



**ELEMENTI DOBRIH PRAKSI
IDENTIFIKOVANI U TOKU
REALIZACIJE ZAJEDNIČKOG
PROJEKTA EU/SE POD NAZIVOM
„PROMOCIJA LJUDSKIH PRAVA
I ZAŠTITE MANJINA
U JUGOISTOČNOJ EVROPI“**



Centre for
Southeast
European
Studies



Finansira
Europska unija



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Sprovodi
Savet Evrope

ELEMENTI DOBRIH PRAKSI IDENTIFIKOVANIH U TOKU REALIZACIJE ZAJEDNIČKOG PROJEKTA EU/SE

„Promocija ljudskih prava i zaštite manjina
u jugoistočnoj Evropi“

Autori

Ovu publikaciju su pripremili Florijan Biber,
Marko Kmezić, Ema Lantšner i Ljura Položani iz Centra za studije
jugoistočne Evrope pri Univerzitetu u Gracu (Austrija).

*„Ovaj dokument je sačinjen uz sredstva zajedničkog projekta
Evropske unije i Saveta Evrope. Stavovi izraženi u njemu
ni u kom slučaju ne odražavaju zvanično mišljenje
Evropske unije ili Saveta Evrope“*

Savet Evrope

Izdanje na srpskom jeziku

Sva prava zadržana.
Nijedan jedan deo ove publikacije ne može se prevesti, reprodukovati niti prenositi u bilo kojem obliku ili na bilo koji način, elektronski (CD-ROM, internet, itd) ili mehanički uključujući fotokopiranje, snimanje ili bilo koje informacije za čuvanje ili sistema za preuzimanje, bez prethodnog odobrenja u pisanom obliku date od: Direkcije za komunikacije (F-67075 Strasbourg Cedex ili publishing@coe.int).

Štampa, grafički dizajn i korica

Dosije studio, Beograd

Copyright©2016

Savet Evrope

Evropska unija

Generalni direktorat za politike iz okruženja i pregovore o proširenju
Rue da la Loi 15
B.1000 Brussels
www.europa.eu

Savet Evrope

Avenue de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
www.coe.int

Sadržaj

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LISTA SKRAĆENICA | 5 |
| REZIME | 7 |
| I. OKVIR ZA ZAŠTITU MANJINA U JUGOISTOČNOJ EVROPI | 9 |
| II. DOBRE PRAKSE U OKVIRU ZAJEDNIČKOG PROJEKTA EU/SE POD NAZIVOM „PROMOCIJA LJUDSKIH PRAVA I ZAŠTITE MANJINA U JUGOISTOČNOJ EVROPI“ | 43 |
| EVALUACIJA DOBRIH PRAKSI U ALBANIJ | |
| Ulaganje u jednakost: Ohrabrivanje i unapređenje učešća manjina u radu lokalnih vlasti i poboljšanje pružanja usluga za manjinske zajednice | 45 |
| EVALUACIJA DOBRIH PRAKSI U BOSNI I HERCEGOVINI | |
| Održiva upotreba informacionih tehnologija u svrhu promocije nacionalnih manjina na području opštine Gradiška | 55 |
| EVALUACIJA DOBRIH PRAKSI U HRVATSKOJ | |
| Jačanje državne uprave za pripadnike manjina vodi ka jednakosti | 63 |
| EVALUACIJA DOBRIH PRAKSI U CRNOJ GORI | |
| Obrazovni medijatori i asistenti za Rome i Egipćane | 69 |
| EVALUACIJA DOBRIH PRAKSI U SRBIJI | |
| E-trojezičnost | 79 |
| EVALUACIJA DOBRIH PRAKSI U „BIVŠOJ JUGOSLOVENSKOJ REPUBLICI MAKEDONIJI“ | |
| Kroz tradicionalne kulturne vrednosti zajednica do boljeg života građana u Starom Nagoričanu | 85 |

Sadržaj

EVALUACIJA DOBRIH PRAKSI NA KOSOVU¹

| | |
|-------------------------------------------------|-----|
| Nevećinske zajednice u procesu donošenja odluka | 93 |
| III. PREPORUKE | 103 |
| BIBLIOGRAFIJA | 109 |
| ANEKS I | 115 |
| ANEKS II | 116 |
| ANEKS III | 118 |

1 Ova oznaka je bez prejudiciranja stavova o statusu i u skladu je sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj Deklaraciji o nezavisnosti.

Lista skraćenica

| | |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Savetodavni komitet | Savetodavni komitet za Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina |
| Komitet eksperata | Komitet eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima |
| NVO | Organizacija civilnog društva |
| Povelja | Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima |
| Evropska konvencija | Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava |
| Evropski sud | Evropski sud za ljudska prava |
| Okvirna konvencija | Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina |

Rezime

Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora, Srbija „Bivša jugoslovenska Republika Makedonija“ i Kosovo* su se obavezale da obezbede zaštitu nacionalnih manjina. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (Okvirna konvencija) se primenjuje na sve njih. Pored toga, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora i Srbija su potpisale i ratifikovale Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima (Povelja). U praksi, međutim, manjinska prava u jugoistočnoj Evropi nisu uvek zaštićena u skladu sa evropskim standardima, posebno na pod-državnom nivou.

Kako bi se zadovoljila potreba poboljšanja nivoa usaglašenosti sa evropskim standardima na polju zaštite manjinskih prava koja pre svega proizilaze iz Okvirne konvencije i Povelje, zajednički projekat EU/SE pod nazivom „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“ je u toku protekle četiri godine imao za cilj poboljšanje ostvarivanja prava za manjine na lokalnom nivou. Nakon realizacije 36 pojedinačnih projekata u lokalnim samoupravama u sedam gorepomenutih korisnika, ova publikacija ima za cilj da identifikuje elemente dobre prakse koji su se pojavili u toku realizacije u sedam (po jedan u svakom korisniku) prethodno odabranih projekata. Vršiti se procena uspešnosti ovih projekata u smislu njihove održivosti, osećaja vlasništva nas procesom koji se pojavio u toku realizacije i efekta koji su imali na svakodnevni život nacionalnih manjina i šire zajednice u kojoj žive. Na osnovu pojedinačnih studija slučajeva, ova publikacija identifikuje elemente koji se mogu replicirati i predlaže prilagodljive modele dobrih praksi koje se bave specifičnim pitanjem na polju zaštite manjina u cilju šire distribucije. Izražava se nada da ovi modeli koji su stavljeni van svog konteksta mogu biti korišćeni u drugim opštinama u okviru i izvan regionalnog konteksta.

Publikacija počinje tako što se predstavlja strukturni pregled pravnog sistema za zaštitu manjinskih prava u sedam korisnika i poredi se sa standardima koje uspostavljaju Okvirna konvencija i Povelja, pre svega fokusirajući se na nedavne zaključke dotičnih mehanizama praćenja. Svaki korisnik se obrađuje tako što se pre svega fokus usmerava na oblasti koje su ključne za uspešno unapređenje položaja nacionalnih manjina: manjinska kultura, jezička prava, obrazovanje, mediji i efikasno učešće u političkom i privrednom životu. Empirijska analiza prati krajnje rezultate sedam prethodno odabranih projekata iz oblasti zaštite manjina kako bi se procenila njihova praktična realizacija na lokalnom nivou sa ciljem izvlačenja opštih zaključaka i pronalaženja elemenata koji se mogu replicirati. Studija se završava kratkom diskusijom o zaključcima i praktičnim preporukama za buduće napore u smislu poboljšanja unapređenja manjinskih prava u lokalnom kontekstu.

I. Okvir za zaštitu manjina u jugoistočnoj Evropi¹

Sveukupni cilj zajedničkog projekta EU/SE pod nazivom „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“ je poboljšanje pristupa prava za manjine u skladu sa evropskim standardima o zaštiti manjina, koji pre svega proizilaze iz Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (Okvirna konvencija) i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (Povelja). Nakon realizacije 36 projekata na lokalnom nivou u sedam korisnika, tj. Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Srbiji „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ i na Kosovu*, ova publikacija ima za cilj da identifikuje elemente dobre prakse koji su se pojavili u procesu realizacije sedam (po jedan u svakom od korisnika) odabranih projekata. Vršiti se procena uspešnosti ovih projekata u smislu njihove održivosti, osećaja vlasništva nas procesom koji se pojavio u toku realizacije i efekta koji su imali na svakodnevni život nacionalnih manjina i šire zajednice u kojoj žive. Na osnovu pojedinačnih studija slučajeva, ova publikacija identifikuje elemente koji se mogu replicirati i predlaže prilagodljive modele dobrih praksi u cilju šire distribucije.

Kako bi se ovih sedam odabranih projekata stavilo u svoje pravne (nacionalne i međunarodne) kontekste, prvo poglavlje će dati strukturalni pregled situacije kako manjinska prava trenutno štite pravni sistemi sedam korisnika. Svaki korisnik će se obraditi tako što se pre svega fokus usmerava na oblasti koje su ključne za uspešnu zaštitu i unapređenje položaja nacionalnih manjina: manjinska kultura, jezička prava, obrazovanje, mediji i efikasno učešće u političkom i privrednom životu. Zaključci ove analize će biti upoređeni sa standardima koje propisuju Okvirna konvencija i Povelja, posebno se fokusirajući na nedavne zaključke dotičnih mehanizama praćenja. Posebno će biti obrađene one oblasti koje su povezane sa pojedinačnim projektima koji će biti analizirani u drugom delu ove publikacije.

U ovom kontekstu se mora naglasiti da, dok se Okvirna konvencija i njeni mehanizmi praćenja primenjuju na svih sedam korisnika „Bivša jugoslovenska Republika Makedonija“ je samo potpisala (još 1996.), ali nije ratifikovala Povelju, dok

1 Ovaj deo se zasniva na značajno izmenjenoj i ažuriranoj verziji poglavlja 1.2 studije pod nazivom „Uključivanje ljudskih prava u proces proširenja EU na Zapadnom Balkanu sa posebnim osvrtom na nacionalne manjine“, a koju je zatražio Pododbor Evropskog parlamenta za ljudska prava. Koautori su Ema Lantšner i Florijan Biber, 2012.

Albanija nije niti potpisala niti ratifikovala ovaj dokument, iako su se obe zemlje obavezale da će potpisati i ratifikovati Povelju kada postanu članice Saveta Evrope. Albanske vlasti su se obavezale da potpisivanje Povelje imaju u svom planu rada², a na sastancima između albanskih vlasti i eksperata Saveta Evrope je bilo reči o preliminarnom nacrtu ratifikacionog dokumenta u aprilu 2014.³ Međutim, zaključci radne grupe o reformisanju zakonodavstva Albanije na polju nacionalnih manjina su samo predložili „pregled situacije, sa perspektivom potpisivanja i ratifikovanja Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima”.⁴ „Bivša jugoslovenska Republika Makedonija” trenutno ne preduzima nikakve korake ka ratifikaciji Povelje. Kada se radi o Kosovu*, Savet Evrope je potpisao specijalni sporazum sa UNMIK-om o implementaciji Okvirne konvencije, ali ne i Povelje. Povelja se stoga primenjuje na samo četiri od sedam korisnika. Dok su Hrvatska, Srbija i Crna Gora odabrale da primenjuju iste stavove III dela na sve jezike koji taj deo pokriva, Bosna i Hercegovina je učinila neznatne promene kada se radi o romskom jeziku.

Odgovornost je država koje su deo Okvirne konvencije i Povelje da odrede nacionalne manjine i manjinske jezike na koje nameravaju da primene dotični dokument. Zbog činjenice da Povelja sadrži definiciju za regionalne ili manjinske, ali i za neteritorijalne jezike, čini se da je polje slobodne procene u većoj meri ograničeno nego što je to slučaj sa Okvirnom konvencijom, koja ne sadrži definiciju nacionalne manjine. U oba slučaja, dva tela za praćenje smatraju da je njihova dužnost da ispituju da li je ovaj izbor u skladu sa duhom Okvirna konvencija i Povelje. Obim primene je, stoga, nešto što se razvija u toku ciklusa praćenja kao rezultat dijaloga između države učesnika sa jedne strane i organa za praćenje sa druge. Tabela ispod predstavlja rezime trenutnog stanja u ovom pogledu.

