emitovanju programa za manjine, kako je to predviđeno Ustavnim zakonom. Istovetnu formulaciju Komisija je ponovila u izveštajima za 2008, 2009. i 2010. U Izveštaju za 2011. nema ni pomena pristupa medijima i problema na koji je

tri godine uzastopno ukazivano. U Sveobuhvatnom izveštaju iz 2012. u drugačijem kontekstu navodi se da se sloboda izražavanja, uključujući i slobodu i pluralizam medija, predviđa hrvatskim zakonodavstvom i uopšteno poštuje, kao i da je u 2012. donet novi zakon o Hrvatskoj radioteleviziji.

U izveštajima Komisije koji su posvećeni Republici Srbiji pitanje pristupa medijima nije tretirano u srazmeri sa svojim značajem. Izveštaji za analizirani period najčešće ne pominje ovu problematiku što je prilično neobično, upravo imajući u vidu da je privatizacija pojedinih lokalnih medija mogla da umani ostvarivanje manjinskih prava na pristup medijima na svom jeziku. U Izveštaju za 2009. navodi se da je proces dodele frekvencija okončan 2008. i da su se odluke Saveta Republičke radiodifuzne agencije, u manjem broju slučajeva, posebno onim koji se odnose na medije koji koriste manjinske jezike, pokazale kontroverznom. U Izveštaju za 2010. Komisija navodi da treba poboljšati informisanje na manjinskim jezicima i bliže objasniti relevantan pravni okvir, što posebno važi za bošnjačku manjinu, bugarsku manjinu, Bunjevce i Vlahe.

Ukoliko se uporede izveštaji u delu koji se odnosi na pristup medijima, jasno se može zaključiti da se u slučaju Republike Hrvatske, iz nepoznatih razloga i bez jasnog obrazloženja, to pitanje u izveštajima naprečac zanemaruje, i pored višegodišnjeg ukazivanja na pomanjkanje napretka. U izveštajima koji su posvećeni napretku Republike Srbije, umesto da se jasno istaknu problemi koji postoje, Komisija na njih tentativno ukazuje u formulacijama koje mogu implicirati da smatra da *za svaku manjinu treba da postoji poseban pravni okvir*.

## 2.5. Učešće u organima vlasti

Evropska komisija je u svojim izveštajima pitanjima političke participacije nacionalnih manjina i učešću njihovih pripadnika u organima vlasti u Republici Hrvatskoj posvećivala veliku pažnju. U Izveštaju za 2007. istaknuto je da je Središnji državni ured za upravu po prvi put pripremio plan zapošljavanja manjina u državnoj upravi, ali da i dalje postoje problemi, jer je nedovoljna zastupljenost manjina u državnoj upravi, pravosuđu i policiji. Komisija je te godine posebno ukazala na to da nedostaju dugoročna strategija za sprovođenje odredbi Ustavnog zakona o zapošljavanju manjina, kao i detaljni planovi o zapošljavanju na svim nivoima uprave. U Izveštaju za 2008. Komisija je ponovila svoje ocene, iako je pohvalila osnivanje Odeljenja za nacionalne manjine u Središnjem državnom uredu za upravu i Plan zapošavanja koji je taj Ured doneo za 2008. U Izveštaju za 2009. Komisija ukazuje na to da se manjine i dalje susreću sa „naročitim poteškoćama“ u zapošljavanju i u smislu nedovoljne zastupljenosti u državnoj upravi, sudstvu i policiji. Komisija je

