

## ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA I PERSPEKTIVE EVROPSKIH INTEGRACIJA REPUBLIKE SRBIJE<sup>1</sup>

### Sažetak

*Pitanje zaštite nacionalnih manjina veoma je važno u procesu proširenja Evropske unije. Ipak, u ovoj oblasti ne postoje pravni standardi i pravo EU, dok je praksa EU neujednačena. Autor istražuje da li proces pristupanja Republike Srbije EU donosi novi kvalitet zaštiti nacionalnih manjina i na koji način je to pitanje do sada tretirano. Zaključak je da je Republika Srbija od usvajanja Akcionog plana za Poglavlje 23 i Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina 2016. godine umnogome unapredila zaštitu nacionalnih manjina, ali i da je zaštita nacionalnih manjina u kontekstu evropskih integracija Republike Srbije bila i ostala donekle kontroveržno pitanje, te da se u tom procesu mogu očekivati uslovljavanja i zahtevi koji prevazilaze okvir međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina.*

**Ključne reči:** zaštita nacionalnih manjina, Evropska unija, integracija.

### 1. UVOD

Načelno posmatrano, iz perspektive Evropske unije (u daljem tekstu: EU), proces njenog proširenja može da se odredi kao proces postepene i formalne horizontalne institucionalizacije.<sup>2</sup> Ovaj proces je fokusiran na uslove odnosno kriterijume koje država mora da ispuni da bi postala članica EU, a kolektivna odluka o prijemu novog člana u EU zasnovana je na uverenju o deljenju zajedničkog identiteta i vrednosti. Imajući, međutim, u vidu upravo činjenicu da je odluka o prijemu novih članova kolektivna, jasno je da u procesu proširenja pojedini akteri polaze od sopstvenih političkih preferencija, naročito u onom segmentu tog procesa koji je posvećen političkim kriterijumima. Budući da zaštita nacionalnih manjina predstavlja jedno od pitanja u sklopu političkih kriterijuma proširenja

\* Viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd, e-mail: vdjuric12@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-8040-9134>

<sup>1</sup> Rad je nastao kao rezultat naučnoistraživačkog rada Instituta za uporedno pravo koji finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja RS prema Ugovoru o realizaciji i finansiranju naučnoistraživačkog rada NIO u 2022. godini (evidencioni broj 451-03-68/2022-14/200049).

<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, 505.

EU i od specifičnog je 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 perspektiva EU integracija Republike Srbije. Razume se, u okviru takve analize trebalo bi imati u vidu i važnu činjenicu da je zaštita nacionalnih manjina obezbeđena i određenim multilateralnim instrumentima, kao i da u toj oblasti važnu ulogu imaju i regionalne organizacije poput Saveta Evrope (u daljem tekstu: SE) i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (u daljem tekstu: OEBS). Pitanje zaštite nacionalnih manjina u kontekstu procesa pridruživanja Republike Srbije iziskuje posebnu pažnju kako zbog svojevrsnog negativnog nasleđa i opterećenja međudržavnih odnosa pitanjima položaja nacionalnih manjina u državama kandidatima i članicama EU koje su poslednje primljene u, tako i zbog činjenice da je zaštita nacionalnih manjina regulisana i bilateralnim sporazumima o zaštiti manjina u kojima je Republika Srbija strana ugovornica. Ključno pitanje je: da li proces pristupanja Republike Srbije EU donosi novi kvalitet i jednoobrazan pristup zaštiti nacionalnih manjina, ili će, upravo na osnovu mogućnosti uticaja zasnovanih na partikularnim interesima tokom tog procesa do izražaja doći dupli standardi, pa čak i svojevrsna odstupanja od međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina? Prvi koraci u takvoj analizi su razmatranje uloge EU u zaštiti nacionalnih manjina i načina na koji je poštovanje prava manjina određeno kao uslov za prijem u članstvo EU.

## **2. EU I ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA**

Zaštita manjina jedan je od osnovnih principa EU. Od samog njenog osnivanja u ugovorima je isticano da se EU, između ostalog, zasniva na poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava (čl. F Ugovora iz Mاستrihta). Amsterdamski sporazum predvideo je da Unija ima i 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 čije je svrha borba protiv diskriminacije, između ostalog, po osnovu vere ili veroispovesti.<sup>3</sup> U Nici je 2000. godine usvojena Povelja o osnovnim pravima<sup>4</sup> koja u članu 21

<sup>3</sup> Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, *OJ L* 180, 19. 7. 2000, 22–26; Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, *OJ L* 303, 2. 12. 2000, 16–22.

<sup>4</sup> European Union: Council of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/01), 14 December 2007, C 303/1.

zabranjuje diskriminaciju utemeljenu između ostalog, na rasi, etničkom poreklu, jeziku i veri, ili uverenju, kao i na pripadničtvu nacionalnoj manjini, a u članu 22 deklariše da Unija poštuje kulturnu, versku i jezičku različitost. Lisabonski ugovor<sup>5</sup> 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 između žena i muškaraca.

Ukoliko se podrobnije 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 nema nadležnost, ili bar nema *sveobuhvatnu* nadležnost, u ovoj oblasti. To, između ostalog, za 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 reči, ticali zaštite manjina.<sup>6</sup> Čak je i prilikom donošenja Povelje o osnovnim pravima propuštena šansa 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>7</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 odredaba o zaštiti manjina iz prava EU? Pre razmatranja tog pitanja trebalo bi u kratkim crtama ukazati na osnovne odlike zaštite nacionalnih manjina izvan prava EU.

Zaštita nacionalnih manjina je na sveobuhvatniji način u odnosu na EU proklamovana i uređena pod okriljem Ujedinjenih nacija (UN), SE i OEBS-a. Pod okriljem UN usvojeni su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije,<sup>8</sup> koji su veoma važni pravni akti u korpusu manjinske zaštite, iako izričito ne spominju nacionalne manjine. Pod okriljem SE usvojene su dve konvencije koje predstavljaju najdosledniji vid međunarodnopravne zaštite nacionalnih manjina. Reč je o Okvirnoj

<sup>5</sup> Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *OJ C* 306, 17. 12. 2007, 1–271.

<sup>6</sup> B. Krivokapić, *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu*, knj. 2. *Zaštita manjina u regionalnim okvirima i putem bilateralnih sporazuma*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2004, 106.

<sup>7</sup> Različiti su bili komentari takvog pristupa. U delu teorije ukazivano je da je pitanje zaštite manjina u Povelji za pravo „mnogo buke ni oko čega” – G. Schweltnus, “Much Ado About Nothing”, *Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, ConWEB No 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/papers/conweb5-2001.pdf>, 5. 11. 2022. Rezonovanje prema kome je zaštita manjina obezbeđena posredstvom instrumenata SE, tako da nema potrebe da EU definiše pravne standarde zaštite nacionalnih manjina u pojedinim radovima odbačeno je s argumentacijom da činjenica da postoje relevantni dokumenti SE ne utiče na kreiranje sličnih instrumenata EU u oblasti ljudskih prava, pa ne bi trebalo a utiče na njih ni kada je reč o materiji zaštite nacionalnih manjina – Vid. B. Krivokapić, 107.