Tabela 1: Manjinske grupe/manjinski jezici koji su obuhvaćeni Okvirnom konvencijom i Poveljom

| | Manjine koje su obuhvaćene Okvirnom konvencijom | Manjinski jezici koji su obuhvaćeni Poveljom |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Albanija | Grci, Makedonci, Crnogorci i Srbi kao nacionalne manjine; Romi i Arumuni/Vlasi kao etnolingvističke manjine <i>Savetodavni komitet: razmotriti uključivanje Egipćana i Bošnjaka</i> | Nije primenljivo |

- 2 Videti npr. Parlamentarnu skupštinu Saveta Evrope, primena Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, dvogodišnji izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope Parlamentarnoj skupštini, 3. mart 2014.
- 3 Parlamentarna skupština Saveta Evrope, primena Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, dvogodišnji izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope Parlamentarnoj skupštini, 2. mart 2016.
- 4 Albansko Ministarstvo za evropske integracije, izveštaj o godišnjem napretku za 2015. Albanski doprinos – doprinos II. Maj – septembar 2015, 194.

| | Manjine koje su obuhvaćene Okvirnom konvencijom | Manjinski jezici koji su obuhvaćeni Poveljom |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bosna i Hercegovina | Albanci, Česi, Nemci, Mađari, Italijani, Jevreji, Makedonci, Crnogorci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci, Ukrajinci | Deo II i III: albanski, češki, nemački, mađarski, italijanski, ladino, poljski, romski, rumunsku, rusinski, slovački, slovenački, turski, ukrajinski i jidiš <i>U svetlu informacija za za drugi izveštaj, Komitet eksperata je doneo odluku da ne prati makedonski i crnogorski (iako su obuhvaćeni instrumentom ratifikacije) pošto se tradicionalno nisu koristili u BiH. Videti Komitet eksperata, drugi izveštaj o Bosni i Hercegovini, 2016, paragraf 14</i> |
| Hrvatska | Albanci, Austrijanci, Bošnjaci, Bugari, Česi, Nemci, Mađari, Italijani, Jevreji, Makedonci, Crnogorci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Srbi, Slovaci, Sloveni, Turci, Ukrajinci, Vlasi <i>Savetodavni komitet: razmotriti uključivanje Muslimana</i> | II deo: banjaški, rumunski, nemački, slovenački (plus jezici iz III dela) III deo: češki, mađarski, italijanski, rusinski, srpski, slovački i ukrajinski <i>Hrvatska je rezervisana kada se radi o primeni Povelje na romski.</i> |
| Crna Gora | Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i „drugi“ <i>Savetodavni komitet: nastaviti dijalog sa „drugima“, izmeniti Zakon o manjinama prema Ustavu (Ustav ne obuhvata državljanstvo kao kriterijum definisanja manjina); ovo je od posebne važnosti za Rome i Egipćane.</i> | II deo: bosanski, hrvatski (plus jezici iz III dela) III deo: albanski, romski <i>Govornici srpskog jezika ne žele da Povelja pokriva njihov jezik</i> |
| Srbija | Ne postoji lista, sve grupe koje pokrivaju kriterijumi iz čl. 2 srpskog Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Poslednji Državni izveštaj obuhvata: Albance, Aškalije, Bošnjake, Bugare, Bunjevce, Vlahe, Gorance, Grke, Egipćane, Jevreje, Jugoslovene, Mađare, Makedonce, Muslimane, Nemce, Rome, Rumune, Ruse, Rusine, Slovake, Slovence, Turke, Ukrajince, Hrvate, Cincare, Crnogorce, Čehe, Šokce | II deo: bunjevački, češkim, nemački, makedonski, vlaški (plus jezici iz III dela) III deo: albanski, bosanski, bugarski, hrvatski, mađarski, romski, rumunski, rusinski, slovački, ukrajinski |

| | Manjine koje su obuhvaćene Okvirnom konvencijom | Manjinski jezici koji su obuhvaćeni Poveljom |
|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| „Bivša jugoslovenska Republika Makedonija“ | Albanci, Turci, Vlasi, Srbi, Romi, Bošnjaci <i>Savetodavni komitet: razmotriti uključivanje Egipćana i Hrvata</i> | Nije primenljivo |
| Kosovo* | Srbi, Turci, Bošnjaci, Goranci, Romi, Aškalije Egipćani, Hrvati, Crnogorci | Nije primenljivo |

Većina korisnika (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija „Bivša jugoslovenska Republika Makedonija“) definišu manjine na svojoj teritoriji između ostalog, preko svog državljanstva. Prema Savetodavnom komitetu, ovo nije u suprotnosti sa bilo kojim međunarodnim pravno obavezujućim dokumentom,⁵ ali, uzevši u obzir raspad Jugoslavije i kasnije proglašenje nezavisnosti Crne Gore i Kosova*, posebno je problematično za lica sa nerešenim državljanstvom. Ovaj problem se posebno odnosi na Rome. Takav kriterijum bi mogao da ima negativne posledice na upražnjavanje prava ovih lica. U ovom kontekstu, Savetodavni komitet redovno pominje izveštaj Venecijanske komisije o nedržavljanima i manjinskim pravima.⁶ Prema ovom izveštaju, kriterijum državljanstva bi trebalo koristiti samo u kontekstu onih odredaba u kojima je takav kriterijum relevantan, npr. u odnosu na biračka prava na državnom nivou, ali ga ne bi trebalo koristiti za definisanje manjine.

U smislu prava na samoidentifikaciju, nekoliko država je formiralo liste u svom zakonodavstvu kojima se definiše koje manjine žive na njihovim teritorijama. Čak i ako su te liste otvorene, čini se da je teško da manjine koje nisu obuhvaćene listom budu priznate ili da koriste prava koja pripadaju „manjinama na listama“ ili prava koja navodi Okvirna konvencija. Iako priznanje države nije niti neophodno kako bi manjine „postojale“ niti je to preduslov kvalifikacije za zaštitu Okvirnom konvencijom,⁷ svejedno je važno, jer u suprotnom dolazi do isključivanja iz prava koja garantuje država.

Zajednički izazov zemalja jugoistočne Evrope je omogućavanje pouzdanih statističkih podataka. Ovo je i danas posebno problematično u Albaniji⁸ i „Bivšoj ju-

5 Videti npr. Savetodavni komitet, treće mišljenje o Hrvatskoj, 2010, paragrafi 42–46.

6 Venecijanska komisija, Izveštaj o nedržavljanima i manjinskim pravima, usvojen 15–16. decembra 2006, CDL-AD(2007)001.

7 Videti npr. Savetodavni komitet, treće mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, 2011, paragraf 33. Sve reference u smislu praćenja Savetodavni komitet se uzimaju iz trećeg mišljenja o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ koje je usvojeno 2016, pošto je četvrto mišljenje još uvek bilo ograničeno u momentu izrade ovog dokumenta.

8 U kontekstu popisa iz 2011, Savetodavni komitet je izrazio zabrinutost uvođenjem finansijske kazne u slučajevima da informacije na popisu ne odgovaraju informacijama u civilnom registru. Savetodavni komitet je pozvao vlasti da „se striktno pridržavaju prava na samoidentifikaciju Savetodavni odbor posebno poziva vlasti da ne propisuju nikakve finansijske kazne za osobe koje koriste svoje pravo slobodne samoidentifikacije“.

goslovenskoj Republici Makedoniji⁹. U Bosni i Hercegovini, prvi popis nakon 1991. je organizovan 2013. Konačni rezultati su objavljeni tek početkom jula 2016. Kao što je Savetodavni komitet posebno naglasio u svom tematskom komentaru o učešću, "pouzdati podaci i podaci kojima se može lako pristupiti su ključni preduslov za razvoj efikasnih mera za rad na rešavanju socio-ekonomske diskriminacije i ohrabrivanju suštinskog kvaliteta".¹⁰ Čak i tamo gde nema rezultata popisa, broj manjina je često umanjen.

Kultura manjina

Promocija „neophodnih uslova za lica koja pripadaju nacionalnim manjinama da održavaju i razviju svoju kulturu i da očuvaju osnovne elemente svog identiteta“ je ključna obaveza država koje su deo Okvirne konvencije u okviru u članu 5. Pod ovom odredbom, aktivnosti praćenja Savetodavnog komiteta se fokusiraju na finansijsku podršku koju su odobrile država ili institucije nižih instanci za zaštitu i unapređenje kultura manjina i osnivanje transparentnog sistema finansiranja koji stvara mogućnost da predstavnici manjina budu adekvatno uključeni u proces. Poveljom su se sve zemlje koje su ratifikovale ovaj instrument obavezale da ohrabre kulturne aktivnosti koje su specifične za regionalne manjinske jezike na ovim jezicima. Pored toga, Srbija i Crna Gora se obavezuju da unaprede distribuciju radova na jezicima manjina van njihove jezičke zajednice i poboljšaju pristup ljudi koji govore manjinske jezike radovima na drugim jezicima (kroz podršku prevoda, itd.). Svi korisnici su se obavezali da ohrabre direktno učešće predstavnika govornika manjinskih jezika u planiranju kulturnih aktivnosti. Svi osim Hrvatske su se takođe obavezali da promovišu kulturne aktivnosti takođe van oblasti u kojima se određeni manjinski jezik tradicionalno govori.

U Albaniji postoji manjak zakonodavstva ili drugih mera za zaštitu i unapređenje manjinskih kultura. Nacionalni plan za implementaciju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2007–2013 je predvideo formiranje posebnog fonda za finansiranje projekata čiji je cilj očuvanje i razvoj manjinskih kultura. Fond, međutim, nije bio formiran. Savetodavni komitet je zaključio da je finansiranje koje se odvija na ad hoc osnovi „neadekvatno i nepouzđano“.¹¹

Državni i entitetski zakoni u Bosni i Hercegovini obavezuju državu, entitete, kantone i opštine da u okviru svojih budžeta imaju linije za podršku rada udruženja na-

Savetodavni komitet, treće mišljenje o Albaniji, 2011, paragrafi 30–51. Rezultate popisa su osporili predstavnici manjina pošto ne odražavaju stvarnost na terenu. Videti rezoluciju Saveta ministara o implementaciji Okvirne konvencije u Albaniji, 2014.

9 Popis koji je bio zakazan za 2011. je bio prekinut i otkazan. Korišćenje administrativnih registara se razmatra kao alternativna metodologija opštem popisu stanovništva. Evropska komisija, Bivša jugoslovenska Republika Makedonija, Izveštaj o napretku, 2014, 7.

10 Savetodavni komitet, komentar o efikasnom učešću lica koja pripadaju nacionalnim manjinama u kulturološkom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima, ACFC/31DOC(2008)001, 4.

11 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Albaniji, 2011, paragrafi 26 i 79–83.

cionalnih manjina.¹² U praksi, veoma mali broj udruženja dobija podršku, a iznos dodeljenih finansijskih sredstava je veoma nizak. U svetlu malog broja pripadnika manjina, Savetodavni komitet je smatrao ključnom povećanje podrške kulturi manjinskih zajednica. Većina mera se preduzima na opštinskom nivou bez vidljivosti na nivou entiteta ili čitave zemlje. Savetodavni komitet smatra da se manjine ne konsultuju adekvatno u procesima donošenja odluka kada se radi o finansijskim aktivnostima na polju kulture manjinskih zajednica.¹³ Takođe, Komitet eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima je kritikovao manjak namenskog programa kojim se omogućava redovna i stabilna finansijska podrška kulturnim aktivnostima i infrastrukturi koja se tiče manjinskih zajednica. Postojeće finansiranje se zasniva na pojedinačnim projektima i odvija se na opštinskom ili kantonalnom nivou.¹⁴

U Hrvatskoj, Savet za nacionalne manjina ima zadatak da „dodeljuje centralna budžetska sredstva posebno odvojena za potrebe nacionalnih manjina”.¹⁵ Predstavnici manjina kritikuju nejednak pristup sredstvima i tvrde da Savez ima tendenciju da favorizuje određena udruženja. Predstavnici manjina smatraju da su namenska sredstva nedovoljna. Međutim, dodatna podrška se obezbeđuje na lokalnom nivou. Predstavnici manjina u velikoj meri dele stav da je pristup kulturi nacionalnih manjina „folklorno orijentisan”. Savetodavni komitet predlaže promovisanje međukulturnih događaja i borbu protiv marginalizacije manjinske kulture kao odvojene i strane.¹⁶ U svoj najnovijem izveštaju za Hrvatsku, Komitet eksperata je samo prokomentarisao stvaranje tela „koje je odgovorno za prikupljanje, čuvanje kopija i predstavljanje ili publikovanje radova koji su izrađeni na regionalnim ili manjinskim jezicima”, te zaključio da je Hrvatska ispunila ove obaveze.

U Crnoj Gori, Zakon o kulturi iz 2008. reguliše unapređenje kulture na osnovu jednakog očuvanja svih kulturnih identiteta i poštovanja kulturne raznolikosti. Zakon obavezuje državu da stvori uslove za „očuvanje izvorne i tradicionalne kulture i etno-kulturoloških karakteristika”.¹⁷ Nacionalni program za razvoj kulture 2011–15 je obuhvatio ciljeve i prioritete za razvoj kulture u Crnoj gori kao „multinacionalnoj, multikulturalnoj i multikonfesionalnoj zemlji”. Centar za očuvanje i razvoj manjinskih kulture je osnovan 2009. Uprkos svim ovim merama, finansijska podrška je navodno previše ograničena i nedovoljna, a predstavnici manjina nisu u dovoljnoj meri deo procesa donošenja odluka o dodeli sredstava. U poslednjem izveštaju Komiteta eksperata o implementaciji Povelje u Crnoj Gori, Komitet je pratio isključivo implementaciju paragrafa koji se tiče unapređenja kulturnih aktivnosti van oblasti gde se tradicionalno koristi manjinski jezik, ali nije bila u poziciji da donese zaključak o ispunjavanju ovih napora.

12 Državni zakon o nacionalnim manjinama, čl. 8; Zakon o nacionalnim manjinama Republike Srpske, čl. 5; Zakon o nacionalnim manjinama Federacije, čl. 6.

13 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, paragrafi 81–84.

14 Komitet eksperata, prvi izveštaj o Bosni i Hercegovini, 2013, zaključak H.

15 Ustavni zakon o zaštiti nacionalnih manjina (UZZNM), čl. 35 (4).

16 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragrafi 36–40.