istakla da je „ostvaren ograničeni napredak“, ali da sprovođenje Plana zapošljavanja nije dovelo do primetnog porasta zapošljavanja manjina u državnoj upravi, a nisu postojali ni odgovarajući planovi za zapošljavanje u upravi na nivou županija, gradova i opština. Istovetne stavove Komisija je ponovila i u Izveštaju za 2010. uz napomenu da su „ojačane odredbe Ustavnog zakona (...) na zastupanje u Saboru“. Politička participacija se pohvaljuje u Izveštaju za 2011. uz konstataciju da je i dalje dobra saradnja političkih predstavnika manjina i Vlade. Za tu godinu Komisija u svom Izveštaju posebno ističe da su poboljšani uslovi za sprovođenje odredbi Ustavnog zakona, između ostalog i zbog toga što je prihvaćen Plan za zapošljavanje pripadnika manjina za period 2011–2014, ali još nije bio ostvaren „vidljiv napredak“ u zapošljavanju manjina u javnom sektoru, uz obrazloženje da je to „velikim delom zbog opšte zabrane zapošljavanja u državnoj službi“ (podvukao autor). Važno je primetiti da je u Izveštaju za tu godinu Komisija, bez bilo kakvog komentara, konstatovala da je Ustavni sud proglasio neustavnim izmene i dopune Ustavnog zakona iz 2010, iste one koje je u svom Izveštaju za prethodnu godinu pohvalila.<sup>18</sup> U Izveštaju za 2012. Komisija ističe da je osam zastupnika manjina izabrano u Sabor, ali da je nivo zapošljavanja manjina u državnoj upravi i pravosuđu „i dalje ispod minimuma koji nalaže zakon“ (podvukao autor). U Saopštenju Komisije iz marta 2013. koje je upućeno Evropskom parlamentu i Savetu nailazimo na naprosto neverovatan obrt! Komisija odjednom, nakon svih godina propusta hrvatskih vlasti da sprovedu odredbe Ustavnog zakona o zastupljenosti i uprkos pomanjkanju statistika, zapošljavanje manjina u državnoj upravi i pravosuđu smešta „u kontekst opšteg niskog nivoa zapošljavanja“ i ukazuje na to da je u novembru 2012. „oko“ 3,4% članova državne uprave bilo iz reda nacionalnih manjina, ali da je kao rezultat proaktivnijeg pristupa Vlade postignut cilj od 5% kod novog zapošljavanja službenika granične policije (!!!).

Izveštaj Komisije o Republici Srbiji za 2007. sadrži konstataciju da su, tokom parlamentarnih izbora 2007. godine učinjeni pozitivni koraci koji su doveli do veće zastupljenosti manjina u novoj Skupštini Srbije, ali da se republički Savet za manjine, telo koje se sastoji od predstavnika Vlade i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, nije sastao od 2006. godine. Komisija je ukazala na to da je nastavljeno sprovođenje zaključaka Vlade iz 2006. o predstavnicima manjina u javnim službama. U Izveštaju za 2008. Komisija ponavlja da su sprovedene pozitivne mere tokom izbora republičkih, pokrajinskih i opštinskih vlasti na kojima su stranke manjina izuzete od pravila prelaska cenzusa. Posebno je istaknuto da je novi Zakon o lokalnoj samoupravi uveo detaljnije odredbe koje

<sup>18</sup> Videti kritički prikaz odluke Ustavnog suda u: M. Matulović, „Ustavni sud o 'građanskoj državi' i 'državnom narodu'“, *Sveske za javno pravo*, 9/2012, Sarajevo, 2012.

se tiču obaveza formiranja interetničkih saveta. Međutim, u Izveštaju za tu godinu Komisija ističe i da je Ustavni sud odbacio raniju odluku Republičke izborne komisije po kojoj se sa 10.000 na 3.000 smanjuje broj po zakonu neophodnih potpisa za predaju izbornih lista manjina. Prema mišljenju Komisije, „sudska odluka (...) iako u skladu sa postojećim zakonodavstvom, donela je veliku zabrinutost zbog tako visokog praga za male etničke grupe“. Komisija se pozvala i na Godišnji izveštaj zaštitnika građana iz 2007. godine i ukazala na to da postoji nesrazmerno visok nivo nezaposlenosti među manjinama. Republika Srbija je Zakonom o političkim strankama regulisala pitanje broja potpisa za registraciju stranaka nacionalnih manjina, što je u Izveštaju Komisije za 2009. konstatovano kao „predviđanje afirmativne mere u korist stranaka etničkih manjina“. Međutim, i te godine Komisija je konstatovala da se Republički savet za nacionalne manjine nije sastao. Izveštaj za 2010. ne sadrži ništa u vezi sa političkom participacijom i učešćem manjina u organima vlasti. Potonji izveštaji delimično upućuju na ovo pitanje, kao što je to slučaj sa Izveštajem za 2012. u kojem se navodi da Albanci i dalje nemaju dovoljno „predstavnik“ u državnoj upravi i lokalnim javnim preduzećima.