<sup>8</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, General Assembly resolution 2200A (XXI); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, UN General Assembly resolution 2106 (XX).

konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina (u daljem tekstu: OK),<sup>9</sup> prvom multi-lateralnom međunarodnom ugovoru koji je u celini posvećen zaštiti nacionalnih manjina i predviđa vrlo jasan sistem monitoringa nad njenim sprovođenjem, i o Evropskoj povelji o regionalnim ili manjinskim jezicima<sup>10</sup> koja takođe predviđa proces nadgledanja sprovođenja. Pod okriljem OEBS-a usvojeno je više dokumenata od značaja za zaštitu nacionalnih manjina, među kojima se posebno izdvaja Helsinški dokument<sup>11</sup> kojim je ustanovljena institucija Visokog komesara za nacionalne manjine zaduženog za „rano upozoravanje” i po potrebi „ranu akciju” povodom tenzija u vezi sa nacionalnim manjinama. Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS-a izdao je više preporuka koje su, iako predstavljaju *soft law* izvore, u velikoj meri unapredile koncept manjinske zaštite.

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

Budući da EU nema nadležnost u oblasti zaštite manjina, postavlja se pitanje: da li određena pravila donesena 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?

### **3. ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA KAO USLOV ZA ČLANSTVO U EU I PRAĆENJE NJEGOVOG ISPUNJAVANJA**

U jednom delu naučnih radova nastalih u jeku proširenja EU isticalo se da je koncept zaštite manjina u EU primarno „izvozni artikal koji nije za domaću upotrebu”.<sup>12</sup> Zaista, ukoliko se u vidu ima činjenica da mnoge države EU, a naročito neke od njenih najstarijih članica poput Francuske, zapravo i ne prihvataju zaštitu nacionalnih manjina, onda se s pravom može istaći da se EU, ako već nije na pravi način rešila ovaj problem u svojim redovima, pokazala kao vrlo aktivna u tom pogledu kada je reč o spoljnom svetu.<sup>13</sup> Evropski savet je na sastanku u Kopenhagenu 1993. utvrdio kriterijume koje bi države kandidati trebalo da ispune za prijem u EU. Kao politički kriterijum izričito se navodi i „stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina”.<sup>14</sup> Član 49 Lisabonskog ugovora propisuje da svaka evropska država koja

<sup>9</sup> Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, February 1995 H (95) 10.

<sup>10</sup> Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages, 4 November 1992, ETS 148.

<sup>11</sup> CSCE, Helsinki Document 1992, The Challenges of Change, Helsinki Summit Declaration, July 10, 1992, 31 I. L. M. 1389 (1992).

<sup>12</sup> B. de Witte, “Politics versus Law in the EU’s Approach to Ethnic Minorities” in: *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union* (ed. Jan Zielonka), Routledge, London 2002, 467.

<sup>13</sup> B. Krivokapić, 108.

<sup>14</sup> Privrženost kriterijumima iz Kopenhagena Evropska komisija je potvrdila 27. marta 2012 – vid. European Commission. (2012a). Accession criteria, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en)

poštuje vrednosti iz člana 2, i posvećena je njihovom promovisanju može da postane država članica EU.

Određenje kopenhaških kriterijuma, u delu koji se odnosi na manjine, kvalifikovano je u naučnim komentarima kao inherentno jako u normativnim namerama, jer vodi usklađivanju i približavanju, ali i suštinski slabo definisano i nedovoljno razrađeno. To stvara dileme za EU i države članice u utvrđivanju na koji način i kada su ti uslovi ispunjeni, posebno što kriterijum nije u punoj i jasnoj korelaciji sa *acquis de l'union*.<sup>15</sup> Zaista, u mnogim slučajevima pristupanja postavljalo se pitanje načina na koji EU može da izvrši evaluaciju država kandidata u sferi zaštite nacionalnih manjina ako već nema sopstvene dokumente, procedure i institucije zadužene za zaštitu nacionalnih manjina.

U jednom delu naučnih radova svojevremeno je ukazivano da politički kriterijumi iz Kopenhagena uopšte, a posebno u vezi sa nacionalnim manjinama, prkose osnovnim principima uslovljavanja koje bi trebalo da karakteriše proces proširenja EU novim članovima. Oni predstavljaju test za sam pojam uslovljavanja shvaćen kao konsenzus o pravilima i njihovom prihvatanju unutar EU i izvan nje, o jasnim reperima, kao i o jasnim mehanizmima sprovođenja i nagrađivanja kojima treba da se obezbede kredibilitet, doslednost i kontinuitet.<sup>16</sup> Stavije, pitanje zaštite manjina preseca logiku „evropeizacije” koja se u najboljem slučaju, u vezi sa zaštitom manjina, može odrediti kao svojevrsna difuzija normi i praksi utemeljenih od strane SE i OEBS-a.<sup>17</sup> Sledstveno tome, EU bi, u nedostatku internog konsenzusa o normama i praksi zaštite nacionalnih manjina, trebalo da se osloni na monitoring funkciju SE i OEBS-a u nadgledanju poštovanja zaštite nacionalnih manjina koja je ustanovljena pod okriljem tih organizacija.

U praksi se, međutim, za ocenu ispunjenosti ovog kriterijuma koristio 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, a 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 dobijenih od zemalja kandidata, SE, OEBS-a, međunarodnih finansijskih institucija, nevladinih organizacija, kao i na osnovu procena država članica, tako da se teško može odmeriti specifična težina ovih izvora i proceniti proces u kojem su filtrirani i ocenjeni.<sup>18</sup> Dakle, EU ne samo što je pokazivala politiku „duplih standarda” u vezi sa zaštitom manjina kao uslovom za članstvo, jer sama

<sup>15</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* 1/2003, 12.

<sup>16</sup> G. Sasse, “Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?”, in: *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (ed. Gabriel N. Toggenburg), 2004, 64.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> *Ibid.*, 66.

u unutrašnjoj politici, bar kada je reč o pojedinim državama članicama, izbegava da se suoči s tim pitanjem, što je u teoriji i praksi pojedinih međunarodnih organizacija odavno uočeno,<sup>19</sup> već je koristeći poziciju moćnog političkog činioca, snažnih kapaciteta i finansijskih izvora, u procesu nadgledanja vršila svojevrsno izjednačavanje i mešanje pravnih obaveza u pogledu zaštite nacionalnih manjina, sa političkim procenama njihovog izvršavanja koje je poticalo iz različitih izvora, uključujući i zemlje kandidate i zemlje članove kojima se, na taj način pružala 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 odavno ukazuje. Osim problema „duplih 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 u unutrašnjoj politici EU, posebno se 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 posledično ni o tome šta spada u korpus manjinskih prava, kao i na slabosti procesa nadgledanja u kontekstu implementacije ustavnih odredaba i zakonodavstva o nacionalnim manjinama koje može da izostane kako zbog namernog nepoštovanja, tako i zbog slabosti u kapacitetima država kandidata.<sup>20</sup>

Praćenje zaštite nacionalnih manjina kao uslova za članstvo u EU dobilo je od 2005. godine 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 kopenhaskim kriterijumima izričito predviđeno kao uslov za članstvo, podvodi se u toku pregovora i procena napretka pod širi kontekst osnovnih prava. Ipak, elementi Poglavlja 23 usko su povezani sa političkim kriterijumima koji bi trebalo da budu ispunjeni radi početka opštih pregovora. Oni obuhvataju četiri glavne celine – pravosuđe, borbu protiv korupcije, osnovna prava i prava evropskog građanstva. Zbog ograničene količine „tvrđog akija” u većini ovih celina, zahtevi koje bi trebalo ispuniti uglavnom se nalaze u opštim principima i evropskim standardima, što ponekad dovodi do teškoća u određivanju toga šta bi tačno trebalo postići i kako meriti

<sup>19</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. Vid. i Minority Rights Group, *EU Accession Shows Double Standards on Minority Rights*, 2003, <http://www.volksgruppen.at/htdocs/at/en/news200304/20030418124018kle.html>, 10. 12. 2022. Na duple standarde svojevremeno je ukazao i Visoki komesar za nacionalne manjine – R. Ekeus, *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, 3, [www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm), 10. 12. 2022.