17 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, paragraf 79.

Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina iz 2009. godine u Srbiji i proceduralna pravila na državnom i pokrajinskom nivou za dodeljivanje javnih sredstava za njihov rad doprineli su većem stepenu jasnoće u smislu raspoloživih sredstava za aktivnosti manjina. Savetodavni komitet je u svom poslednjem izveštaju zaključio da su povećana finansijska sredstva. Međutim, manje brojne ili skoro priznate manjine sistem navodno stavlja na začelje kada se radi o dodeli sredstava. Pored toga, postoje protivrečnosti između podrške koja je namenjena manjinama čiji manjinski saveti imaju sedište u Vojvodini i onih čija su sedišta u drugim delovima Srbije, pošto Vojvodina pruža dodatnu finansijsku podršku.¹⁸ Prema Komitetu eksperata, većina obaveza nije ispunjena ili Komitet eksperata nije bio u mogućnosti da donese zaključak da li su ispunjene. Samo je pristup na bugarskom i ukrajinskom kulturnim radovima izrađenim na drugim jezicima bio zadovoljavajući.

Ministarstvo kulture „Bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ (koja je osnovala Kancelariju za unapređenje kulture zajednica) i lokalne vlasti daju finansijsku podršku za kulturu manjinskih zajednica. Savetodavni komitet je takođe zabeležio da su razni sagovornici izjavili da je finansiranje nedovoljno, posebno za brojčano manje grupe. Savetodavni komitet je dalje konstatovao da manjine nisu u dovoljnoj meri deo procesa donošenja odluka o dodeli sredstava.¹⁹ Projekat koji je realizovan u mestu Staro Nagoričane će biti analiziran kasnije, a kao ciljnu grupu je imao dve brojčano manje manjine, Srbe i Rome, te predstavlja primer činjenice da je veoma često da se na lokalnom nivou omogući finansijska podrška za kulturne aktivnosti nacionalnih manjina.

Kosovo* ne predviđa institucionalizovani sistem za očuvanje i razvoj kulture manjih zajednica. Ove zajednice samim tim imaju utisak da se samo srpska kultura unapređuje i štiti. Savetodavni komitet je izrazio „duboku zabrinutost zbog odsustva kulturne politike koja ima kao jasan cilj stvaranje multikulturalnog društva“.²⁰

Zajednički problem za sve korisnike je da je javna finansijska podrška ograničena i nedovoljna za očuvanje i razvoj manjinskih kultura. Ovo ima poseban efekat na manje manjine u nekim od zemalja.²¹ Savetodavni komitet poziva vlasti da pokušaju da povećaju raspoloživa finansijska sredstva za kulturu manjinskih zajednica i osiguraju da finansijske poteškoće ne utiču disproportionalno na kulturu manjinskih zajednica. Savetodavni komitet je našao da, kod većine korisnika, predstavnici manjina nisu u dovoljnoj meri deo procesa donošenja odluka o dodeli sredstava za projekte iz oblasti kulture.²² U slučaju Hrvatske i Kosova*, Savetodavni komitet je izričito preporučio da se više pažnje usmeri na među i multikulturalne aktivnosti čiji je cilj stvaranje multikulturalnog društva i promovisanje raznolikosti.

18 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Srbiji, 2013, paragrafi 85–90.

19 Savetodavni komitet, treće mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, 2011, paragrafi 75–78.

20 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Kosovu*, 2013, paragraf 64.

21 Prema zaključcima Savetodavni komitet, ovo je slučaj za Bosnu i Hercegovinu, Srbiju „Bivšu jugoslovensku Republiku Makedoniju“ i Kosovo*.

22 Prema zaključcima Savetodavni komitet, ovo je slučaj za Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru „Bivšu jugoslovensku Republiku Makedoniju“ i Kosovo*.

Članovi 10 i 11 Okvirne konvencije i član 10 Povelje uređuju upotrebu manjinskih jezika u komunikaciji sa administrativnim organima, kao i u oblasti topografskog označavanja. Kada se radi o obavezi država o ovom pitanju, Okvirna konvencija predviđa određeni broj ograničenja. Određena oblast mora biti „naseljena licima koja u tradicionalnom smislu pripadaju nacionalnim manjinama ili ta lica u značajnom broju”²⁴ moraju „to zatražiti” i ukoliko „taj zahtev odgovara stvarnim potrebama, Ugovornice će nastojati da osiguraju, u meri u kojoj je to moguće, uslove za upotrebu manjinskih jezika u odnosima između tih lica i administrativnih organa”. Ne postoji mnogo uslova za to, ali oblast mora biti „tradicionalno naseljena značajnim brojem lica koje pripadaju nacionalnoj manjini”. Povelja, sa druge strane, ne predviđa obavezu podnošenja zahteva osoba o kojima se radi, niti da takvi zahtevi odgovaraju stvarnoj potrebi. Povelja nudi detaljan niz mogućnosti, od ujednačavanja statusa državnog i manjinskih jezika do omogućavanja pisanog ili usmenog prevoda po potrebi. Broj stanovnika koji koriste manjinski jezik mora opravdati odabran pristup. Države ugovornice u procesu imaju obavezu da odaberu najmanje jedan od 21 stavova i podstavova. Sve zemlje koje su ratifikovale Povelju će nastojati da obezbede da osobe koje koriste manjinske jezike mogu da dostave usmene i pisane zahteve državnim ustanovama, regionalnim ili lokalnim vlastima i da državni administrativni organi izrađuju dokumente na tom jeziku. Zemlje će takođe nastojati da koriste ili usvoje nazive mesta na regionalnim ili manjinskim jezicima ukoliko je broj ljudi koji govori manjinskim jezikom u dotičnoj opštini ili regionu takav da opravdava ovu meru. Ostala nastojanja se razlikuju u svakoj od zemalja.

Savetodavni komitet i Komitet eksperata su puno radili na pitanju šta predstavlja značajan broj (na način koji propisuje Okvirna konvencija) ili broj koji opravdava određenu meru (na način na koji propisuje Povelja). U tom pogledu, zakonodavstvo korisnika predstavlja sledeću sliku:

Državni Zakon o nacionalnim manjinama u Bosni i Hercegovini²⁵ obavezuje opštine sa većinskim²⁶ manjinskim stanovništvom da koriste jezik te manjine u odnosima između lokalnih vlasti i lica koja pripadaju toj nacionalnoj manjini. Tamo gde manjinsko stanovništvo čini najmanje jednu trećinu, opština može da odluči da li će dozvoliti takvu praksu. Oba entitetska zakona²⁷ su fleksibilnija i predviđaju da ne mora biti ispunjen nikakav prag da bi opštine samovoljno odlučile i dozvolile

23 Na osnovu značajno revidirane u ažurirane verzije dokumenta Eme Lantsner pod nazivom „Evropski standardi za zaštitu manjina u nastajanju kroz meku jurisprudenciju?”, u Emma Lantschner et al. (eds.), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2008, str. 53–83 i str. 65–67.

24 Dodatni naponi. Ovo znači da mora biti zadovoljen bilo koji od ovih kriterijuma kako bi se moglo zatražiti ostvarivanje ovog prava.

25 Zakon o pravima nacionalnih manjina, 2003, čl. 12.

26 U početku je zakon tražio „apsolutnu ili relativnu” većinu manjinskog stanovništva, što je uklonjeno izmenama i dopunama iz 2005.

27 Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina Republike Srpske iz 2005 i Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH iz 2006, čl. 9 u oba dokumenta.

upotrebu manjinskih jezika. Isti prag se primenjuje i na upotrebu toponima. Ova pravna situacija je, međutim, dovela samo do retkih slučajeva u praksi, što vlasti pravdaju činjenicom da pripadnici manjinskih zajednica govore službenim jezicima i ne traže da koriste svoj jezik u službenim poslovima ili po pitanju toponima. Prvobitno hrvatsko zakonodavstvo o upotrebi manjinskog jezika u administrativnim poslovima na lokalnom nivou i za označavanje toponima je takođe predvidelo prag od 50%, koji je kasnije spušten na jednu trećinu, uz mogućnost svojevoljnog uvođenja manjinskog jezika u službenu upotrebu kroz statut kada je postotak ispod tog praga.²⁸ Član 11 Zakona o manjinama Crne Gore iz 2006. zahteva da manjine čine „većinu ili značajan deo stanovništva“ kako bi se njihov jezik mogao koristiti u odnosima sa državnom upravom ili u smislu upotrebe toponima. Makedonsko zakonodavstvo predviđa prag od 20% za toponime na jeziku manjina i upotrebu tog jezika sa državnim organima.²⁹ U Srbiji je određen prag od 15%.³⁰

Iz stavova Savetodavnog komiteta o ovim korisnicima, postaje jasno da procenat manjinskog stanovništva, visine čak i do 50% stanovništva koje živi na području opštine, prevazilazi kriterijum „značajnog broja”.³¹ U slučaju Crne Gore, Savetodavni komitet ima stav da tekst zakona „može biti predmet restriktivnih tumačenja”, te se stoga od vlasti traži da „vedu pravnu jasnoću kako bi se osiguralo da lokalne vlasti tumače ovaj kriterijum na način koji je u skladu sa principima Okvirne konvencije”.³² U svom drugom mišljenju o Hrvatskoj, Savetodavni komitet pozdravlja snižavanje neophodnog procenta stanovništva sa većine na jednu trećinu, ali i dalje smatra da je to isključilo određeni broj opština sa značajnim brojem lica koja pripadaju nacionalnim manjinama.³³ Savetodavni komitet u trećem mišljenju naziva postojeći prag od jedne trećine „visokim”. Slično prvom mišljenju o Bosni i Hercegovini,³⁴ Savetodavni komitet preporučuje ohrabrivanje vlasti u oblastima u kojima manjine ne čine jednu trećinu stanovništva, ali u kojima žive u značajnom broju, da „iskoriste svoja diskreciona ovlašćenja kako bi uvele mogućnost upo-

28 Videti čl. 12 UZNM (koji takođe predviđa službenu upotrebu manjinskih jezika ukoliko je oko toga došlo do saglasnosti u međunarodnim sporazumima) i čl. 4 Zakona o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina.

29 Čl. 7 Ustava; Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RM br. 5/2002; Zakon o upotrebi jezika koji govori najmanje 20% građana Republike Makedonije i jedinicama lokalne samouprave, Službeni glasnik RM. 101/2008. Savetodavni komitet je pored toga pozdravio „činjenicu da lokalne vlasti imaju mogućnost odlučivanja o upotrebi jezika koji govori manje od 20% stanovništva (videti čl. 7 Ustava i čl. 90 (2) Zakona o lokalnoj samoupravi iz 24. Januara 2002)”. Savetodavni komitet, prvo mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, 2004, paragraf 69.

30 Čl. 11 Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Kada se radi o nadležnostima Nacionalnih saveta nacionalnih manjina u polju upotrebe službenih jezika i pisma, videti čl. 21–22 Zakona o Nacionalnim savetima nacionalnih manjina iz 2009.

31 Za toponime, npr. Savetodavni komitet, prvo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2004, paragraf 82, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, paragraf 163 i prvo mišljenje o Hrvatskoj, 2001, paragraf 46. Kada se radi o kontaktu sa javnim vlastima, npr. Savetodavni komitet, prvo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2004, paragrafi 78–81, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, paragraf 158 i prvo mišljenje o Hrvatskoj, 2001, paragrafi 43–45.

32 Savetodavni komitet, prvo mišljenje o Crnoj Gori, 2008, paragrafi 73 i 73.

33 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Hrvatskoj, 2004, paragraf 112.

34 Savetodavni komitet, prvo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2004, paragrafi 79–82.

trebe manjinskog jezika u poslovima sa organima uprave³⁵. U svom posljednjem mišljenju, Savetodavni komitet je podsetio hrvatske vlasti na svoj opšti stav „da se brojčanih pragova ne bi trebalo pridržavati previše striktno i da bi trebalo primeniti fleksibilnost i oprez, posebno kada se koriste statistički podaci za primenu manjinskih prava”.³⁶ U drugom mišljenju o Bosni i Hercegovini, Savetodavni komitet je smatrao da prag od jedne trećine koji je naveden u državnom zakonu „u praksi predstavlja prepreku upotrebi manjinskih jezika, uključujući oblasti koje tradicionalno nastanjuju osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama” (uslov koji bi sam po sebi učinio čl. 10(2) Okvirne konvencije primenljivim)³⁷ i izričito je smatrao da je taj prag „previsok” u kontekstu toponima.³⁸ Savetodavni komitet je u trećem mišljenju ponovio svoj stav da bi više trebalo uraditi po pitanju procene potreba i zahteva osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama.³⁹ Savetodavni komitet i Komitet eksperata se slažu u tome da je nivo znanja državnog jezika nebitan za određivanje te potrebe i da bi zahtev trebalo aktivno stvarati.⁴⁰ Savetodavni komitet pozdravlja zakonodavstvo koje uvodi toponime na manjinskom jeziku ili dopušta upotrebu tog jezika u komunikaciji sa javnim vlastima uz prag od 20%, poput makedonskog zakonodavstva, ili za 15% manjinskog stanovništva, kao što je to slučaj sa Srbijom.⁴¹ Savetodavni komitet je u ovim slučajevima naišao na poteškoće u ostvarivanju ovih prava u vezi sa sporim napretkom. Ovo je delimično povezano sa otporom na lokalnom nivou, nedostatkom kvalifikovanih tumača i prevodilaca ili nedovoljnim nivoom znanja manjinskih jezika državnih službenika. Državama se preporučuje da učine dodatne napore da obezbede dosledniju primenu i omoguće finansijska sredstva za prevazilaženje ovih problema.