Izveštaji Komisije u delu koji se odnosi na političku participaciju i učešće pripadnika manjina u organima vlasti jasno ukazuju na to da je Komisija u pogledu Republike Hrvatske imala veoma blagonaklon stav, zanemarujući očigledne dugogodišnje neuspehe u sprovođenju odredbi Ustavnog zakona, pa čak i pravdajući ih opštom nezaposlenošću, i previđajući promene koje su uticale i na umanjenje nivoa stečenih prava manjina, dok se u pogledu Republike Srbije, i pored uočljivog i priznatog napretka, nije libila da ovo pitanje sagledava iz partikularne vizure, što je uočljivo u komentarisanju odluke Ustavnog suda, ili isticanju problema učešća jedne manjine u državnoj upravi.

## 2.6. Obrazovanje

Izveštaji EK o napretku Hrvatske uglavnom pohvaljuju poštovanje odredbi o obrazovanju manjina, ali, kao što je istaknuto, ta prava svrstavaju u korpus kulturnih prava. U izveštajima se najčešće konstatuje da se odredbe Ustavnog zakona i drugih propisa o školovanju sprovode na zadovoljavajući način. Takvu konstataciju sadrže izveštaji za 2007, 2008, 2009. i 2010. Međutim, u Izveštaju za 2011. ističe se da je potreban dalji rad na području školstva, a „posebno ponovno razmatranje uloge školstva u naporima za pomirenje kroz ponovno razmatranje nastavnog materijala i načina na koji su oslikane manjine“. U kasnijim izveštajima ovom pitanju nije posvećena pažnja.



Izveštaji Komisije o napretku Srbije ne razmatraju obrazovanje manjina sistematski, već uglavnom sporadično, u kontekstu pojedinih aspekata koji se smatraju napretkom, ili problemima... Tako, u Izveštaju za 2007. Komisija ističe da je dodatni napredak u zaštiti manjina učinjen u štampanju udžbenika na hrvatskom, mađarskom, slovačkom i bugarskom jeziku, a odobreno je i korišćenje udžbenika sa Kosova u južnoj Srbiji. U Izveštaju za 2008. Komisija navodi da je albanska zajednica sa juga Srbije kritikovala odluku srpske Vlade da odbije priznavanje diploma obrazovnih institucija na Kosovu. U Izveštaju za 2009. Komisija se pozvala na preporuke Komiteta ministara SE u vezi sa primenom Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima koje pozivaju na bolje regulisanje upotrebe manjinskih jezika u obrazovanju i istakla da se Vlada Srbije složila da priznaje diplome Univerziteta u Prištini sa pečatima UNMIK. Komisija se osvrnula i na činjenicu da je Vlada izdala dozvole da se dvojezični ogranci Ekonomskog i Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu osnuju u Medveđi. U Izveštaju za 2010. Komisija, bez šireg obrazloženja, ističe da treba poboljšati obrazovanje na manjinskim jezicima i bliže objasniti relevantan pravni okvir, što „posebno važi za bošnjačku manjinu, bugarsku manjinu, Bunjevce i Vlahe“. U Izveštaju za 2012. Komisija ističe da je potrebno dodatno unapređenje u pogledu obrazovanja na jezicima manjina, uključujući i obezbeđivanje neophodnih udžbenika.

Ukoliko se uporede izveštaji Komisije u delu koji se odnosi na obrazovanje, lako se može uočiti da se konstatacije o zadovoljavajućoj primeni odredbi zakona o obrazovanju u Republici Hrvatskoj daju bez bilo kakvog obrazloženja, ili pozivanja na statističke, ili bilo koje druge podatke, dok se široka problematika obrazovanja nacionalnih manjina u Republici Srbiji selektivno sagledava u kontekstu obrazovanja pojedinih manjina, ili dostupnosti udžbenika, što su samo pojedini segmenti na osnovu kojih se teško može izvesti sveobuhvatan i objektivian zaključak o stanju u toj oblasti.

### *3. Poštovanje međunarodnih standarda*

U kontekstu praćenja zaštite nacionalnih manjina kao uslova za članstvo u EU, posebnu pažnju zavređuje pitanje da li je, i na koji način, poštovanje međunarodnih standarda zaštite manjina postavljenih izvan prava EU imalo uticaja na proces evropskih integracija država? To pitanje može da bude sagledano u multilateralnom i bilateralnom formatu.