<sup>20</sup> G. Sasse, 65.

napredak. Zato je EU za pregovaranje o tom poglavlju, u okviru kog se razmatra i zaštita nacionalnih manjina, utvrdila tzv. uvodna (početna – *opening*) i završna (*closing*) merila (*benchmarks*). Uvođenje merila izražavalo je 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.

Evropska komisija je u Strategiji proširenja iz 2011. predložila novi pristup poglavljima 23 i 24. Novi pristup podrazumevao je fokusiranje na produženje vremenskog okvira pregovora o navedenim poglavljima i jačanje upotrebe merila putem uvođenja privremenih merila (*interim benchmarks*). Jedna od ključnih inovacija bila je da ova poglavlja budu među prvima koja se otvaraju i poslednja koja će biti zatvorena kada se postigne solidan nivo implementacionih reformi. Da bi se to realizovalo, predviđeno je što je pre moguće održavanje skrininga, odnosno prezentacija *acquis*-a u okviru ovih poglavlja (skrining sastanci u cilju objašnjenja – *explanatory screening meetings*) i izveštavanje zemlje o ispunjavanje *acquis*-a (bilateralni skrining sastanci – *bilateral screening meetings*). Kao drugi korak predviđena je izrada akcionih planova od strane zemalja kandidata. Akcioni planovi bi trebalo da se zasnivaju na jasnim uputstvima koja proističu iz skrininga. Izveštaji o skriningu trebalo bi da pruže značajnu osnovu izloženu na jasan i strukturisan način tako da čine okvir za pregovore, i sadrže zadatke na koje bi kandidati trebalo da odgovore u svojim akcionim planovima, pri čemu bi se u obzir uzele individualne okolnosti svakog kandidata. Usvajanje akcionih planova trebalo bi da bude jedino merilo za otvaranje poglavlja 23 i 24, čime bi se obezbedilo da period za pregovore bude što je moguće duži. Pored toga, akcioni planovi bi trebalo da obezbede mape puta za pregovore, određujući mere koje bi trebalo preduzeti i prekretnice (*milestones*) tokom čitavog procesa. Sa otvaranjem poglavlja, umesto predviđanja završnih merila postavljaju se privremena merila. Samo ako su privremena merila ispunjena u dovoljnoj meri, može se pristupiti usvajanju završnih merila. Ispunjavanje završnih merila zahteva da država kandidat jasnim akcijama i merama pokaže solidne rezultate u sprovođenju reformi u celosti. Tek kada su ti zahtevi ispunjeni, poglavlje može biti zatvoreno. Da bi se pomoglo zemljama kandidatima da ispune obaveze preuzete akcionim planovima, mogu se preduzeti mere podrške za koje je obezbeđena i finansijska pomoć u okviru Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA). Odgovornost države kandidata može biti ojačana kroz korektivne mere koje se mogu usvojiti u slučaju pojave problema tokom pregovora. Jedna od mogućnosti je da se zahtevaju novi ili izmenjeni akcioni planovi, ili dopuna privremenih merila, u slučaju da situacija iziskuje takve promene. Štaviše, ako napredak u poglavljima 23 i 24 umnogome zaostaje za ukupnim napretkom, onda pregovori o drugim poglavljima mogu biti zaustavljeni ili usporeni dok se takva neravnoteža ne reši. Naravno, postoji i mogućnost potpunog prekida pregovora u slučaju ozbiljnih i upornih kršenja principa slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava (uključujući i zaštitu manjina)

i vladavine prava. Prema mišljenju pojedinih autora, na ovaj način stavljena je posebna pažnja na pitanja vladavine prava u procesu proširenja.<sup>21</sup>

Načelno, nova metodologija vođenja pretpristupnih pregovora iz 2020, oličena u grupisanju pregovaračkih poglavlja u šest klastera, pri čemu se sva poglavlja unutar klastera otvaraju zajedno (grupno), ali se kao i do sada pojedinačno zatvaraju (nema promena pristupa prilikom zatvaranja), ne menja činjenicu da poglavlja i dalje ostaju najvažniji format u okviru kog se vode pregovori, jer se sva dokumenta (skrining izveštaji, pregovaračke pozicije i merila) usvajaju u okviru poglavlja.

#### **4. ZAŠTITA NACIONALNIH MANJINA U KONTEKSTU STICANJA STATUSA KANDIDATA, OTVARANJA I VOĐENJA PRETPRISTUPNIH PREGOVORA REPUBLIKE SRBIJE**

Iako kriterijum zaštite nacionalnih manjina predstavlja svojevrsnu dilemu za EU i države članice pri utvrđivanju toga na koji način i kada je ispunjen, posebno zbog toga što nije u punoj i jasnoj korelaciji sa *acquis de l'union*, to nije bila prepreka da se upravo pitanje zaštite manjina postavi kao ključno za Republiku Srbiju u pogledu sticanja statusa kandidata za članstvo u EU. Naime, Evropski Savet dodelio je Srbiji početkom marta 2012. 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 predviđene Sporazumom između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina,<sup>22</sup> 20. maja 2011. Konsultacije dveju strana oko usaglašavanja teksta Zapisnika trajale su dugo zbog različitih stanovišta u pogledu toga 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 su preporuke poprimile 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 određeni stepen obaveznosti, pa čak i da se slože sa izvesnom ulogom EU u procesu nadgledanja.<sup>23</sup> Evropska komisija je u sklopu takvog razvoja dala Deklaraciju sadržanu u

<sup>21</sup> W. Nozar, "The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24", 2012, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The%20100%25%20Union.%20The%20rise%20of%20Chapters%2023%20and%2024.pdf>

<sup>22</sup> Zakon o ratifikaciji Sporazuma između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina – *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 14/2004

<sup>23</sup> V. Đurić, „Proširenje EU i zaštita nacionalnih manjina: novi izazovi i stare perspektive za zemlje Zapadnog Balkana”, u: *Evropska unija i Zapadni Balkan* (ur. Dragan Đukanović, Vladimir Trapara), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2014, 292.