Stav Komitet eksperata je po pitanju kvota u određenoj meri stroži. Ukoliko kvotu ne može ostvariti nijedna ili samo jedna opština, onda ona nije u skladu sa duhom Povelje. Komitet eksperata zadržava stalno tumačenje Povelje da je prag od 20% sam po sebi previsok i da bi „broj ljudi kojima se pravdavaju zaštitne mere u okviru Povelje bio obično daleko ispod ovog postotka”.⁴² Kvota od ispod 10% može, u određenim okolnostima, biti adekvatna.⁴³ Samim tim, Komitet eksperata smatra da prag od 15% koji je uvelo srpsko zakonodavstvo sprečava primenu Povelje u oblastima koje naseljava dovoljan broj ljudi koji govore manjinski jezik. Komitet

35 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Hrvatskoj, 2004, paragraf 114 i treće mišljenje o Hrvatskoj, 2010, paragraf 141.

36 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragraf 57.

37 Videti takođe Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragraf 57.

38 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, paragrafi 158 i 163.

39 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, paragrafi 111 i 116.

40 Videti npr. Komitet eksperata, prvi izveštaj o Bosni i Hercegovini, 2013, paragrafi 125 i 128, peti izveštaj o Hrvatskoj, 2014, paragraf 96.

41 20% za toponime, Savetodavni komitet, prvo mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, 2004, paragraf 73; 20% za kontakt sa javnim vlastima, Savetodavni komitet, prvo mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, 2004, paragrafi 67–68; 15% za kontakt sa javnim vlastima, Savetodavni komitet, prvo mišljenje o Srbiji i Crnoj Gori, 2003, paragraf 76.

42 Videti Komitet eksperata, prvi izveštaj o Slovačkoj, 2005, paragrafi 42, 44 i 47, ponovljeno u petom izveštaju o Hrvatskoj, 2014, paragraf 25 i u trećem izveštaju o Crnoj Gori, 2015, paragraf 21.

43 Videti Jutta Engbers „Artikel 10”, u Sigrid Boysen et al. (eds.) Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, 2011, str. 249–284 i str. 257–258.

ekspertata je pozdravio činjenicu da je određeni broj opština na dobrovoljnoj osnovi ipak uveo regionalne i manjinske jezike u službenu upotrebu i pozvao vlasti da nastave sa identifikovanjem takvih opštinskih područja.⁴⁴ U slučaju Bosne i Hercegovine, Komitet eksperata je ohrabrio vlasti da snize pragove i da sprovede preuzete obaveze čak i kada nisu ispunjeni pragovi.⁴⁵ Više puta se pominje opština Gradiška kao posebno relevantna za ostvarivanje obaveza iz čl. 10 Povelje. Prevod zvaničnih opštinskih internet stranica ili isticanje naziva mesta na jezicima manjina na javnim oznakama za turističke i informativne svrhe su mogući načini za ostvarivanje obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela kada se radi o ovom članu. Komitet eksperata je takođe u slučaju Hrvatske ohrabrio ispunjavanje obaveza koje proizilaze iz čl. 10 u opštinama sa manje od jedne trećine manjinskog stanovništva. Grad Pula je u ovom kontekstu pomenut kao primer dobre prakse.⁴⁶ Međutim, čak i u slučajevima gde je formalno predviđena upotreba manjinskog jezika, Komitet eksperata je zaključio da se razlikuje stepen njihove primene,⁴⁷ od efikasne upotrebe italijanskog, do delimične (mađarski, srpski), simbolične (češki) ili nikakve (rusinski, slovački, ukrajinski). Posebno se primećuje nedostatak upotrebe srpskog jezika zbog straha od netrpeljivosti između govornika⁴⁸ i potpuno odsustvo svesti na nivou županija o obavezama koje proizilaze iz Povelje.⁴⁹ U toku novembra 2015, Komitet eksperata je odlučio da se osvrne na primenu Povelje između dva ciklusa monitoringa, kao reakciju na odluku grada Vukovara da ne omogući postavljanje dvojezičnih znakova na službenim ustanovama i ulicama u gradu. Komitet eksperata je takođe doneo odluku da u kontinuitetu prati stanje i započne dijalog sa vlastima o ovom pitanju.⁵⁰ Četvrto mišljenje Savetodavnog komiteta o Hrvatskoj za 2015. godinu je veliki deo posvetio stanju u vezi sa čl. 11. Komitet eksperata je takođe izrazio veliki stepen zabrinutosti zbog nasilnih protesta protiv postavljanja dvojezičnih tabli na latiničnom i ćirilničnom pismu i pozvao vlasti da „podigne svest u javnosti o međunarodnim i domaćim pravnim obavezama Hrvatske prema nacionalnim manjinama”.⁵¹ Slično kao i Savetodavni komitet, Komitet eksperata je ohrabrio crnogorske vlasti da pojašne šta predstavlja „značajan deo” stanovništva, pošto pravne nesigurnosti u smislu ovog koncepta mogu u praksi dovesti do situacija gde opštine uzimaju samo većinski kriterijum kada odlučuju o manjinskom jeziku kao drugom službenom jeziku.⁵² Uopšteno govoreći, Komitet eksperata je zaključio da Crna Gora pokazuje najbolju praksu u primeni Povelje u opštinama gde je albanski u službenoj upotrebi, dok većina obaveza koje se tiču romskog jezika nisu ispunjene.⁵³

44 Komitet eksperata, drugi izveštaj o Srbiji, 2013, paragrafi 8–11.

45 Komitet eksperata, prvi izveštaj o Bosni i Hercegovini, 2013, paragrafi 35–36 i 136.

46 Komitet eksperata, peti izveštaj o Hrvatskoj, 2014, paragraf 27.

47 U svom četvrtom mišljenju o Hrvatskoj, 2015, paragraf 62, Savetodavni komitet je takođe konstatovao da nivo sprovođenja pravnih odredbi varira „u zavisnosti od nivoa društvene kohezije”.

48 Za slične zaključke Savetodavni komitet, videti četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragrafi 64–67.

49 Komitet eksperata, peti izveštaj o Hrvatskoj, zaključak F.

50 Parlamentarna skupština Saveta Evrope, primena Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, dvogodišnji izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope Parlamentarnoj skupštini, 2. mart 2016, 9.

51 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragrafi 62–67.

52 Komitet eksperata, treći izveštaj o Crnoj Gori, 2014, paragrafi 16–21.

53 Ibid., zaključci A i D.

Zakonodavstvo koje je najpozitivnije za manjine i najambicioznije u smislu upotrebe manjinskih jezika može se pronaći na Kosovu*.⁵⁴ Prema Zakonu o upotrebi jezika iz 2006,⁵⁵ i albanski i srpski su zvanični jezici te, kao takvi, imaju jednak status i jednako pravo na upotrebu u svim institucijama Kosova*.⁵⁶ Na opštinskom nivou, drugi jezici poput turskog, bosanskog i romskog mogu imati „status službenog jezika“ ukoliko je najmanje 5% stanovnika opštine deo te zajednice. U tom slučaju, manjinski jezik će biti ravnopravno korišćen zajedno sa albanskim i srpskim.⁵⁷ Po zakonu, turski jezik u Prizrenu ima status službenog jezika. Govornici jezika koji ima status službenog jezika imaju ista prava kao govornicima albanskog i srpskog jezika.⁵⁸ U opštinama u kojima manjinska zajednica predstavlja najmanje 3% stanovništva ili u kojima se jezik tradicionalno govori, jezik te zajednice će imati „status jezika u službenoj upotrebi“.⁵⁹ Govornici ovih jezika imaju pravo da opštinskim institucijama dostavljaju usmene i pisane zahteve, kao i dokumente na svojim maternjim jezicima i da dobiju odgovor na tom jeziku. Opštinske odredbe će biti prevedene i objavljene na jeziku u službenoj upotrebi samo ukoliko dotična zajednica to zatraži. U radu i sastancima opštinskih tela i na javnim sastancima koje organizuje opština, pripadnici zajednica čiji maternji jezik nije zvaničan jezik imaju pravo na upotrebu svog jezika. Prevod će biti obezbeđen ukoliko takav zahtev postoji.⁶⁰ Zakonodavstvo omogućava mnogo veći nivo zaštite u poređenju sa većinom drugih evropskih zemalja, ali sprovođenje odredaba je i dalje veliki izazov za vlasti na svim nivoima. Ovo je podvukao Savetodavni komitet u svom poslednjem mišljenju u kome se zakonodavstvo Kosova* opisuje kao „jedno od najambicioznijih u Evropi u smislu niskih pragova“, ali se takođe zaključuje da „se čini da se dalje pogoršalo“ sprovođenje odredaba.⁶¹ Savetodavni komitet je izrazio zabrinutost zbog nedostatka volje u mnogim opštinama da obezbede makar osnovne usluge na jezicima manjinskih zajednica i sve većih poteškoća prilikom zapošljavanja državnih službenika koji znaju oba jezika, a naročito relevantne manjinske jezike.⁶²

Kao zaključak, ovaj komparativni pregled je pokazao da se, pored zakonodavstva Kosova*, zakoni drugih korisnika zasnivaju na (pre)visokim pragovima, ostavljajući time diskreciono pravo lokalnim vlastima da odlučuju da li će dozvoliti upotrebu manjinskih jezika u oblastima u kojima manjinsko stanovništvo ne prelazi ove

54 Ovaj deo se zasniva na revidiranoj i ažuriranoj verziji dokumenta pod nazivom „Zaštita manjinskih zajednica na Kosovu: Pravno ispred evropskih standarda – praktično ima još puno posla“ autorke Eme Lantšner, 33(4) *Review of Central and Eastern European Law*, 2008, str. 451–490, na str. 468–469.

55 Zakon o upotrebi jezika, Zakon br. 02/L-37, usvojen 27. jula 2006.

56 Čl. 1(1)(ii) i 2 Zakona o jeziku.

57 Čl. 1(2) i 2(3) Zakona o jeziku.

58 Čl. 7 Zakona o jeziku.

59 Čl. 2(4) Zakona o jeziku. Čl. 2(4) Zakona o jeziku. Za pregled lokacije zvaničnih jezika, videti Republika Kosovo, Kancelarija poverenika za jezike, praćenje i ocenu jezičkih prava na Kosovu, mart 2015, 25, na <http://www.ecmikosovo.org/uploads/English322.pdf>.

60 Čl. 8 Zakona o jeziku.

61 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Kosovu*, 2013, paragraf 18.

62 Ibid.

pragove. Ovakvo zakonodavstvo, na taj način, u velikoj meri zanemaruje da se čl. 10(2) o upotrebi manjinskih jezika u poslovima sa državnom upravom primenjuje takođe i u situacijama kada dotična manjina „tradicionalno“ živi u određenoj oblasti, bez obzira na njenu brojnost. Kao što to pokazuje slučaj Kosova*, čak i niski pragovi mogu biti neefikasni ukoliko izostaje primena.

Pravo na obrazovanje

Pristup kvalitetnom obrazovanju je temelj mogućnosti učestvovanja u javnom, kulturnom, društvenom i ekonomskom životu. Kao što se osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama mogu suočiti sa poteškoćama u svim ovim poljima, od ključne je važnosti da deca koja pripadaju nacionalnim manjinama dobiju posebnu pažnju kada se radi o njihovom pravu na obrazovanje.

Dok članovi 12–14 Okvirne konvencije predstavljaju odredbe koje se posebno tiču obrazovanja, članovi 4–6 Okvirne konvencije su u ovom kontekstu podjednako važni. Posebno čl. 6 navodi koji bi trebalo da bude cilj obrazovnih politika u skladu sa odredbama Okvirne konvencije: unapređenje i zaštita manjinskih jezika i kultura, razvoj interkulturalnih kontakata i dijaloga, ohrabrivanje duha tolerancije u svim poljima obrazovnog rada i atmosfere dvojezičnosti i višejezičnosti. Pored navođenja niza mogućnosti kada se radi o nastavi na manjinskim jezicima ili učenju manjinskih jezika na svim obrazovnim nivoima, čl. 8 Povelje takođe navodi mere koje se tiču nastave iz istorije i kulture koju odražavaju regionalni ili manjinski jezici, obuku nastavnog osoblja i osnivanje mehanizama praćenja za obrazovanje iz oblasti manjinskih jezika.