### 3.1. Multilateralni standardi i uloga međunarodnih organizacija

Budući da je zaštita nacionalnih manjina na sveobuhvatniji način u odnosu na pravo EU proklamovana i uređena pod okriljem UN, SE i OEBS, postavlja se pitanje da li međunarodni standardi zaštite nacionalnih manjina i praksa međunarodnih tela koja deluju pod okriljem tih organizacija imaju ikakvu ulogu u procesu pristupanja država EU?

Izveštaji koje je Evropska komisija pripremala o napretku Republike Hrvatske i Republike Srbije u delu koji je posvećen zaštiti nacionalnih manjina ukazuju na različite pristupe. Naime, Evropska komisija se ni u jednom izveštaju o napretku Republike Hrvatske nije osvrnula, niti ijednom rečju ukazala na mišljenja pojedinih međunarodnih organizacija koje se bave zaštitom nacionalnih manjina, odnosno pod čijim okriljem su usvojeni najznačajniji međunarodni instrumenti zaštite manjina i u okviru kojih se vrši nadgledanje sprovođenja tih instrumenata. Sudeći po sadržini tih izveštaja, sledi da je isključivo Evropska komisija vrednovala napredak Republike Hrvatske u oblasti zaštite nacionalnih manjina, što opet vodi neobičnom zaključku da se praćenje zaštite nacionalnih manjina ostvaruje na dva koloseka, odnosno da se međunarodnopravne obaveze i mehanizmi praćenja njihovog ostvarivanja od strane relevantnih međunarodnih organizacija nisu uzimale u obzir od strane Evropske komisije u procesu pristupanja Republike Hrvatske. U suprotnom, da su i one uzimane u obzir, Komisija bi verovatno istakla, ili bar bila u situaciji da obrazloži, na osnovu čega smatra da je Republika Hrvatska ispunila pretpristupnu obavezu zaštite nacionalnih manjina, ako, primera radi, Komitet ministara SE u svojoj Rezoluciji o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina od strane Republike Hrvatske stoji na stanovištu da, osim pozitivnog razvoja, postoje i određena pitanja koja izazivaju brigu (kao što su, primera radi, diskriminacija Srba i Roma u oblastima obrazovanja, zapošljavanja, stanovanja i vlasničkih prava, etnički motivisani incidenti, problemi pripadnika manjina u sticanju hrvatskog državljanstva, funkcionisanje saveta nacionalnih manjina, itd.) i nalažu neodložnu akciju koju je Komitet precizirao kroz svoje preporuke, a koje, sudeći prema Izveštajima same Evropske komisije, Republika Hrvatska nije, ili bar nije u potpunosti, sprovela. O tome se, u procesu pristupanja Republike Hrvatske EU, očigledno nije vodilo računa.

Sa druge strane, izveštaji Evropske komisije o Republici Srbiji sadrže upućivanja na mišljenja i nalaze različitih međunarodnih tela i organizacija, kako onih koja imaju jasnu međunarodnopravno priznatu ulogu u procesu zaštite nacionalnih manjina, tako i onih koja državama upućuju preporuke koje nemaju obavezujući karakter. Tako je, primera radi, u Izveštaju Komisije za 2008. navedeno da je Komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije pri Savetu

Evrope (ECRI) objavila svoj izveštaj za Srbiju i upućuje se na nalaze i mišljenja te Komisije, iako ona državama ne može da upućuje obavezujuće naloge, mišljenja i preporuke. Izveštaj Komisije za 2009. upućuje na preporuke koje je Komitet ministara Saveta Evrope izdao u vezi sa primenom Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima u Srbiji, dok se u Izveštaju za 2012. navodi da je pravni okvir za zaštitu manjina, u skladu sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina čija je Srbija potpisnica. Iako ima osnova za tvrdnju da se zaštita manjina u procesu pristupanja EU može, pa čak možda i mora, sagledavati u kontekstu poštovanja međunarodnih obaveza u toj sferi, što bi neizostavno vodilo i određenoj ulozi međunarodnih organizacija, ili bar priznavanju značaja njihovim nalazima i mišljenjima o zaštiti koju manjinama pružaju pojedine države, ipak je jasno da se na osnovu izložene prakse može zaključiti da je pristup Komisije nekonzistentan, a da je njeno pozivanje na određena mišljenja i preporuke, ili delove mišljenja i preporuka, međunarodnih organizacija u slučaju Srbije pre improvizacija istrgnuta iz konteksta, nego što je stvarno utemeljenje sagledavanja zaštite manjina na zaključcima tih tela.