Aneksu 2 zapisnika Evropskog saveta, zapravo zaključaka o proširenju i procesu stabilizacije i asocijacije iz marta 2012, kojom je izričito predviđeno da je Komisija mišljenja da treba dalje unaprediti implementaciju pravnog i institucionalnog okvira manjinske zaštite u Srbiji, što će Komisija posebno pratiti.<sup>24</sup> Posebno pitanje bilo 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. 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 u sastavu EU!*<sup>25</sup>

Iako je Srbija u martu 2012. godine dobila status kandidata, pretpristupni pregovori su zvanično otvoreni tek dve godine kasnije – u januaru 2014. Poglavlja 23 i 24 otvorena su tek dve i po godine nakon početka pregovora, uprkos činjenici da je Strategijom proširenja EU i Okvirom za pristupne pregovore EU – Srbija predviđeno da ta poglavlja budu otvorena među prvima, suprotno uobičajenim očekivanjima i uverenjima.<sup>26</sup> Početni korak ka otvaranju ovih poglavlja bio je proces skrininga tokom kojeg je Evropska komisija pružila Srbiji detaljan prikaz pravnih tekovina EU u dva poglavlja (objašnjavajući skrining) i ispitala stanje usaglašenosti Srbije sa odgovarajućim pravnim tekovinama (bilateralni skrining). To se dogodilo u jesen 2013. godine, iako pregovori o pristupanju još nisu bili formalno počeli, što je predstavljalo presedan u odnosu na prethodne runde u pristupanju EU.<sup>27</sup> Na osnovu rezultata procesa skrininga, Komisija je izdala skrining izveštaje za navedena poglavlja u julu 2014. U ovim izveštajima sumirane su informacije koje je pružila srpska delegacija, data je ocena Komisije o trenutnom stanju u okviru pregovaračkih poglavlja, kao i preporuke koje bi trebalo adresirati pre njihovog otvaranja. Za oba poglavlja Srbija je trebalo da usvoji sveobuhvatne akcione planove koji bi uključivali konkretne rezultate, aktivnosti, rokove, očekivane budžete, indikatore rezultata, izvore verifikacije i odgovorne institucije za rešavanje pitanja/preporuka na koje je ukazano u izveštajima o skriningu, što se smatralo početnim merilima za ova poglavlja. Čitav proces izrade ova dva dokumenta trajao je više od godinu dana, a Komisija je u septembru 2015. odobrila akcione planove za dva pregovaračka poglavlja. Akcioni planovi naknadno su razmatrani u Radnoj grupi Saveta EU za proširenje (COELA). Na njihovo usvajanje u okviru ove radne grupe čekalo se devet meseci zbog rezervi koje su predstavnici nekoliko država članica izrazili na Poglavlje 23. Nakon što je COELA dala saglasnost za dva akciona plana, Srbija je predstavila pregovaračku poziciju u junu

<sup>24</sup> 3150<sup>th</sup> General Affairs Council meeting, Brussels, 28 February 2012, Annex 2, [https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/genaff/128255.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/genaff/128255.pdf), 12. 10. 2022.

<sup>25</sup> V. Đurić, 292. U jesen 2012. Visoki komesar za nacionalne manjine OEBS-a pozvao je predstavnike Vlade Rumunije i Vlade Srbije na konsultacije u vezi sa „pravima lica koja pripadaju nacionalnim manjinama” u istočnoj Srbiji!

<sup>26</sup> S. Marić, D. Bajić, *EU's Benchmarking within Chapters 23 and 24 in Accession Negotiations with Serbia, Effects and Challenges*, European Policy Centre (CEP) – Belgrade, February 2018, 6.

<sup>27</sup> *Ibid.*

2016. godine. Očekivalo se da će poglavlja biti otvorena do kraja juna iste godine kada je održan sastanak Evropskog saveta, ali je nekoliko država članica stavilo veto na otvaranje Poglavlja 23. Pitanje zaštite nacionalnih manjina bilo je ključno za rezerve pojedinih država u okviru Radne grupe, kao i za veto na otvaranje Poglavlja 23! Nakon dodatnih uveravanja koja je Srbija dala, ova blokada ukinuta je u julu 2016, a EU je obznanila svoje zajedničke pozicije o svakom poglavlju 8. jula 2016.<sup>28</sup> Dve zajedničke pozicije sadrže preporuke koje se smatraju privremenim merilima, tačnije čije je ispunjenje uslov za definisanje završnih merila koja treba da budu ispunjena pre donošenja odluke o zatvaranju određenog poglavlja. Poglavlja su otvorena na Međuvladinoj konferenciji održanoj u Briselu 17. jula iste godine.

Akcioni plan za pregovaranje Poglavlja 23 (u daljem tekstu: AP23) usvojen je na sednici Vlade Republike Srbije 27. aprila 2016.<sup>29</sup> Odeljak 3.8. Akcionog plana iz te godine, na osnovu dveju preporuka iz Izveštaja o skriningu i u cilju njihove implementacije, sadržao je opis aktivnosti, njihove nosioce, rok za preduzimanje, finansijske resurse, kao i pokazatelje rezultata. Prva preporuka iz Izveštaja o skriningu ukazivala je na potrebu da se putem inkluzivnog procesa usvoji poseban akcioni plan fokusiran na delotvorno sprovođenje postojećih prava nacionalnih manjina, uzimajući u obzir preporuke izdate u Trećem mišljenju o Srbiji Savetodavnog komiteta (u daljem tekstu: SK) OK SE.<sup>30</sup> Već na osnovu takve preporuke nisu bile jasne najmanje dve stvari. Prva se odnosila na status posebnog akcionog plana za nacionalne manjine u kontekstu EU integracija Republike Srbije jer je pitanje da li bi se on, formalnopravno i suštinski, mogao smatrati sastavnim delom AP 23. Takođe, iako polazeći od činjenice da u pravu EU nema jasno postavljenih standarda zaštite nacionalnih manjina, *prima facie* može delovati prihvatljivo da se u obzir uzmu preporuke izdate u Trećem mišljenju o Srbiji SK OK SE. ipak se na taj način dovodi u pitanje međunarodnopravno obavezujući mehanizam monitoringa nad sprovođenjem OK SE. Naime, ne samo što je Treće mišljenje SK OK samo jedno u nizu većeg broja mišljenja iz različitih ciklusa monitoringa nad sprovođenjem navedene konvencije već je SK telo koje čine nepristrasni stručnjaci, čija je uloga da razmatrajući državne izveštaje o sprovođenju OK i na osnovu poseta ugovornim stranama, pomaže Komitetu ministara SE u nadgledanju sprovođenja Konvencije. Vršeci takvu ulogu, SK sačinjava mišljenja o sprovođenju OK u svakoj državi ugovornici. Ova mišljenja sadrže i odgovarajuće preporuke, ali svaka država, vodeći dijalog sa SK, može izložiti svoje protivljenje nalazima, mišljenju, pa i samim preporukama Komiteta. Zapravo, čitav proces

<sup>28</sup> European Union Common Position – Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-20-2016-INIT/en/pdf>, 11. 10. 2022.

<sup>29</sup> Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>, 10. 10. 2022.

<sup>30</sup> Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013, ACFC/OP/III(2013)006 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa>, 7. 9. 2022. Druga preporuka iz Izveštaja o skriningu odnosila se na potrebu pripreme nove strategije i akcionog plana za unapređenje položaja Roma.

izveštavanja i monitoringa nad primenom OK počinje podnošenjem državnog izveštaja, koji najpre razmatra relevantno stručno telo – SK, biva praćen dodatnim pitanjima (po potrebi) tog tela koje može učiniti i posetu državi ugovornici i koje razmatra i alternativne izveštaje (izveštaje civilnog društva) i koje donosi svoja mišljenja, odnosno viđenja implementacije OK u državama članicama koja sadrže i preporuke tog tela. Nakon toga, države imaju mogućnost da dostave svoje komentare, a čitav proces se završava usvajanjem akta pod nazivom Rezolucija Komiteta ministara SE čime se i završava određeni ciklus monitoringa.<sup>31</sup> U tom smislu, preporuke SK, iako nisu pravno irelevantne, naročito imajući u vidu veliki stepen podudarnosti između njih i preporuka i nalaza Komiteta ministara, ipak nisu u potpunosti, neposredno i kao takve, pravno obavezujuće, pa se zaista može postaviti pitanje zbog čega bi sve one i u svemu morale biti uzete u obzir prilikom pripreme posebnog akcionog plana za nacionalne manjine, tim pre što je upravo i sama država u svojim komentarima na Treće mišljenje SK OK zahtevala da Komitet ministara SE ne uzme u obzir pojedine nalaze, mišljenja i preporuke SK u pogledu kojih je Republika Srbija stajala na stanovištu da nisu osnovani.<sup>32</sup>