Albanski Ustav⁶³ i Zakon o preduniverzitetskom obrazovnom sistemu⁶⁴ garantuje pripadnicima nacionalnih manjina pravo da uče i da se obrazuju na sopstvenom maternjem jeziku i da uče o svojoj kulturi i istoriji u okviru nastavnih planova i programa. Prema poslednjem mišljenju Savetodavnog komiteta iz 2011 „mogućnosti za učenje manjinskih jezika i nastave na ovim jezicima su i dalje nedovoljne“, a vlasti nisu pozitivno primile brojne zahteve za nastavu na manjinskim jezicima ili za učenjem manjinskog jezika. Vlastima je tom prilikom preneto da bi trebalo da pojačaju dijalog sa interesnim stranama i analiziraju postojeće zahteve.⁶⁵ Savetodavni komitet je posebno zabrinut zbog situacije sa kojom se suočavaju Romi i preporučuje jačanje napora kada se radi o predškolskim ustanovama i radu na povećanju stope pismenosti kod odraslih.⁶⁶

Prvobitna verzija Zakona o nacionalnim manjinama u Bosni i Hercegovini je omogućavala otvaranje odeljenja sa nastavom na manjinskim jezicima tamo gde je apsolutna ili relativna većina stanovništva na području dotične opštine pripadala toj manjini. Izmenama i dopunama iz 2005. su sniženi pragovi na jednu trećinu

63 Član 20(2) albanskog Ustava.

64 Zakon br. 7952 od 21.06.1995, čl. 10 stav 1.

65 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Albaniji, 2011, paragrafi 20, 161, 166.

66 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Albaniji, 2011, paragrafi 145–154.

kako bi se povećala obaveza organizovanja obrazovanja na manjinskom jeziku i na jednu petinu kako bi se omogućila nastava na tom jeziku po sopstvenom izboru. Entitetski manjinski zakoni takođe predviđaju ove visoke pragove (apsolutna ili relativna većina u slučaju Republike Srpske, jedna trećina ili jedna petina u slučaju Federacije). Savetodavni komitet je smatrao da su ovi pragovi previsoki pošto u praksi nijedna škola ne organizuje nastavu na manjinskom jeziku, a samo nekoliko škola obezbeđuje nastavu na tim jezicima fakultativno. Kritična tačka u drugom mišljenju Savetodavnog komiteta nije bio samo bio neadekvatan zakonodavni okvir, već i činjenica da potrebe koje su izrazile nacionalne manjine nisu pažljivo razmotrene, a nedostajao je i nastavni materijal.⁶⁷ U trećem mišljenju, oblast obrazovanja je pokrila veliki deo pitanja koja zahtevaju trenutno delovanje, uključujući: a) eliminisanje segregacije u obrazovanju kroz ukidanje svih slučajeva „dve škole pod jednim krovom” i njihovu zamenu integrisanim obrazovanjem i b) primenu zajedničkog nastavnog plana i programa za predmete poput istorije, geografije i verske nastave, i time jasno favorizovanje inkluzivnog pristupa u podučavanju ovih predmeta.⁶⁸ Savetodavni komitet još jednom poziva vlasti na svim nivoima da zauzmu proaktivan pristup kako bi u ovom polju propisno sagledali potrebe i zahteve pripadnika nacionalnih manjina.⁶⁹ Kada se radi o jezičkim pravima, Komitet eksperata konstatuje u svom prvom izveštaju da se član 8 Povelje takođe primenjuje na oblasti gde pripadnici nacionalnih manjina ne ispunjavaju gorepomenute pragove, ali i pored toga predstavljaju dovoljan broj u smislu propisanih zakonskih obaveza.⁷⁰ Komitet eksperata dalje navodi da se nastava na 15 od 17 jezika koje obaveze pokrivaju, a koje se tiču osnovnog obrazovanja, ne održava na ovim nivoima u javnim ustanovama, niti postoji nastavno osoblje koje bi ove jezike moglo da predaje.⁷¹ Isto važi za 14 jezika na nivou srednjeg obrazovanja. Stoga se vlasti ohrabruju da „aktivno” obaveste „učenike i roditelje o ponudi i da ih ohrabre da je iskoriste”.⁷²

Ustavni zakon o zaštiti nacionalnih manjina (UZNM)⁷³ i Zakon o obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina obezbeđuju pravo na obrazovanje na jezicima ili pismima nacionalnih manjina, kao i podučavanje ovih jezika i pisama. Zakon predviđa tri modela: u modelu A, sva nastava se obezbeđuje na jeziku manjine uz obavezno učenje hrvatskog; u modelu B se nastava drži dvojezično, gde se prirodne nauke predaju na hrvatskom jeziku, dok se nastavni plan i program predaje na jeziku manjine; nastava po modelu C se organizuje na hrvatskom, dok se dva do pet časa nedeljno odvaja za učenje na jeziku manjine, uključujući nastavu iz oblasti književnosti, geografije, istorije, muzike i likovne/muzičke umetnosti dotične manjine.⁷⁴ Model B se najmanje primenjuje od svih. Komitet eksperata je zaključio da „prepreku efikasnosti modela C predstavlja činjenica da se takva nastava najčešće

67 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, paragrafi 186–192.

68 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, str. 2 i paragrafi 119–124.

69 Ibid., paragrafi 143–145.

70 Komitet eksperata, prvi izveštaj o Bosni i Hercegovini, paragraf 76.

71 Ibid., 80–83.

72 Ibid., paragrafi 86–94.

73 Čl. 7 i posebno čl. 11.

74 Četvrti državni izveštaj Hrvatske za Okvirnu konvenciju, 75–76.

održava van redovne nastave”.⁷⁵ Dok je, uopšteno govoreći, Savetodavni komitet zadovoljan sistemom učenja manjinskih jezika koji postoji u Hrvatskoj, on takođe ohrabruje vlasti da u kontinuitetu vrše procenu potražnje i stvarnih potreba manjina. Trebalo bi uložiti dodatne napore kako bi se obučilo nastavno osoblje (posebno za romski jezik, ali bi trebalo raditi na njihovom kapacitetu da omogućе raznolikost u učionici), izradio nastavni materijal kako bi adekvatno odrazila raznolikost hrvatskog društva, uključujući i multikulturalne perspektive. Oba organa za monitoring dalje traže od vlasti da razmotre perspektive dve ili više kultura.⁷⁶ Evropski sud za ljudska prava (Evropski sud) je doneo presudu da segregacija romske dece u tri hrvatske osnovne škole u odvojena odeljenja na osnovu jezika predstavlja nezakonitu diskriminaciju, te se na taj način krši Evropska konvencija o ljudskim pravima (Evropska konvencija).⁷⁷ U svom poslednjem mišljenju iz 2015, Savetodavni komitet je zaključio da „jednak pristup obrazovanju [posebno kod romske dece] i dalje predstavlja faktor zabrinutosti” te da se broj odeljenja gde se nastava sprovodi samo za romsku decu čak i povećao od presude Evropskog suda.⁷⁸

Pravo na obrazovanje na manjinskim jezicima je obuhvaćeno crnogorskim Ustavom, a garantuju ga i Opšti zakon o obrazovanju⁷⁹ i Zakon o manjinama iz 2006.⁸⁰ Iz ovih odredaba proizilazi da se nastava na manjinskim jezicima predviđa u opštinama gde nacionalna manjina čini „većinu ili značajan udeo stanovništva”. Kao i kod jezičkih prava, Savetodavni komitet je skrenuo pažnju na probleme u smislu pravne nesigurnosti takvih pragova i zaključio da se odredba u praksi primenjuje samo za albansku manjinu.⁸¹ Savetodavni komitet je izrazio dalju zabrinutost ograničenom mogućnošću nastavka obrazovanja na albanskom na nivou srednje škole.⁸² Najmanji broj đaka koji je neophodan za otvaranje odeljenja gde se nastava odvija na manjinskom jeziku može biti niži za odeljenja na državnom jeziku, ali ni u kom slučaju ne bi trebalo da bude manji od 50% broja učenika koji predviđa zakon. Kada se nastava odvija na jeziku manjine, biće obavezni službeni jezik i njegova pisma. Crnogorsko zakonodavstvo dalje predviđa da 20% nastavnog plana i programa može biti posvećeno interesima pripadnika nacionalnih manjina, na primer po pitanju kulture, istorije i jezika. Međutim, lokalne škole retko koriste ovu mogućnost.⁸³ Savetodavni komitet i Komitet eksperata su zatražili od vlasti da se postaraju da je prevod udžbenika sa crnogorskog na albanski jezik kvalitetan i da se uopšte obezbede svi neophodni udžbenici.⁸⁴ Komentari Savetodavnog komi-

75 Komitet eksperata, četvrti izveštaj o Hrvatskoj, 2014, zaključak D.

76 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Hrvatskoj, 2010, paragrafi 163–169; četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragrafi 73–76 i 81. Videti takođe Komitet eksperata, četvrti izveštaj o Hrvatskoj, 2014, zaključak D.

77 Evropski sud, *Oršuš i dr. Protiv Hrvatske*, podnesak br. 15766/03, presuda (Velika komora) od 16. marta 2010.

78 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragraf 68.

79 Čl. 11(2) Opšteg zakona o obrazovanju.

80 Čl. 13 Zakona o manjinskim pravima i slobodama.

81 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, paragraf 170.

82 Ibid.

83 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, paragrafi 23 i 144. Videti takođe Komitet eksperata, treći izveštaj o Crnoj Gori, 2014, paragraf 82.

84 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, paragrafi 145–146, Komitet eksperata, treći izveštaj o Crnoj Gori, 2014, paragrafi 73–74.

teta su važni za projekat koji je realizovan u Tivtu. U komentarima se pozdravljaju inicijative čiji je cilj omogućavanje upisa romske dece u osnovne škole, dok se u isto vreme traže održiviji pristupi ka ostvarivanju tog cilja.⁸⁵ Vanredno pitanje koje je Svetodavni komitet pomenuo je činjenica da romski obrazovni pomoćnici, pored toga što ih nema dovoljno, rade pod nesigurnim uslovima jer njihov pravni status nije definisan i zaposleni su preko ugovora o radu na neodređeno vreme.⁸⁶ Svetodavni komitet je zaključio da postoji hitna potreba da se stvore održivi uslovi kada se radi o povećanju broja romske dece koja će nastaviti obrazovanje nakon osnovne škole, te je pozdravio inicijative koje su u tom pogledu preduzele crnogorske vlasti.⁸⁷ Projekat u Tivtu se bavio svim ovim pitanjima. Činjenicu da romski jezik nije deo nastavnog plana i programa vlasti su pravdale činjenicom da još uvek nije standardizovan i da nije bilo kvalifikovanog nastavnog osoblja. Komitet eksperata je smatrao da, do završetka procesa kodifikacije, mogu biti korišćene lokalne varijacije romskog jezika makar u predškolskom obrazovanju i u nižim razredima osnovnih škola, odnosno da bi mogla biti pokrenuta obuka nastavnog osoblja.⁸⁸

U Srbiji, pravo na obrazovanje *na* manjinskim jezicima uređuju Ustav i razni zakoni.⁸⁹ U posebnim slučajevima, nastava za pripadnike nacionalnih manjina može biti organizovana dvojezično ili na srpskom jeziku. Na nivou predškolskog obrazovanja ovo se dešava kada se saglasi najmanje 50% roditelja ili staratelja dece.⁹⁰ Na nivou osnovnih i srednjih škola, dotični zakon određuje broj od najmanje 15 učenika kako bi nastava bila organizovana na manjinskom jeziku ili dvojezično. Ministarstvo obrazovanja može zaobići ovaj kriterijum nakon što dobije odobrenje dotičnog Nacionalnog saveta nacionalne manjine. U odeljenjima gde se jezik i pismo manjinskog jezika koriste za nastavu, učenje srpskog je obavezno. U slučajevima gde deca koja pripadaju nacionalnim manjinama uče na srpskom, nastava na jeziku i pismu dotične manjine sa elementima nacionalne kulture se organizuje kao izborni predmet.⁹¹ Široka ovlašćenja Nacionalnih saveta nacionalnih manjina na polju obrazovanja su navedena u čl. 11–15 Zakona o Nacionalnim savetima nacionalnih manjina, uključujući i mogućnost učestvovanja u razvoju manjinskog obrazovanja. U svom trećem mišljenju, Svetodavni komitet je naveo pitanja na kojima bi trebalo momentalno raditi kako bi se „eliminirala segregacija romske dece u obrazovanju i bez odlaganja donele mere kako bi se efikasno povećao [njihov] pristup opštem obrazovanju, kao i poboljšali obrazovni ishodi za romsku decu”.⁹² Svetodavni komitet je dalje naveo potrebu za sprovođenjem formalnih

85 Ibid., paragrafi 153, 160.

86 Ibid., paragraf 155.

87 Ibid., paragrafi 24–25, 150–152, 156.

88 Komitet eksperata, treći izveštaj o Crnoj Gori, 2014, 53–54, 133–136.

89 Ustav Srbije, čl. 79; Zakon o nacionalnim manjinama, čl. 13–15; Zakon o predškolskom obrazovanju, Službeni glasnik, br. 72/2009 i 18/2010, čl. 5(2); Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Službeni glasnik, br. 72/2009, 52/2011 i 55/2013, čl. 9(2) (o izmenama i dopunama ovog zakona je bilo reči u toku 2015); Zakon o Nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik br. 72/2009, čl. 11–15.

90 50% roditelja ili staratelja dece, po svojoj prilici po odeljenju, ali zakon nije izričit po tom pitanju.

91 Zakon o osnovnom obrazovanju, čl. 12; Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, čl. 5, oba u Službenom glasniku br. 55/2013. Videti takođe komentare Srbije na treće mišljenje Svetodavni komitet, 2014, str. 40.