### **3. 2. Bilateralni sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina**

Mnoge države Zapadnog Balkana zaključile su tokom devedesetih i ranih dvehiljaditih bilateralne sporazume o zaštiti nacionalnih manjina. Takve sporazume zaključile su i Republika Hrvatska i Republika Srbija, kako međusobno, tako i sa drugim državama – Hrvatska sa Mađarskom i Crnom Gorom, po njenom odvajanju od Srbije, a Srbija sa Mađarskom, Rumunijom i Makedonijom. Tim sporazumima Evropska komisija je u svojim izveštajima o napretku pridavala različit značaj.

Izveštaji Komisije koji su posvećeni napretku Republike Hrvatske ne spominju sporazume o zaštiti nacionalnih manjina, izuzev u slučaju Izveštaja za 2009. koji u delu o regionalnoj saradnji navodi da je Republika Hrvatska sa Crnom Gorom potpisala sporazum o zaštiti nacionalnih manjina. Sa druge strane, u Izveštaju Komisije o Srbiji za 2009. ističe se da se, za razliku od bilateralnog sporazuma sa Mađarskom, slični sporazumi potpisani sa Hrvatskom, Rumunijom i Makedonijom ne primenjuju u potpunosti, jer međudržavne komisije predviđene tim sporazumima nisu u potpunosti operativne. Zanimljivo je primetiti kako Evropska komisija izostanak operativnosti bilateralnih komisija smešta u kontekst problema u zaštiti nacionalnih manjina samo u pogledu Srbije, a ne i drugih ugovornih strana, pa čak ni Hrvatske čiji je napredak u integracijama takođe vrednovala u isto vreme (!!!). Posebno pitanje je međutim kako je uopšte došlo do toga da se određeni sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina, po mišljenju Komisije, ne primenjuju, i šta je EU povodom toga činila?

Sporazumi o zaštiti nacionalnih manjina, načelno posmatrano, mogu da doprinesu stabilnosti i rešavanju određenih spornih pitanja u osetljivom korpusu manjinske zaštite, ali, na izvestan način, omogućavaju i da matične države, neretko pozivajući se na sopstvene propise kojima se bliže uređuje uloga matičnih država u očuvanju identiteta sunarodnika u inostranstvu, u okviru bilateralnog formata, zalaze u pitanja koja su u isključivoj nadležnosti drugih država, ili da pitanja primene bilateralnih sporazuma iznose u okviru multilateralnih mehanizama i monitoringa, pa čak i u okviru procesa evropskih integracija.

Upravo se to desilo i još se odvija, u vezi sa pojedinim bilateralnim sporazumima koje je Republika Srbija zaključila, kao što je to, primera radi, slučaj sa Sporazumom sa Rumunijom. Naime, iako je Sporazumom pred-videno *da je pripadništvo nacionalnim manjinama zasnovano na slobodnom ličnom izboru*, od trenutka stupanja na snagu bilateralnog sporazuma predstavnici Rumunije isticali su da se Sporazum odnosi i na pripadnike vlaške nacionalne manjine i smatrali su da u radu Međuvladine mešovite komisije treba da učestvuju predstavnici relevantnih međunarodnih organizacija. Aktivnosti i stavovi predstavnika Rumunije koji su imali i još imaju za cilj da se bilateralni mehanizam iskoristi za promociju rumunskog identiteta Vlaha u suprotnosti su sa tačkom 18. Preporuka o nacionalnim manjinama u međudržavnim odnosima visokog komesara za nacionalne manjine OEBS,<sup>19</sup> kao i sa članom 3. Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina.<sup>20</sup>

Činjenica da je Rumunija u međuvremenu, od zaključivanja Sporazuma, postala država članica EU, nije ostala bez uticaja u toj stvari. U određena pitanja o kojima strane ugovornice nisu imale saglasnost umešala se EU, a Srbija se u evropskim integracijama suočila sa direktnim uslovljavanjima. Naime,

---

<sup>19</sup> Tom tačkom istaknuto je da bilateralni pristup treba da sledi duh osnovnih pravila i načela postavljenih u multilateralnim instrumentima – *The Bolzano Recommendations on National Minorities in Inter/State Relations*, par. 18.