Bilo kako bilo, u vezi s prvom preporukom o nacionalnim manjinama iz Izveštaja o skriningu u AP23 bile su predviđene čak 36 aktivnosti. Većina njih je zaista bila formulisana na precizan način i u cilju unapređenja položaja nacionalnih manjina preduzimanjem odgovarajućih mera radi delotvornije primene postojećeg pravnog okvira. S druge strane, AP23 sadržavao je i aktivnosti čiji smisao nije bio najjasniji, te su mogle biti dvosmisleno shvaćene,<sup>33</sup> tumačene tako da impliciraju čak i ustavne promene, ili narušavanje određenih ustavnih načela,<sup>34</sup> ili je njihov smisao mogao da dovede u pitanje jednakost pred Ustavom i zakonom, kao i jednoobraznu primenu zakonskih rešenja.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> O monitoring mehanizmu nad sprovođenjem Okvirne konvencije vid. – K. Topidi, “Articles 24–26”, in: *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. Marc Weller), Oxford University Press, Oxford New York 2006, 573–587.

<sup>32</sup> Vid. Komentare Republike Srbije na Treće mišljenje SK – Comments of the Government of Serbia on the Third opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia – GVT/COM/III(2014)003 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008fa31>, 5. 10. 2022.

<sup>33</sup> Primera radi, aktivnost kojom je bilo predviđeno da se nastavi sa politikom nemešanja u sporna pitanja identiteta Bunjevaca i Vlaha, ali uz istovremeno isticanje potrebe da se snažno podstiče dijalog unutar ovih zajednica, kao i dijalog sa pripadnicima hrvatske, odnosno rumunske manjine. U smislu izložene aktivnosti, nije bilo jasno zašto i o čemu bi država trebalo da podstiče dijalog između pripadnika zajednica koje imaju različita viđenja vlastitog identiteta, ako bi trebalo da nastavi politiku nemešanja u sporna pitanja identiteta, što je, između ostalog, i preporučeno upravo u Trećem mišljenju Savetodavnog komiteta o sprovođenju Okvirne konvencije.

<sup>34</sup> Primera radi, aktivnost koja je obuhvatala promovisanje efikasnog učešća nacionalnih manjina, uključujući numerički male nacionalne manjine u izbornom procesu, identifikovanjem odgovarajućeg ustavnog mehanizma nagoveštavala je razmatranje promene ustavnog modela. Isto se moglo istaći i za aktivnost kojom je, uz poštovanje principa odvojenosti države i crkve, bilo predviđeno da se preduzmu neophodni koraci kako bi se pronašla pragmatična rešenja u svim slučajevima gde bi to doprinelo prevazilaženju teškoća u pristupu nacionalnih manjina verskim obredima na jezicima nacionalnih manjina je implicirala mešanje države u pitanja jezika bogoslužjenja što je u autonomnom delokrugu crkava i verskih zajednica, a što bi narušilo ustavno načelo o odvojenosti države i crkava i verskih zajednica.

<sup>35</sup> Tako je mogla biti shvaćena aktivnost kojom je bilo predviđeno da bi trebalo slediti fleksibilan pristup u korišćenju popisnih podataka iz 2011. godine za izradu politika koje utiču na prava pripadnika nacionalnih

Kao i u nizu drugih pitanja u vezi s EU integracijama Srbije, i u pogledu pitanja zaštite nacionalnih manjina sled događaja nije bio u potpunosti logičan i razumljiv. Naime, Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina (u daljem tekstu: APNM), predviđen u AP23, Vlada Republike Srbije usvojila je 3. marta 2016. godine, dakle pre samog AP23! Ako se pažljivije sagleda izloženi istorijski presek u vezi s otvaranjem pretpristupnih pregovora, lako se može doći do zaključka da su politički motivi oličeni u potrebi da se udovolji zahtevima država koje su blokirale njihovo otvaranje bili u osnovi takvog postupanja. Razume se, takav pristup je rezultirao i nedovoljnom usklađenošću između AP23 i APNM. Naime, APNM se sastoji od 11 poglavlja: I *Lični statusni položaj*; II *Zabrana diskriminacije*; III *Oblast kulture i medija*; IV *Sloboda veroispovesti*; V *Upotreba jezika i pisma*; VI *Obrazovanje*; VII *Demokratska participacija*; VIII *Odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima*; IX *Nacionalni saveti nacionalnih manjina*; X *Ekonomski položaj pripadnika manjinskih zajednica* i XI *Međunarodna saradnja*. Svako poglavlje sadrži kratak uvodni deo u vidu trenutnog preseka stanja u okviru koga je predstavljen važeći normativni okvir za dato poglavlje kao i opis trenutnog nivoa ostvarenosti prava i sloboda nacionalnih manjina. Takođe, svako poglavlje APNM sadrži strateški cilj. Ovi ciljevi su u najvećoj meri zasnovani na preporukama iz Trećeg mišljenja SK OK. Pored strateških ciljeva, poglavlja sadrže i opšti rezultat koji proizilazi iz realizacije svih aktivnosti datog poglavlja. Opšti rezultat prate indikatori uticaja kao i izvori verifikacije. U okviru svakog poglavlja predstavljene su: aktivnosti koje bi trebalo preduzeti, njihovi nosioci, rokovi izvršenja, finansijski resursi za njihovo preduzimanje i pokazatelji rezultata. Ukupno je predviđeno 115 aktivnosti i već je na osnovu tog podatka jasno da AP23 i APNM nisu usklađeni, jer toliki broj aktivnosti koje predviđa APNM ne predstavlja samo bližu razradu aktivnosti predviđenih AP23, već sadrži i čitav niz novih aktivnosti koje su, u nemalom broju slučajeva, nejasno ili neopravdano ekstenzivno formulisane, neretko i suprotno međunarodnim i ustavnim standardima zaštite nacionalnih manjina. Primera radi, APNM kao prvu aktivnost predviđa izmene i dopune Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina radi uređenja prava na upis podatka o nacionalnoj pripadnosti pripadnika nacionalnih manjina u javne isprave, službene evidencije i zbirke ličnih podataka, u skladu sa ustavnim principom slobodnog izražavanja nacionalne pripadnosti, što uveliko prevazilazi nalog iz AP23 da se pojačaju naponi da se garantuje sveobuhvatnija primena ustavnog načela „odgovarajuće zastupljenosti” pripadnika nacionalnih manjina u širem javnom sektoru, između ostalog, kroz uspostavljanje mehanizama za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti. Takođe, aktivnost predviđena APNM koja nalaže razmatranje izmena Ustava u onom delu koji se odnosi na primenu afirmativnih mera u cilju eliminisanja mogućih nejasnoća i usaglašavanja odredaba potvrđuje tezu iznetu u ovom radu da je AP23 implicirao čak i ustavne promene! Aktivnost iz APNM

manjina, posebno u odnosu na Rome i područja gde je bojkot (misli se na bojkot popisa 2011) imao značajan uticaj na rezultate popisa.

oličena u podsticanju intenzivnog dijaloga, uz poštovanje principa odvojenosti države i crkve, između predstavnika Srpske pravoslavne crkve i Rumunske pravoslavne crkve, u cilju pronalaženja pragmatičnog rešenja koja će olakšati pristup nacionalnih manjina verskim obredima na jezicima nacionalnih manjina predstavlja, sa stanovišta opravdanosti, veoma diskutabilno sužavanje inače upitne aktivnosti propisane AP23 kojom je bilo predviđeno da se preduzmu neophodni koraci, uz poštovanje principa odvojenosti države i crkve, kako bi se pronašla pragmatična rešenja u svim slučajevima gde bi to doprinelo prevazilaženju teškoća u pristupu nacionalnih manjina verskim obredima na jezicima nacionalnih manjina!