92 Svetodavni komitet, treće mišljenje o Srbiji, 2013, 2.

anketa kako bi se identifikovao broj učenika koji žele da se obrazuju na manjinskom jeziku, istražio manjak političke volje za sprovođenje zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju na lokalnom nivou i u, nekim slučajevima „kontinuirani otpor u ovom pogledu od strane nekih direktora škola, organizovanje izborne nastave na maternjem jeziku u nepogodno vreme i na nepogodnim lokacijama, kao i manjak adekvatnih udžbenika“.⁹³ Komitet eksperata je bio izričit u svojoj proceni da je broj od 15 učenika kako bi nastava bila omogućena na manjinskom jeziku ili dvojezično „previsok za kriterijume Povelje“, ali je zabeležio da vlasti koriste svoja ovlašćenja kako bi zaobišli ovaj kriterijum. Savetodavni komitet je, međutim, pohvalio to što svi jezici koje štiti III deo postoje na nivou osnovnog obrazovanja.⁹⁴

U makedonskom ustavnom okviru, polje obrazovanja⁹⁵ pripada poljima gde je za usvajanje zakona neophodna dupla većina: većina prisutnih poslanika, u okviru koje većina poslanika iz redova zajednice koja nije većinsko stanovništvo „Bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ takođe mora podržati zakon.⁹⁶ Prema makedonskom Ustavu, osobe koje pripadaju manjinskim zajednicama imaju pravo na nastavu na svom jeziku u toku osnovnog i srednjeg obrazovanja. U školama gde se nastava obavlja na jeziku manjine, takođe se uči makedonski.⁹⁷ Detalji ovog prava su navedeni u Zakonu o osnovnom obrazovanju,⁹⁸ Zakonu o srednjem obrazovanju⁹⁹ i Uredbi o visokom obrazovanju, gde Uredba omogućava obrazovanje na manjinskom jeziku samo za one manjine koje predstavljaju više od 20% stanovništva (što u praksi predstavlja samo Albance). Prema mišljenju Savetodavnog komiteta „postoji veoma dobro razvijen sistem nastave na jezicima manjina“ u „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, uključujući i određeni broj dvojezičnih škola.¹⁰⁰ I pored toga, Savetodavni komitet je ohrabrio vlasti da „procene da li okvir za nastavu na jezicima manjina odgovara stvarnim potrebama“. Ovo telo je takođe pozvalo vlasti da obezbede adekvatan broj udžbenika na jezicima manjina.¹⁰¹ Jedno od pitanja koje zahteva momentalnu pažnju predstavlja dalje dodeljivanje adekvatnih finansijskih sredstava za rešavanje problema romske zajednice kada se radi, između ostalog, o obrazovanju.¹⁰²

Zakonodavni okvir koji je nastao nakon proglašenja nezavisnosti Kosova* i nakon potpisivanja Briselskog sporazuma 2013. između Srbije i Kosova*¹⁰³ omogućava da srpski školski sistem ostane mahom autonoman – tj. povezan sa srpskim Mi-

93 Ibid., paragrafi 27, 151–156, 159–162, 172.

94 Komitet eksperata, treći izveštaj o Srbiji, 2015, zaključak E.

95 Pored kulture, upotrebe jezika, lične dokumentacije i upotrebe simbola.

96 Čl. 69 makedonskog Ustava, takozvana „Badinterova većina“.

97 Ustav Makedonije, čl. 48(4).

98 Makedonski Zakon o osnovnom obrazovanju, Službeni glasnik RM br. 103/08.

99 Makedonski Zakon o srednjem obrazovanju, Službeni glasnik RM br. 52/2002.

100 Savetodavni komitet, treće mišljenje o „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, 2011, paragrafi 154–156.

101 Ibid., paragraf 162.

102 Ibid, Rezime.

103 Ovaj deo se zasniva na dokumentu pod nazivom „Zaštita manjinskih zajednica na Kosovu: Pravno ispred evropskih standarda – praktično ima još puno posla“ autorke Eme Lantšner, 33(4) *Review of Central and Eastern European Law*, 2008, str. 451–490, na str. 462–465.

nistarstvom obrazovanja – dok u isto vreme omogućava Ministarstvu obrazovanja Kosova* da ima svoju ulogu u upotrebi nastavnih planova i programa i udžbenika. Pravni sistem¹⁰⁴ predviđa pravo da se svi pripadnici zajednica obrazuju na svim jezicima ili na jednom od zvaničnih jezika koji odaberu – albanskom ili srpskom. Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo* dalje uređuje da „škole koje nastavu održavaju na srpskom jeziku mogu primeniti nastavne planove i programe ili koristiti udžbenike koje propiše Ministarstvo obrazovanja Republike Srbije”.¹⁰⁵ Ovo zahteva, međutim, prethodno obaveštavanje kosovskog* Ministarstva obrazovanja koje ima rok od tri meseca da uloži primedbe. U tom slučaju, nastavni plan i program ili udžbenik se mora proslediti nezavisnoj komisiji.¹⁰⁶ Pošto kosovsko* Ministarstvo obrazovanja nema niti nastavni plan i program, niti udžbenike na srpskom jeziku, upotreba plana i programa i udžbenika koji su izrađeni u Srbiji je jedina mogućnost za srpsku zajednicu. Pripadnici manjinskih zajednica imaju pravo na predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje na svom jeziku.¹⁰⁷ U tim slučajevima „učenici će takođe učiti službeni jezik koji odaberu”.¹⁰⁸ Prag za osnivanje odeljenja ili škola koje rade na jezicima zajednica bi trebalo da bude niži nego pragovi koji se propisuju za obrazovne ustanove i odeljenja. Tamo gde nema dovoljno učenika za osnivanje odeljenja, odnosno odeljenja u kojima bi se koristio jezik zajednice kao jezik nastave, vlasti „imaju obavezu da ponude alternative, uključujući subvencionisani prevoz do oblasti gde se takva nastava organizuje, dotacije za učenje na daljinu, dovođenje nastavnog osoblja ili mogućnosti smeštaja u učeničkim domovima”.¹⁰⁹ U svom trećem mišljenju o Kosovu*, Savetodavni komitet je zaključio da „nema gotovo nikakve interakcije između dece koja su deo različitih školskih sistema”.¹¹⁰ Stoga se „osnivanje integrisanog i višejezičnog sistema obrazovanja” navodi kao pitanje koje zahteva momentalno rešavanje. Ostala takva pitanja su poboljšanje „kvaliteta obrazovanja na jezicima broičano manjih zajednica”, uklanjanje „preostalih prepreka u pristupu obrazovanju za decu koja pripadaju goranskoj, romskoj, aškalijskoj i egipćanskoj zajednici” i pregled „nastavnog materijala i metodologije kako bi bili adekvatni za multietničko društvo”.¹¹¹

U globalu, pored pragova koji su propisani zakonom u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji, pravna situacija u zemljama Zapadnog Balkana kada se radi o obrazo-

104 Čl. 59(2) Ustava; i čl. 8(1) Zakona o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu (nadalje „Zakon o zajednicama”).

105 Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, br.03/L-068, potpisan 21. maja 2008, čl. 12(2).

106 Čl. 13 Zakona o obrazovanju. Odbor čine tri člana koja bira Ministarstvo obrazovanja, tri člana iz zajednice kosovskih* Srba koji imaju rezervisana mesta i jedan međunarodni član kog imenuje i koji predstavlja međunarodnog civilnog predstavnika. Sve odluke se donose većinom glasova.

107 Čl. 59(3) Ustava Kosova; i čl. 8(1) Zakona o zajednicama. Deca iz bošnjačke zajednice imaju jedino mogućnost da uče na srpskom po planu i programu Srbije, pošto im Kosovo* ne nudi alternativu.

108 Čl. 8(10) Zakona o zajednicama.

109 Čl. 59(3) Ustava Kosova; čl. 8(1–2) Zakona o zajednicama.

110 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Kosovu*, 2013, paragraf 19.

111 Ibid., str. 2, videti takođe paragrafe. 115–117, 123–124.

vanju u većini, odražava principe Okvirne konvencije i Povelje, ali praktična implementacija nije zadovoljavajuća. U većini slučajeva, tela za praćenje procesa su pozvala vlasti da ozbiljnije razmotre zahteve manjina. Još jedan problem je manjak ili neadekvatna obuka nastavnog osoblja na manjinskim jezicima i manjak ili nizak kvalitet nastavnih materijala. U slučajevima Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Kosova*, Savetodavni komitet je ohrabrio vlasti da razmotre integrisano obrazovanje u okruženju gde postoje dve ili više kultura. Ista preporuka bi se mogla primeniti takođe i na „Bivšu jugoslovensku Republiku Makedoniju”. Jednak pristup obrazovanju za romsku decu je problem u većini zemalja obuhvaćenih analizom, što zahteva održivije napore vlasti ovih korisnika. Projekat koji je realizovan u Tivtu bi stoga mogao da posluži kao primer dobre prakse. Takođe bi se na isti način mogao sprovesti širom regiona.

Manjinski mediji

Čl. 9 Okvirne konvencije se tiče slobode dobijanja i pružanja informacija i ideja na jeziku manjine i štiti pripadnike manjina od diskriminacije u procesu pristupa medijima. Kao takav, on jasno predstavlja vezu čl. 4 i 7 Okvirne konvencije, zabranjujući diskriminaciju na osnovu pripadanja nacionalnim manjinama i predviđa poštovanje slobode izražavanja uopšte. Veza sa čl. 6 Okvirne konvencije, kojom se traži od svih strana da „ohrabre duh tolerancije i međukulturnog dijaloga”, se manifestuje činjenicom da čl. 9 zahteva od država traži da usvoje adekvatne mere „kako bi promovisale toleranciju i omogućile kulturni pluralizam”. U procesu evaluacije pojedinačnih zemalja, Savetodavni komitet je procenio na osnovu pojedinačnih slučajeva dužinu programa i vreme emitovanja koje se odvaja za manjinske jezike, imajući u vidu broj i teritorijalnu koncentrisanost manjina, postojanje privatnih medijskih kanala na manjinskom jeziku i mogućnost primanja signala na manjinskom jeziku iz susednih država. Pod Poveljom, četiri korisnika koja su je ratifikovali su preduzeli obavezu „da stvore adekvatne uslove kako bi [radio i televizijski] emiteri ponudili programe na regionalnom ili manjinskom jeziku” na onim područjima gde se ti jezici govore. Te zemlje takođe garantuju slobodu primanja televizijskih i radio signala iz susednih zemalja, kao i zastupanje interesa ljudi koji govore manjinski jezik u organima kako bi se osigurali medijski pluralizam i sloboda medija. Ostale obaveze se razlikuju u svakom od korisnika.

Albanski Zakon o javnom i privatnom radio i televizijskom emitovanju garantuje pristup javnim elektronskim medijima pripadnicima nacionalnih manjina na svom maternjem jeziku. Program takođe zabranjuje sadržaje koji podstiču agresiju, nacionalnu i rasnu mržnju.¹¹² Zakon o štampi garantuje slobodu medija u globalu i sadrži pravo da pripadnici nacionalnih manjina osnivaju svoje štampane ili elektronske medije.¹¹³ Pravna i praktična situacija se nije u značajnoj meri promenila u toku tri ciklusa praćenja koja je Savetodavni komitet sproveo do sada. U svom poslednjem izveštaju iz 2011, Savetodavni komitet je još jednom ponovio zahtev da albanske

112 Zakon o javnim i privatnim radio i televizijskim stanicama, br. 8410 od 30.09.1998, Službeni glasnik br. 24/1998.

113 Zakon o štampi, br. 7756 od 11.10.1993, Službeni glasnik br. 13/1997.

vlasti finansijski podrže štampane medije na manjinskim jezicima kako bi se obezbedila njihova redovna distribucija¹¹⁴ i da pregledaju zakonodavni okvir kada se radi o medijima koji emituju program kako bi se obezbedio adekvatan pristup pripadnicima nacionalnih manjina. Još jedan od zahteva je bio da se ulože veći napori da javne radio i televizijske mreže emituju programe na manjinskim jezicima¹¹⁵

Čl. 15 i 16 Zakona o pravima nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine postavlja osnove za medijska prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama. Članovi predviđaju da će „pripadnici nacionalnih manjina u BiH imati pravo da osnivaju radio i televizijske stanice, izdaju novine i druge štampane časopise na jeziku manjine kojoj pripadaju“. Javne radio i televizijske stanice su u obavezi da obezbede posebne programe za nacionalne manjine koji će „najmanje jednom nedeljno“ biti emitovani na manjinskim jezicima. Zakon, međutim, ne navodi minimalno trajanje takvih programa. Od entitetskih i kantonalnih uredbi se traži da dalje pojašne ovo pravo na osnovu udela manjina u stanovništvu entiteta, kantona, grada ili opštine. Regulatorna agencija za komunikacije je zaključila da lokalne javne radio i televizijske stanice moraju da odvoje 10% nedeljnog programa za vesti i obrazovne sadržaje za teme koje se tiču pripadnika nacionalnih manjina.¹¹⁶ Savetodavni komitet je, međutim, primetio da je efekat ovog pravila u praksi mali, i da se, uopšteno govoreći „malo prostora u medijima odvajaju za nacionalne manjine, bilo na manjinskom ili na većinskom jeziku“.¹¹⁷ Savetodavni komitet je stoga pozvao vlasti da osiguraju da se pravne odredbe sprovode u delo i „da preduzmu odlučne korake kako bi stimulisali emitovanje na manjinskim jezicima“.¹¹⁸ Takođe, Komitet eksperata je došao do zaključka da javni emiteri manjinske jezike koriste samo do određene mere (za 11 jezika ih uopšte ne koriste) u relativno kratkim i u neredovnim intervalima.¹¹⁹ Ne postoje privatne televizijske ili radio stanice na regionalnim ili manjinskim jezicima, niti postoje novinski članci na tim jezicima.¹²⁰

Hrvatski Ustavni zakon o nacionalnim manjinama obezbeđuje „pristup medijima i uslugama javnog informisanja (dobijanje i emitovanje informacija) na njihovom jeziku i pismu“.¹²¹ Mere koje omogućavaju pristup medijima pripadnicima nacionalnih manjina imaju ulogu upoznavanja svih građana Hrvatske sa istorijom, kulturom i verom nacionalnih manjina. Radio i televizijski emiteri na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou imaju zadatak da izrade i/ili emituju programe na manjinskim jezicima i da promovišu razumevanje prema pripadnicima nacionalnih manjina. Manjinske organizacije bi trebalo da budu deo izrade programa koji su namenjeni manjinama. Državni budžet i budžeti lokalnih i regionalnih jedinica samouprave bi sufinansirali takve programe na radio i televizijskim stanicama čiji su vlasnici pripadnici manjina.¹²² Zakon o medijima navodi da je dužnost medija

114 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Albaniji, 2011, paragrafi 121–123.