<sup>20</sup> Osnovni multilateralni instrument zaštite nacionalnih manjina Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina predviđa članom 3. da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da bira da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom. Imajući u vidu tu odredbu Okvirne konvencije, u odeljku 26. svog Mišljenja o sprovođenju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u SCG, nakon prvog ciklusa monitorniga, Savetodavni komitet SE konstatuje „*da je u Srbiji bilo rasprava vezanih za međusobni odnos između rumunske i vlaške samobitnosti...*” i „*podvlači da ovom pitanju treba prići sa punim poštovanjem principa sadržanim u članu 3. Okvirne konvencije, i da ne bi trebalo da bude pokušaja da se određena samobitnost nametne bilo kojem licu kojeg se ovo pitanje tiče. U tom smislu, Savetodavni komitet pozdravlja činjenicu da popis stanovništva u Srbiji iz 2002. godine priznaje pomenute samobitnosti na ravnopravnim osnovama*”. – ACFC/INF/OP/I(2004)002. Istovetan pristup potvrđuju i nalazi Savetodavnog komiteta iz Drugog mišljenja o sprovođenju Okvirne konvencije u Republici Srbiji. – ACFC/OP/II(2009)001.

Evropski savet je, kao što je poznato, početkom marta 2012. dodelio Srbiji status kandidata, ali je dodeljivanje tog statusa bilo uslovljeno od strane Rumunije prihvatanjem i potpisivanjem Zapisnika sa Druge sednice Međuvladine mešovite komisije za zaštitu nacionalnih manjina koja je predviđena Sporazumom, a koja je održana 20. maja 2011. Konsultacije dveju strana oko usaglašavanja teksta zapisnika trajale su dugo zbog različitih stanovišta u pogledu pitanja koje su manjine obuhvaćene odredbama Sporazuma i preporukama iz Zapisnika. Pod pritiskom zbog kandidature, Zapisnik je usaglašen i potpisan 1. marta 2012. u Briselu (?!?!!) od strane šefa Misije Republike Srbije pri EU i stalnog predstavnika Rumunije pri EU! Na taj način, iako se prema izričitim odredbama Sporazuma, vladama ugovornih strana upućuju neobavezujuće preporuke, otvoreno je pitanje da li preporuke poprimaju obavezujuću snagu, odnosno da li su ugovorne strane, budući da su zapisnik potpisala lica koja imaju ovlašćenje za zaključivanje međunarodnih ugovora, imale nameru da odredbama Zapisnika daju izvestan stepen obaveznosti, pa čak i da se slože sa izvesnom ulogom EU u procesu nadgledanja? Evropska komisija je u sklopu takvog razvoja dala Deklaraciju sadržanu u aneksu 2. zapisnika Evropskog saveta, zapravo zaključaka o proširenju i procesu stabilizacije i asocijacije iz marta 2012. kojom je izričito predviđeno kako je Komisija stanovišta da je potrebno dalje unaprediti implementaciju pravnog i institucionalnog okvira manjinske zaštite u Srbiji, što će ona posebno pratiti.<sup>21</sup> Posebno pitanje je međutim šta je Komisija smatrala pod pravnim i institucionalnim okvirom manjinske zaštite u Srbiji koji će ona „posebno pratiti“, i na koji način će se to praćenje dalje odvijati?<sup>22</sup> Kao svojevrsan vid monitoringa EU je u julu 2012. u Srbiju uputila ekspertsku misiju čiji je zadatak bio da utvrdi situaciju u vezi sa manjinskim pravima i nivoom zaštite nacionalnih manjina u Republici Srbiji, *ali prvenstveno onih koje imaju matičnu državu koja je u sastavu EU (!!!)*. U jesen 2012. visoki komesar za nacionalne manjine OEBS, pozvao je predstavnike Vlade Rumunije i Vlade Srbije na konsultacije u vezi sa „pravima lica koja pripadaju nacionalnim manjinama“ u istočnoj Srbiji!

<sup>21</sup> 3150th GENERAL AFFAIRS Council meeting, Brussels, 28 February 2012, Annex 2.