Kako bi se obezbedila koordinacija rada nadležnih institucija, kao i inkluzivnost, transparentnost i kvalitet procesa monitoringa, praćenje realizacije aktivnosti iz APNM povereno je Savetu za nacionalne manjine, radnom telu Vlade Republike Srbije u čiji sastav ulaze predstavnici nadležnih državnih organa i predsednici nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Planirano je da se Savet za nacionalne manjine sastaje najmanje četiri puta godišnje. Stručnu i administrativno-tehničku podršku Savetu pružala je Kancelarija za ljudska i manjinska prava Vlade Republike Srbije, a kasnije Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog čija se uloga sastojala i sastoji u prikupljanju podataka o sprovođenju aktivnosti i izradi kvartalnih izveštaja o sprovođenju APNM. Izveštaji se dostavljaju Savetu za nacionalne manjine i Koordinaciji nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Imajući u vidu da nacionalni saveti nacionalnih manjina mogu u najvećoj meri ukazati na identifikovane potrebe pripadnika manjina, ovim telima je omogućeno da daju komentare na izveštaje. Pored toga, u cilju praćenja realizacije AP23, u delu u kome se APNM plan preklapa sa AP23, izveštaji se dostavljaju i Savetu za sprovođenje AP23. Uviđajući potrebu da se komunikacija sa civilnim društvom odvija kontinuirano i na sistematičan način, kao i da se stručno znanje civilnog društva prizna i koristi, organizacije civilnog društva uključene su u nadzor nad realizacijom APNM preko sastanaka Pregovaračke grupe za Poglavlje 23 sa Nacionalnim konventom za pristupanje EU.<sup>36</sup>

Prema rezultatima *ex-post* analize o realizaciji APNM,<sup>37</sup> najveća postignuća ostvarena su u oblasti zakonskih rešenja i njihove doslednije primene. Konkretno, ostvarene su sve predviđene aktivnosti usmerene ka izmeni zakonodavstva neophodnog za stvaranje zakonskog osnova za unos podataka o nacionalnoj pripadnosti u zbirke podataka i kreiranje mera afirmativne akcije, obuke matičara, unapređenje posebnog biračkog spiska za izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina i upisu lica u matičnu knjigu rođenih putem naknadnog upisa, kao i u vezi sa pravom na upis ličnog imena u matične knjige na jeziku i pismu pripadnika nacionalne manjine, izmenom normativnog okvira i podizanjem kapaciteta

<sup>36</sup> Praćenje ostvarivanja APNM bilo je predmet posebnih stručnih analiza – V. Đurić, A. Vujić, *Analiza izveštaja o primeni Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina*, Savet Evrope, Beograd 2018.

<sup>37</sup> A. Vujić, V. Vukićević, *Ex-post analiza o realizaciji Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina*, Savet Evrope, Beograd 2021.

putem obuka i obavezne instrukcije kao i putem uspešnog nadzora. Napredak takođe čine i izmene većeg broja zakona i podzakonskih akata, čime je stvorena osnova za vođenje, na dobrovoljnoj bazi, podataka o zastupljenosti nacionalnih manjina u javnom sektoru i uvođenje konkretnih afirmativnih mera za zapošljavanje u javnom sektoru i pravosuđu. Napredak predstavljaju i izmene zakonodavnog okvira kojim se reguliše rad nacionalnih saveta nacionalnih manjina i operacionalizuje Budžetski fond za nacionalne manjine. Sve u svemu, izvršene su izmene i dopune Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina,<sup>38</sup> izmene i dopune Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina<sup>39</sup> i izmene i dopune Zakona o matičnim knjigama.<sup>40</sup> usvojeno je Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga,<sup>41</sup> usvojen je Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave,<sup>42</sup> kao i Uredba o određivanju kompetencija za rad službenika u organima autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave<sup>43</sup> i Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave,<sup>44</sup> a sproveden je i ogroman broj obuka, nadzora i drugih vidova jačanja kapaciteta, čime je umnogome unapređen proces primene zakonodavstva u oblasti zaštite nacionalnih manjina. Ipak, strateški ciljevi, rezultati i aktivnosti iz APNM nisu u potpunosti realizovani, pre svega zbog metodoloških nedostataka i logičkih nedoslednosti koje se odnose na neprecizne, nepotpune i nejasne formulacije i nedovoljno konkretne i nemerljive indikatore sadržane u APNM.<sup>45</sup> Upravo zbog toga, postojeća struktura APNM je, prema mišljenju pojedinih autora, upitna i neodrživa, te se u tom kontekstu, a uzimajući u obzir činjenicu da je APNM jedini dokument javnih politika, koji je u potpunosti posvećen unapređenju položaja pripadnika nacionalnih manjina u različitim oblastima društvenog života, preporučuje usklađivanje sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije, koji propisuje unificiranje elemenata u dokumentima javnih politika (kao što je akcioni plan), radi unapređivanja njihovog kvaliteta i omogućavanja praćenja usvojenih standarda.<sup>46</sup>

<sup>38</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, br. 47/2018.

<sup>39</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Sl. glasnik RS*, br. 47/2018.

<sup>40</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, *Sl. glasnik RS*, br. 47/2018.

<sup>41</sup> Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga, *Sl. glasnik RS*, br. 93/2022.

<sup>42</sup> Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, *Sl. glasnik RS*, br. 21/2016, 113/2017, 95/2018 i 113/2017 – dr. zakon.

<sup>43</sup> Uredba o određivanju kompetencija za rad službenika u organima autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 132/2021.

<sup>44</sup> Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 95/2016 i 12/2022.

<sup>45</sup> A. Vujić, V. Vukičević, 61.

<sup>46</sup> *Ibid.* – Ovi autori, imajući u vidu dosadašnju primenu APNM, ističu da nivo ispunjenosti strateških ciljeva i opštih rezultata postavlja pitanje načina budućeg pristupa pravima nacionalnih manjina u kontekstu javnih politika. U tom smislu, oni smatraju da se mogu uočiti tri alternativne opcije posmatrane iz ugla kapaciteta za ispunjenje strateških ciljeva i ostvarenja prava nacionalnih manjina, i to: 1) *status quo* – ova opcija podrazumeva da se nastavi realizacija Akcionog plana u sadašnjem formatu ili da se odustane od daljeg razvoja strateškog