115 Ibid., paragrafi 124–129.

116 Pravilo 57/2011 Regulatorne agencije za komunikacije.

117 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, paragrafi 103–104.

118 Ibid., paragraf 107.

119 Komitet eksperata, prvi izveštaj o Bosni i Hercegovini, 2013, paragrafi 169–170.

120 Ibid., paragrafi 172–185.

121 Čl. 7(6) Ustavnog zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina.

122 Čl. 17 i 18 Ustavnog zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina.

da promovišu međuetničku toleranciju, zabranjujući emitovanje sadržaja koji bi mogli da budu ponižavajući ili uvredljivi na osnovu etničke pripadnosti.¹²³ Save-
todavni komitet je ohrabrio hrvatske vlasti da u redovan program javnih radio i
televizijskih stanica uvrste i interese i probleme osoba koje pripadaju nacional-
nim manjinama, a ne da ih izdvajaju u kratke nedeljne programe.¹²⁴ Savetodavni
komitet i Komitet eksperata žele da se program više usmeri na pitanja od opšteg
interesa za manjine, a ne samo na kulturu i folklor manjina. Komitet eksperata je
posebno bio skeptičan po pitanju dužine adekvatnog vremena trajanja programa
koji se emituju i redovnog korišćenja raznih manjinskih jezika.¹²⁵ Komitet ekspe-
rata je kritikovao neadekvatno obezbeđivanje javnih radio programa za sve ma-
njinske jezike.¹²⁶ Savetodavni komitet je takođe pozvao da se sprovede aktivno
zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u osoblje javnih medija.¹²⁷

Crnogorski Zakon o manjinskim pravima i slobodama u čl. 12 sadrži detaljne
odredbe medijskih prava pripadnika nacionalnih manjina. Prema ovoj odredbi, oni
će imati pravo na slobodno osnivanje medija i na neometan rad na osnovu slobode
izražavanja, kao i slobodno prikupljanje i distribuciju informacija. Biće obez-
beđen odgovarajući vremenski period za emitovanje vesti, kulturnih, obrazovnih,
sportskih i zabavnih sadržaja na jezicima manjina, kao i programa o životu, tradici-
ji i kulturi manjina. Takođe će biti obezbeđena finansijska sredstva za finansiranje
programa sa takvim sadržajima. Programe o životu, kulturi i identitetu manjina
„će emitovati javni emiteri najmanje jednom mesečno na zvaničnom jeziku“. Za-
kon o elektronskim medijima¹²⁸ u čl. 55 navodi da „upotreba crnogorskog jezika
neće biti obavezna na programu[ima] koji su namenjeni pripadnicima manjinskih
grupa i pripadnicima drugih nacionalnih zajednica“. Prema čl. 74, javni emiteri će:
„izraditi i emitovati programe koji su namenjeni svim segmentima društva, bez
bilo kakve diskriminacije, posebno uzimajući u obzir [između ostalog] manjin-
ske etničke zajednice; [...] 5) izraditi i emitovati programe koji odražavaju kulturni
identitet nacija, nacionalnosti i etničkih grupa; 6) izraditi i emitovati programe na
maternjim jezicima nacionalnih i etničkih grupa u oblastima gde one žive“. Prema
čl. 76, finansijska sredstva dolaze delimično od države, a delimično od državnih i
jedinica lokalne samouprave. Štampani mediji se većinom finansiraju preko Fon-
da za manjine.¹²⁹ Savetodavni komitet je ohrabrio crnogorske vlasti da osiguraju
da programi koji se emituju na manjinskim jezicima dopru do svih regiona gde
manjine žive. Od vlasti je zatraženo da poboljšaju inkluziju manjinskih interesa u
najveće medije.¹³⁰ Komitet eksperata je pozvao „crnogorske vlasti da usvoje struk-
turirani pristup za upotrebu romskog jezika u javnim i privatnim emiterima“.¹³¹

123 Čl. 3(3) i 4 Zakona o medijima, Službeni list 59/2004.

124 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragraf 53.

125 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragraf 53; Komitet eksperata, peti izveštaj o Hrvatskoj, 2014, paragraf 101.

126 Komitet eksperata, ibid., paragraf 101.

127 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragraf 55.

128 Zakon o elektronskim medijima, Službeni glasnik CG, br. 46/10.

129 Za više detalja, videti drugi državni izveštaj Crne Gore za Okvirnu konvenciju, str. 70–79.

130 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, paragrafi 120–124.

131 Komitet eksperata, treći izveštaj o Crnoj Gori, 2014, paragraf 182.

U okviru prava na očuvanje posebnosti, čl. 79 srpskog Ustava navodi, između ostalog, da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da osnivaju svoje masovne medije. Nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju veliki broj nadležnosti na polju medija.¹³² Na primer, mogu osnovati štampane medije i radio i televizijske emitere. Oni učestvuju u radu institucija, na primer kroz određivanje kriterijuma za odabir glavnog urednika medija gde se program emituje isključivo na manjinskom jeziku ili kroz davanje „mišljenja o postupku imenovanja članova upravnog odbora, programskog odbora i generalnog direktora Radio televizije Srbije [i Radio televizije Vojvodine], ukoliko ova ustanova emituje program na jeziku nacionalne manjine“. Ostale nadležnosti uključuju usvajanje „strategije za poboljšanje informacija koje se emituju na jeziku nacionalne manjine“ i davanje „predloga kada o distribuciji sredstava dodeljenih putem javnih konkursa [koji se tiču] emitterskih aktivnosti na jeziku nacionalne manjine“. Savetodavni komitet je zabeležio „značajnu količinu“ emitovanog programa na manjinskim jezicima širom Srbije. Međutim, manjak kvalifikovanih novinara na manjinskim jezicima i dalje predstavlja izazov.¹³³ Komitet eksperata je takođe zabeležio tradicionalno visok nivo prisustva manjinskih jezika u medijima koji emituju program, a posebno je bio impresioniran prisustvom romskog jezika.¹³⁴ Stanje nije zadovoljavajuće kada se radi o televizijskim i radio programima na češkom i nemačkom. Kada se radi o mađarskom jeziku, Komitet eksperata smatra da bi na tom polju „trebalo uložiti dodatne napore“.¹³⁵ Kada se radi o štampanim medijima, Savetodavni komitet je zabeležio prisustvo raznolikosti takvih medija u Vojvodini, gde takođe postoji javna podrška, dok je takva podrška sporadična u ostatku Srbije.¹³⁶

Makedonski Ustav garantuje slobodu izražavanja i slobode štampe. U skladu sa čl. 24 makedonskog Zakona o radiodifuznim delatnostima „Radiodifuzni savet će osigurati da njegovi kapaciteti obezbede ravnopravnu zastupljenost svih zajednica koje žive u Republici Makedoniji“. Ovaj zakon dalje navodi da će jedan javni televizijski program biti emitovan na makedonskom, a jedan javni servis na albanskom i jezicima drugih nevećinskih zajednica.¹³⁷ Kako bi se zadovoljio javni interes, javni emiter ima obavezu da obezbedi da program neguje kulturni identitet zajednica koje žive u „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ i ima cilj da ojača „međusobno razumevanje i toleranciju“ i da unapredi odnose među različitim zajednicama. Zakon ih dalje obavezuje da „neguju i razvijaju govorne i jezičke standarde svih zajednica u Republici Makedoniji“.¹³⁸ Savetodavni komitet je naveo da javni televizijski i radio emiteri obimno emituju program na manjinskim jezicima, ali da zabrinjava činjenica da javni i privatni mediji ostaju snažno podeljeni po jezičkim linijama. Kako bi došlo do poboljšanja međusobnog razumevanja i međukulturnog dijaloga, kao što to zahteva Zakon o radiodifuziji, Savetodavni ko-

132 Čl. 19–21 Zakona o Nacionalnim savetima nacionalnih manjina.

133 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Srbiji, 2013, paragraf 130

134 Komitet eksperata, drugi izveštaj o Srbiji, 2013, zaključak H; treći izveštaj o Srbiji, 2015, zaključak G.

135 Ibid., zaključci M-O.

136 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Srbiji, 2013, paragrafi 130–135.

137 Čl. 117 makedonskog Zakona o radiodifuziji.

138 Ibid., čl. 121.

mitet je zatražio ulaganje jačih napora kako bi se razvile i podržale inicijative u ovom pravcu.¹³⁹

Ustav Kosova* garantuje pripadnicima nevećinskih zajednica „pristup i poseban nivo zastupanja u javnim emiterima, kao i emitovanje programa na njihovom jeziku“.¹⁴⁰ Zakon o upotrebi jezika navodi da „svaka osoba ima pravo da osniva medije na jeziku koji odabere“ i da „zajednice imaju pravo da odaberu svoj jezik emitovanja na frekvenciji javnog emitera u skladu sa važećim zakonom“.¹⁴¹ Ovaj zakon je Zakon o Radio televiziji Kosova, koji navodi da su dva kanala RTK¹⁴² „u obavezi da 15% svoje programske šeme podele sa programima na jezicima drugih zajednica na Kosovu“.¹⁴³ Glavne odgovornosti RTK obuhvataju „negovanje zvaničnog jezika i jezika drugih zajednica na Kosovu“.¹⁴⁴ RTK neće emitovati sadržaje koji podstiču diskriminaciju zasnovanu na, između ostalog, povezivanjem tih sadržaja sa bilo kojom zajednicom.¹⁴⁵ Sastav Upravnog odbora RTK će odražavati multietnički karakter Kosova* i rodnu ravnopravnost na Kosovu*.¹⁴⁶ Savetodavni komitet je zabeležio povoljan zakonodavni okvir, ali nepotpunu realizaciju. Manje zajednice su izvestile da je pristup štampanim i elektronskim medijima na njihovom jeziku i dalje veoma otežan. Manjinske zajednice ne osećaju da su u dovoljnoj meri zastupljeni u najvećim medijima. Savetodavni komitet je ohrabrio vlasti da obrate više pažnje na doprinos koji medijski kanali u okruženju gde postoje dve ili više kultura imaju u unapređenju međuetničkog razumevanja i tolerancije.¹⁴⁷ Kasniji izveštaj koji je dostavio OEBS potvrđuje da i dalje postoji etnička pristrasnost i da još uvek nema dovoljnog napretka u osnivanju dvojezičnih medija.¹⁴⁸

Tačke oko kojih postoje kritike tela za monitoring ticale su se pitanja finansiranja i ravnopravne raspodele finansijskih sredstava, posebno za štampane medije,¹⁴⁹ stavljanja interesa manjina i problema u opšti program i zapošljavanja većeg broja predstavnika manjina,¹⁵⁰ potrebe za revizijom zakonodavnih okvira za emitere kako bi se osigurala adekvatna medijska pokrivenost za svaku manjinu i kako bi se obezbedio adekvatan udeo vremena emitovanja¹⁵¹ i podrške za inicijative čiji je cilj stvaranje međusobnog razumevanja i međukulturnog dijaloga.¹⁵²

139 Ibid., paragrafi 28, 103 i 112.

140 Čl. 59(10) Ustava Kosova.

141 Čl. 25–26 Zakona o jeziku.

142 Dva televizijska kanala. Jedan emituje na albanskom, a jedan na srpskom, dok postoje i dva radio kanala.

143 Čl. 8(3) Zakona o Radio televiziji Kosova, br. 04/L-046, usvojen 29. marta 2012. Prema najnovijem izveštaju procene o pravima zajednica koji je izrađen za Okvirnu konvenciju (2015), ovaj udeo poštuje kanal koji program emituje na srpskom, a koji je počeo sa radom u toku juna 2013. Četvrti izveštaj o pravima zajednica koji je sačinila misija OEBS-a na Kosovu (2015), str. 34.