<sup>22</sup> Pitanje nije bez značaja budući da se preporukama odstupa od nalaza i mišljenja međunarodnih tela zaduženih za praćenje ostvarivanja Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i od dosadašnjih stavova nadležnih organa Srbije, kao i da se pojedinim od tih preporuka stvaraju ozbiljni izazovi za rešenja sadržana u Ustavu i važećem zakonodavstvu Srbije. Ovo naročito ukoliko se imaju u vidu preporuke prema kojima srpska strana treba da razmotri mogućnost izmene nacionalnog zakonodavstva kako bi se stvorili uslovi za neposredno predstavljanje pripadnika rumunske nacionalne manjine u Narodnoj skupštini Republike Srbije, kao i da preduzme mere za obezbeđivanje pristupa verskoj službi na maternjem jeziku, licima pripadnicima rumunske nacionalne manjine iz istočne Srbije, u skladu sa zakonom.

Na taj način, nesumnjivo se gubi bilateralni i sinalagmatički karakter Sporazuma i otvara se pitanje njegove budućnosti. Zaista, kakva je svrha bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina i ima li potrebe za njihovim „važanjem“ u uslovima kada se takvi sporazumi od strane EU mogu tumačiti suprotno njihovim izričitim i vrlo jasnim odredbama, pa čak i suprotno rešenjima pojedinih multilateralnih ugovora i praksi i nalazima međunarodnih tela koja prate njihovo ostvarivanje?<sup>23</sup> Da li bilo koji sporazum o zaštiti nacionalnih manjina može da zadrži svoj karakter i izvorni cilj u uslovima suštinske neravnopravnosti stranaka, od kojih su pojedine članice EU koje članstvom u EU mogu da uslovljavaju drugu ugovornu stranu da prihvati tumačenja i primenu sporazuma sa kojima se ne slaže i koja ne odgovaraju njegovim normama? Da li će u budućnosti doći do svojevrstne supstitucije pojedinih strana ugovornica koje su države članice samom EU? Čini se da će se nažalost, u budućim procesima širenja EU, to pitanje ispoljavati mnogo snažnije, kako pojedine matične države članice EU budu sve glasnije i izraženije tvrdile da su „njihove“ manjine ugrožene u državama kandidatima, a države kandidati budu proces evropskih integracija smatrali značajnijim od svojih međunarodnih obaveza i drugih interesa. Primer Republike Srbije već nagoveštava takav razvoj.

### Zaključak

Proces proširenja EU, kako to jasno sledi iz rezultata analize, ne donosi novi kvalitet i jednoobrazni pristup zaštiti nacionalnih manjina u državama Zapadnog Balkana. Naprotiv, dvostruki standardi ocene zaštite nacionalnih manjina na koje je u literaturi odavno ukazivano dobijaju, na primeru država Zapadnog Balkana, novi sadržaj i dimenzije. Dvostruki standardi u pogledu zaštite nacionalnih manjina postaju prepoznatljivi kako u različitom tretmanu različitih država u procesu evrointegracija u vezi sa zaštitom manjina, tako i u razlikama koje EU pokazuje u tretmanu statusa, položaja i zaštite manjina koje imaju svoje matične države u EU i onih čije su matične države van EU. U situaciji kada nema jasno postavljenih normativnih standarda zaštite nacionalnih manjina u EU, upravo na osnovu mogućnosti uticaja zasnovanih na partikularnim interesima pojedinih država članica, tokom procesa evaluacije pretpristupnih „obaveza“, do izražaja dolaze svojevrstno odstupanje od međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina i pritisci EU da se tumačenje i primena bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina odvijaju suprotno njihovom slovu i duhu, čak i u pitanjima određenja pojma nacionalne

<sup>23</sup> Primitno je, primera radi, izbegavanje kvalifikovanja Bunjevaca i Vlaha kao nacionalnih manjina u izveštajima EK o Srbiji.

manjine koja jednim delom spadaju u opseg neprikosnovenih ličnih prava pripadnika tih manjina, a drugim delom i u unutrašnje stvari država. Imajući u vidu pomanjkanje jasno postavljenih normativnih standarda zaštite nacionalnih manjina, duple standarde, mešanja u unutrašnje stvari i praksu suprotnu međunarodnopravnim standardima zaštite manjina, jasno je da proširenje EU na države Zapadnog Balkana, u sferi zaštite manjina, donosi nove izazove neutemeljenih uslovljavanja i pruža jasne, ali nažalost stare perspektive zloupotrebe ovog pitanja.