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je 30. novembra 2021. osnovalo posebnu Radnu grupu za pripremu teksta Predloga novog akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Novi APNM biće, između ostalog, baziran na Izveštaju o napretku u procesu pristupanja Srbije EU, preporukama iz Četvrtog mišljenja SK OK, kao i na zaključcima i preporukama iz *Ex-post* analize o realizaciji APNM.<sup>47</sup> U vreme pisanja ovog rada proces pripreme novog APNM nalazi se u finalnoj fazi. Važno je istaći da je Vlada Republike Srbije u julu 2020. usvojila novi AP23<sup>48</sup> koji nije među aktima na kojima bi novi APNM trebalo da bude zasnovan! S druge pak strane, novi AP23 kao prelazno merilo u odeljku o nacionalnim manjinama jasno navodi da Republika Srbija sprovodi svoj pravni okvir koji se odnosi na prava osoba pripadnika manjina, kao i Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, u potpunosti i time doprinosi delotvornom i jednakom sprovođenju preporuka SK OK o sprovođenju ove konvencije na čitavoj teritoriji, te da naročito posvećuje pažnju oblasti obrazovanja, upotrebi manjinskih jezika, pristupu medijima i verskim službama na manjinskim jezicima i adekvatnoj zastupljenosti u javnoj upravi. Takođe se ističe i to da Republika Srbija detaljno prati njegovo sprovođenje na inkluzivan i transparentan način, procenjuje njegov uticaj i izveštava o napretku. Dakle, posredstvom novog AP23, primena APNM će postati deo prelaznog merila u EU integracijama Republike Srbije. U tom smislu, od suštinske važnosti za EU integracije Republike Srbije jeste da se aktivnosti koje će predvideti novi APNM odrede potpuno i precizno, da budu zasnovane na međunarodnopravno relevantnim osnovama, sistemski usklađene s relevantnim pravnim okvirom i drugim dokumentima javnih politika i, naposljetku, ali ne i najmanje važno, da budu sprovodljive.

---

okvira u oblasti prava nacionalnih manjina i da se zadrži dostignuti nivo razvoja; 2) korekcija postojećeg formata Akcionog plana, zasnovana na Četvrtom mišljenju Savetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina Saveta Evrope, uz metodološke korekcije postojeće strukture dokumenta koje bi omogućile efikasnije ostvarivanje postavljenih ciljeva i rezultata, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama; i 3) izrada revidiranog dokumenta javne politike višeg ranga (strategija ili program) baziranog na metodološkim pravilima Zakona o planskom sistemu i Uredbi o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika. – *Ibid.* Ipak, imajući u vidu da je APNM u tom formatu usvojen u kontekstu evropskih integracija Srbije, jasno je da bar sa stanovišta tog procesa nema mnogo razloga, a dodali bismo ni logike, da se postojeći format menja.

<sup>47</sup> Zanimljivo je uočiti da spomenuta *ex-post* analiza, osim što u zaključcima i preporukama razumljivo i korisno upućuje na potrebu da se u pogledu sadržaja APNM prilikom definisanja strateških ciljeva vodi računa o odredbama drugih dokumenata javnih politika koji obrađuju oblasti od interesa za prava nacionalnih manjina kako bi se izbeglo definisanje protivrečnih javnih politika, ipak ističe da je APNM potrebno izraditi i definisati ne samo u skladu s Četvrtim mišljenjem Savetodavnog komiteta, preporukama Komiteta ministara Saveta Evrope i Izveštajem Evropske komisije o napretku Srbije, već i Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije (EKRI) – *Ibid.*, 9. U tom smislu, može se postaviti pitanje da li je uvrštavanje preporuka EKRI dodatno širenje preuzimanja obaveza kojima bi se proces evropskih integracija Srbije, bar u oblasti zaštite nacionalnih manjina, mogao usporiti?

<sup>48</sup> Republika Srbija Pregovaračka grupa za Poglavlje 23, Akcioni plan Poglavlje 23 Pravosuđe i osnovna prava, jul 2020, <https://mppravde.gov.rs/files/Revidirani%20AP23%202207.pdf>, 6. 9. 2022.

## 5. ZAKLJUČAK

Zaštita manjina jedan je od osnovnih principa EU. Ljudska prava i zaštita manjina su temeljne vrednosti EU, a stabilnost institucija koje, između ostalog, garantuju ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina, jedan je od političkih kriterijuma za prijem u članstvo EU. Međutim, imajući u vidu da EU nema nadležnost, ili bar ne sveobuhvatnu nadležnost u oblasti zaštite nacionalnih manjina, postavljaju se pitanja na osnovu čega i na koji način EU može da evaluira države kandidate u toj sferi. Načelno, u nedostatku internog konsenzusa o normama i praksi zaštite nacionalnih manjina, EU bi trebalo da se osloni na monitoring funkciju SE i OEBS-a u nadgledanju poštovanja zaštite nacionalnih manjina koja je ustanovljena pod okriljem tih organizacija. Kako to dosadašnja iskustva u procesu proširenja pokazuju, EU je, koristeći poziciju moćnog političkog činioca, u procesu nadgledanja ispunjavanja pretpristupnih obaveza vršila svojevršno izjednačavanje i mešanje pravnih obaveza u pogledu zaštite nacionalnih manjina, sa političkim procenama njihovog izvršavanja koje je poticalo iz različitih izvora, uključujući i države članice kojima se, na taj način, pružala institucionalna mogućnost uticaja na ocenu ovog važnog segmenta pretpristupnih obaveza i što je neretko rezultiralo duplim standardima u pogledu zaštite nacionalnih manjina koji su bili prepoznatljivi kako u različitom tretmanu različitih država u procesu evrointegracija u vezi sa zaštitom manjina, tako i u razlikama koje je EU pokazivala u tretmanu statusa, položaja i zaštite manjina u državama članicama i državama kandidatima, kao i u pogledu manjina koje imaju svoje matične države u EU i onih čije su matične države van EU, ili koje uopšte nemaju matične države. Poučena lošim iskustvima u vezi s prijemom određenih članova, EU je uvela posebno pregovaračko poglavlje 23 posvećeno pravosuđu i osnovnim pravima u okviru kog se sagledava ispunjavanje pretpristupnih obaveza i u pogledu zaštite nacionalnih manjina, pri čemu se, na osnovu Strategije proširenja iz 2011, za to poglavlje utvrđuju privremena merila i usvaja poseban akcioni plan od strane države kandidata.

Republika Srbija je kao država kandidat 2016. godine usvojila poseban AP23 koji je revidiran 2020. godine. AP23 predvideo je usvajanje posebnog APNM, koji je takođe usvojen 2016. Sprovodeći APNM Republika Srbija je značajno unapredila položaj nacionalnih manjina, imajući naročito u vidu izmene i dopune relevantnog zakonodavstva čime je postignut napredak u radu nacionalnih saveta nacionalnih manjina, stvoren pravni osnov za povećanje participacije pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i lakše prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti u cilju preduzimanja adekvatnih afirmativnih mera. Pored toga, unapređena je službena upotreba jezika i pisama nacionalnih manjina, a posredstvom obuka i drugih vidova jačanja kapaciteta stvoreni su uslovi i za delotvorniju implementaciju pravnog okvira. Ipak, zaštita nacionalnih manjina je u kontekstu EU integracija Republike Srbije bila i ostala donekle kontroveržno pitanje. Naime, ne samo da su sticanje statusa kandidata i otvaranje

pretpristupnih pregovora od strane pojedinih država članica bili uslovljeni zahtevima koji su se upravo odnosili na problematiku zaštite nacionalnih manjina, a sadržinski diskutabilno dovodili u pitanje pojedine aspekte te zaštite koji su međunarodnopravno regulisani bilateralnim sporazumima o zaštiti nacionalnih manjina zaključenim upravo s tim državama, već je i sama Republika Srbija, nekritički zasnivajući svoj APNM na Trećem mišljenju SK OK, dovela u pitanje međunarodnopravno obavezujući mehanizam monitoringa nad sprovođenjem OK SE. Štaviše, nedovoljna usklađenost APNM sa AP23 i nejasno, a neretko i problematično formulisanje pojedinih aktivnosti koje su tim planom predviđene, mogu biti iskorišćeni za dalja neopravdana uslovljavanja Republike Srbije u EU integracijama, i to poglavito od strane pojedinih država članica EU koje su matične države ili sebe smatraju matičnim državama pojedinih nacionalnih manjina u Srbiji. U tom smislu, „čitajući između redova”, osnovano se mogu očekivati zahtevi da Srbija „podstiče saradnju” među nacionalnim manjinama čiji pripadnici ne dele zajednički identitet, ali za koje pojedine države članice EU smatraju da su istog etničkog porekla, a upravo s konačnim ciljem negiranja samobitnosti pojedinih zajednica (Bunjevci i Vlasi), da, ukoliko je potrebno i promenom Ustava, zagarantuje političko predstavljanje svih nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini po modelu rezervisanih mandata, da, suprotno ustavnom načelu o odvojenosti države i crkava i verskih zajednica, utiče na Srpsku pravoslavnu crkvu da omogući bogoslužjenje na rumunskom jeziku u istočnoj Srbiji, itd. Priprema novog APNM može biti prilika da se izloženi i slični zahtevi, pozivanjem na relevantne međunarodnopravne standarde, izostave iz procesa EU integracija Srbije upravo u cilju njegovog uspešnog okončanja.

**Vladimir Đurić, PhD**

Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade

## THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES AND THE PERSPECTIVES OF THE REPUBLIC OF SERBIA'S EU INTEGRATION

### *Abstract*

*The issue of minority protection is very important in EU enlargement process. However, the EU body law in this field does not exist and the EU practice is not comprehensive, even though the issue has been given high rank. The author investigates whether Serbia's EU accession process brings a new quality to the protection of national minorities and how this issue has been treated so far. The conclusion is that the Republic of Serbia has significantly improved the protection of national*

minorities since the adoption of the Action Plan for Chapter 23 and the Action Plan for the realization of the rights of national minorities in 2016. Nevertheless, at the same time the protection of national minorities in the context of Serbia's EU integration was and remains a somewhat controversial issue, and the conditions and requirements can be expected in that process that go beyond the framework of international legal protection of national minorities.

**Keywords:** protection of national minorities, EU, integration.

### Literatura

- De Witte B., "Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities" in: *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union* (ed. Jan Zielonka), Routledge, London 2002.
- Đurić V., „Proširenje EU i zaštita nacionalnih manjina: novi izazovi i stare perspektive za zemlje Zapadnog Balkana”, u: *Evropska unija i Zapadni Balkan*, (ur. Dragan Đukanović, Vladimir Trapara), Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2014.
- Đurić V., Vujić A., *Analiza izveštaja o primeni Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina*, Savet Evrope, Beograd 2018.
- Hughes J., Sasse G., "Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs", *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 1/2003.
- Krivokapić B., *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu, knj. 2. Zaštita manjina u regionalnim okvirima i putem bilateralnih sporazuma*, Institut za uporedno pravo, Beograd 2004.
- Marić S., Bajić D., *EU's Benchmarking within Chapters 23 and 24 in Accession Negotiations with Serbia, Effects and Challenges*, European Policy Centre (CEP) – Belgrade, Belgrade, February 2018.
- Sasse G., "Minority Rights and EU Enlargement: Normative Overstretch or Effective Conditionality?", in: *Minority Protection and the Enlarged European Union: The Way Forward* (ed. Gabriel N. Toggenburg), 2004.
- Schimmelfennig F., Sedelmeier U., "Theorizing EU Enlargement: Research focus, Hypotheses, and the State of Research", *Journal of European Public Policy* 9/4, 2002.
- Topidi K., "Articles 24–26", in: *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities* (ed. Marc Weller), Oxford University Press, Oxford-New York 2006, 573–587.
- Vujić A., Vukićević V., *Ex-post analiza o realizaciji Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina*, Savet Evrope, Beograd 2021.

## Pravni izvori

- Uputstvo o vođenju matičnih knjiga i obrascima matičnih knjiga, *Službeni glasnik RS*, br. 93/2022.
- Uredba o određivanju kompetencija za rad službenika u organima autonomnih pokrajina i jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 132/2021.
- Uredba o sprovođenju internog i javnog konkursa za popunjavanje radnih mesta u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 95/2016 i 12/2022.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, *Službeni glasnik RS*, br. 47/2018.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, *Službeni glasnik RS*, br. 47/2018.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, *Službeni glasnik RS*, br. 47/2018.
- Zakon o ratifikaciji Sporazuma između Savezne vlade Savezne Republike Jugoslavije i Vlade Rumunije o saradnji u oblasti zaštite nacionalnih manjina, *Sl. list SCG – Međunarodni ugovori*, br. 14/2004.
- Zakon o zaposlenima u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave, *Službeni glasnik RS*, br. 21/2016, 113/2017, 95/2018 i 113/2017 – dr. zakon.
- Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, *OJ L* 180, 19.7.2000, 22–26.
- Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, *OJ L* 303, 2.12.2000, 16–22.
- Council of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union (2007/C 303/01), 14 December 2007, C 303/1.
- Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities, Strasbourg, February 1995 H (95) 10.
- Council of Europe, European Charter for Regional or Minority Languages, 4 November 1992, ETS 148.
- CSCE, Helsinki Document 1992, The Challenges of Change, Helsinki Summit Declaration, July 10, 1992, 31 I. L. M. 1389 (1992).
- International Covenant on Civil and Political Rights, 16 December 1966, General Assembly resolution 2200A (XXI); International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 21 December 1965, UN General Assembly resolution 2106 (XX).
- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007, *OJ C* 306, 17.12.2007, 1–271.

### Ostali izvori

- 3150<sup>th</sup> General Affairs Council meeting, Brussels, 28 February 2012, Annex 2, [https://www.Consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/genaff/128255.pdf](https://www.Consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/genaff/128255.pdf), 12. 10. 2022.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013, ACFC/OP/III(2013)006, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008c6aa>, 7. 9. 2022.
- Akcioni plan za Poglavlje 23, april 2016, <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>, 10. 10. 2022.
- Amato G., Batt J., “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.
- Ekeus P., 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, [www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm), 10. 12. 2022.
- European Commission. (2012a). Accession criteria, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-eu\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-eu_en), 5. 11. 2022.
- European Union Common Position – Chapter 23: Judiciary and fundamental rights, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/AD-20-2016-INIT/en/pdf>, 11. 10. 2022.
- Komentari Republike Srbije na Treće mišljenje SK – Comments of the Government of Serbia on the Third opinion of the Advisory Committee on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia – GVT/COM/III(2014)003, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168008fa31>, 5. 10. 2022.
- Minority Rights Group, EU Accession Shows Double Standard on Minority Rights, 2003, <http://www.volksgruppen.at/htdocs/at/en/news200304/20030418124018kle.html>, 10. 12. 2022.
- Nozar W., “The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24”, 2012, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/The%20100%25%20Union.%20The%20rise%20of%20Chapters%2023%20and%2024.pdf>, 22. 11. 2022.
- Schwellnus G., “Much Ado About Nothing”, *Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights*, ConWEB No 5/2001, <http://www.les1.man.ac.uk/conweb/papers/conweb5-2001.pdf>, 5. 11. 2022.