144 Ibid., čl. 18(1.8).

145 Ibid., čl. 18(4).

146 Ibid., čl. 25(6).

147 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Kosovu*, 2013, paragrafi 96–97.

148 Četvrti izveštaj o pravima zajednica koji je sačinila misija OEBS-a na Kosovu (2015), str. 34.

149 Na primer, u odnosu na Albaniju, Hrvatsku „Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju“ i Kosovo*.

150 Videti, na primer, u odnosu na Hrvatsku, Crnu Goru i Srbiju.

151 Videti, na primer, u odnosu na Albaniju i Kosovo*.

152 Na primer, u odnosu na „Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju“.

Efikasno učešće u javnom životu

U ovom delu će biti reči o političkom učešću pripadnika nacionalnih manjina u telima gde se biraju kandidati na lokalnom, regionalnom ili državnom nivou i u vidu konsultacija između vlasti i manjine. Pored toga, biće predstavljene dotične odredbe o zapošljavanju pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, pravosuđu ili policiji. Iako sva ova pitanja pokriva čl. 15 Okvirne konvencije, Povelja ne sadrži određenu odredbu o njima u svom III delu. Pored toga, mogućnost po kojoj strane koje su deo procesa ulažu napore da zaposle i obuče zvaničnike sa ciljem ispunjavanja obaveza preuzetih iz stavova 1–3 čl. 10 ne podrazumeva sama po sebi da u tu svrhu moraju biti zaposlena lica koja pripadaju jezičkoj manjini. Osnivanje save-todavnih tela je, međutim, mera koja će biti sprovedena „ukoliko je to potrebno” u skladu sa čl. 7 II dela Povelje. Ovaj deo se stoga pre svega fokusira na usklađenost domaćeg zakonodavstva sa zahtevima koje propisuje Okvirna konvencija.

Zastupljenost u telima gde se članovi imenuju putem izbora

Ustavi i drugi pravni akti većine korisnika predviđaju različite mehanizme prema kojima zastupljenost nacionalnih manjina u telima gde se članovi imenuju putem izbora može biti garantovana ili, u najmanjoj meri, omogućena. Samo pravni sistemi Albanije i „Bivše jugoslovenske Republike Makedonije” ne predviđaju posebne mehanizme. U „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, albanska manjinska zajednica je dovoljno velika da ostvari zastupljenost čak i bez posebnih mera, a druge manjine su osvojile poslanička mesta na republičkim (obično ne kao odvo-jene liste) i lokalnim izborima.¹⁵³ U Albaniji samo nekoliko poslanika zastupa naci-onalne manjine. Na lokalnom nivou je izabran određeni broj pripadnika grčke ili makedonske manjini u oblastima u kojima one žive u značajnom broju. Brojčano manje manjine, posebno Romi i Egipćani, su u posebno lošem položaju u ovom kontekstu.¹⁵⁴ Zanimljivo je primetiti da je albanski projekat, koji će u nastavku biti detaljno analiziran, doveo do toga da pripadnik egipćanske zajednice bude od-bornik u Skupštini opštine Permet.

Garantovana zastupljenost u skupštini je predviđena u Hrvatskoj¹⁵⁵ i na Koso-vu*.¹⁵⁶ Nacionalne manjine u Hrvatskoj biraju 8 poslanika u posebnoj izbornoj jedinici. Pripadnici nacionalnih manjina koje čine više od 1,5% ukupnog broja sta-novnika (npr. Srbi) imaju 3 garantovana mesta, dok pripadnici nacionalnih manjina koje čine manje od 1,5% ukupnog broja stanovnika imaju pravo da svi zajedno bi-rajaju 5 manjinskih poslanika. Uvođenje dvostrukih glasačkih pravila za nacionalne manjine 2010. je ukinuto odlukom Ustavnog suda iz 2011, te stoga pripadnici naci-onalnih manjina mogu glasati ili za kandidate nacionalnih manjina ili kandidate

153 Savetodavni komitet, treće mišljenje o „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, 2011, paragraf 167.

154 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Albaniji, 2011, paragrafi 174–175.

155 Čl. 19 Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i čl. 16 Zakona o izboru poslanika.

156 Čl. 64(2) Ustava Kosova.

opštih izbornih lista u svom regionu.¹⁵⁷ Na Kosovu*, od 120 mesta, najmanje 20 je garantovano za predstavnike manjinskih zajednica. Deset od ovih mesta je rezervisano za srpsku zajednicu, ali mogu imati i više od deset mesta ukoliko uspeju da osvoje više na otvorenim izborima. Ustav garantuje određeni broj garantovanih mesta u skupštini za druge manjinske zajednice.¹⁵⁸ Uprkos činjenici da su hrvatska i crnogorska zajednica zvanično priznate kao manjine 2011. i te da je ovo pitanje Savet ministara smatrao hitnim kako bi im se odobrila rezervisana mesta, do sada nije došlo do bilo kakvih izmena Ustava u tom pravcu.¹⁵⁹

U Bosni i Hercegovini, ustavni fokus nije na manjinama, već na tri konstitutivna naroda. Dom naroda (kao i Predsedništvo) čini jednak broj poslanika iz redova sva tri konstitutivna naroda. Presuda *Sejdić i Finci* Evropskog suda¹⁶⁰ zahteva izmenu Ustava kako bi se eliminisala diskriminacija osoba koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici jedne od ove tri grupe. Međutim, do izmene još uvek nije došlo.¹⁶¹

Garantovano zastupanje na lokalnom i regionalnom nivou omogućuju ustavni i pravni sistemi Hrvatske i Bosne i Hercegovine. Čl. 20 hrvatskog Ustavnog zakona o nacionalnim manjinama uzima u obzir slučajeve kada nijedan predstavnik dotične nacionalne manjine nije izabran u predstavničko telo lokalne samouprave na osnovu opštih biračkih prava, a ova manjina čini između 5% i 15% stanovništva jedinice lokalne samouprave. U ovom slučaju se dodaje jedan član predstavničkom telu, a smatraće se da je izabran prvi član nacionalne manjine koji nije izabran. U jedinicama lokalne samouprave gde manjina čini više od 15% stanovništva i u jedinicama regionalne samouprave gde manjina čini više od 5% stanovništva, ova manjina ima pravo na proporcionalnu zastupljenost u predstavničkom telu samouprave. Ukoliko redovni izborni rezultati nisu omogućili ovaj nivo zastupanja za takvu manjinu, broj članova u ovom predstavničkom telu će biti adekvatno povećan na broj koji je neophodan za ostvarivanje proporcionalne zastupljenosti.

U slučaju Bosne i Hercegovine, izmene i dopune Izbornog zakona iz 2004. su predvidele jedno rezervisano mesto u skupštini opštine za manjine koje čine manje od 3% stanovništva i jedno do dva mesta ukoliko čine više od 3% stanovništva. Međutim, još jedna izmena i dopuna iz 2008. omogućava proporcionalno zastupanje (sa najmanje jednim mestom) samo ukoliko manjinsko stanovništvo čini više od 3% stanovništva, osim ukoliko skupština opštine svojevolejno ne odluči da dodeli

157 Za razloge, videti odluku U-I-3597–2010-CC, paragraf 61.

158 Ovaj minimum za bošnjačku zajednicu iznosi tri mesta, za tursku zajednicu dva mesta, a za goransku, romsku, aškalijsku i egipćansku zajednicu po jedno poslaničko mesto. Još jedno mesto se dodeljuje romskoj, aškalijskoj ili egipćanskoj zajednici u zavisnosti koja zajednica je sveukupno osvojila najveći broj glasova. Za više detalja, videti „Zaštita manjinskih zajednica na Kosovu: Pravno ispred evropskih standarda – praktično ima još puno posla“ autorke Eme Lantšner, 33(4) *Review of Central and Eastern European Law*, 2008, str. 451–490, na str. 474 ff.

159 Treća rezolucija Saveta ministara o implementaciji Okvirne konvencije na Kosovu*, 2014; četvrti Izveštaj o pravima zajednica koji je sačinila misija OEBS-a na Kosovu (2015), str. 20.

160 Evropski sud, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, podnesak br. 15766/03, presuda od 22. decembra 2009.

161 O ovome videti Izveštaj o napretku, EK, 2015, str. 4, 7, 21, 24.

rezervisano mesto čak i ispod ovog praga. Savetodavni komitet je zaključio da su se mogućnosti zastupanja stoga smanjile pošto samo nekoliko opština ispunjava ovaj kriterijum. Pored toga, Savetodavni komitet je bio skeptičan po pitanju isključivog planiranja na osnovu popisa iz 1991. zbog značajnih demografskih promena do kojih je došlo u protekle dve decenije, te je zatražio da se ponovo izračuna broj rezervisanih mesta nakon što budu poznati zvanični rezultati popisa iz 2013. Sa druge strane, Savetodavni komitet je pozdravio dva rezervisana manjinska mesta u Skupštini Distrikta Brčko.¹⁶²

Garantovana zastupljenost na centralnom i lokalnom nivou je takođe predviđena crnogorskim zakonodavstvom, ali je ovo ukinuo Ustavni sud 2006. jer Ustav koji je tada bio na snazi nije sadržao garantovanu zastupljenost.¹⁶³ Zakon o izboru odbornika i poslanika iz 2012, na osnovu čl. 79(9) Ustava iz 2007, koji sada izričito predviđa „autentičnu zastupljenost“ u Skupštini „u skladu sa principom afirmativne akcije“, omogućava nešto što bi moglo biti opisano kao uslovno garantovana zastupljenost. Ukoliko nijedna manjina ne ostvari prag od 3%, ali pojedinačno osvoji najmanje 0,7% važećih glasova, manjinske liste stiču pravo da učestvuju u rasporedu mesta kao jedno telo. Ukupan broj osvojenih važećih glasova je osnova za raspored do tri mesta. Ovo važi samo za one manjine koje čine više od 15% stanovništva dotične jedinice.¹⁶⁴ Još povoljnije pravilo je uvedeno za hrvatsku manjinu, koja sa 0,9% stanovništva, prema popisu iz 2011, predstavlja najmanju manjinu. Savetodavni komitet je, međutim, primetio neopravdanu razliku između hrvatske i romske manjine, koja čini 1% stanovništva, te zaključio da ovo može predstavljati diskriminaciju, što je suprotno čl. 4 i 15 Okvirne konvencije.¹⁶⁵

Strategija za olakšavanje zastupljenosti manjina koju koristi Srbija je izuzimanje lista manjinskih stranaka od prelaska izbornog cenzusa. Čl. 100 Ustava navodi da bi manjine trebalo da budu zastupljene u Skupštini u skladu sa zakonom. Od 2004, Zakon o izboru narodnih poslanika navodi da su stranke nacionalnih manjina izuzete od cenzusa od 5% koji je inače na snazi. Stoga, manjinske stranke imaju zastupljenost čim pređu neophodan broj glasova koji je neophodan za najmanje jedno mesto (od 250) u Skupštini.¹⁶⁶ Kada se radi o autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave gde je stanovništvo etnički mešovito, srpski Ustav predviđa da mora biti omogućena proporcionalna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama u skladu sa zakonom.¹⁶⁷ Savetodavni komitet pozdravlja ove odredbe, ali ohrabruje vlasti da ih ponovo razmotre uzevši u obzir navodne zloupotrebe od strane lica koja ne pripadaju ili ne predstavljaju istinski nacionalne

162 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, paragrafi 193–197; treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, paragrafi 148–150.

163 Presuda Ustavnog suda Republike Crne Gore, br. 53/06 od 11. jula 2006.

164 Zakon o izboru odbornika i poslanika. Dodatne olakšice predstavlja manji broj neophodnih kandidata za manjinske liste, kao i manji broj potpisa za podnošenje liste. Za više detalja, videti drugi državni izveštaj Crne Gore za Okvirnu konvenciju, 2012, str. 89–90.

165 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, paragrafi 175–180.

166 Čl. 81(2–3) Zakona o izboru poslanika, br. 10/2003, uz izmene i dopune od 25. februara 2004, 12/2004.

167 Čl. 180 (4) Ustava Srbije, čl. 35 Statuta Autonomne Pokrajine Vojvodine, čl. 40 Zakona o lokalnim izborima.

manjine, a sa ciljem unapređenja efikasnijeg učešća brojčano manjih manjina na republičkom nivou.¹⁶⁸

Može se zaključiti da pravni sistemi zemalja Zapadnog Balkana predviđaju razne načine omogućavanja zastupljenosti manjina u telima gde se članovi biraju putem izbora. Savetodavni komitet ovo u principu pozdravlja, ali se kritički postavio prema snižavanju standarda koji su već postojali i izražava zabrinutost u smislu zastupanja brojčano manjih manjina. Posebno u slučaju Bosne i Hercegovine, ovo se odnosi na opšte isključivanje manjina iz mogućnosti da budu birane na određena mesta.

Savetodavna tela

Posebno u slučajevima kada se radi o manjim zajednicama koje ne mogu da ostvare zastupljenost u telima gde se članovi biraju putem izbora, postojanje savetodavnih tela može biti od vitalnog značaja. Savetodavna tela u nekom obliku postoje u svim korisnicima. Na primer, u Srbiji nacionalni saveti nacionalnih manjina¹⁶⁹ imaju nadležnosti u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja i službene upotrebe jezika i pisma. Saveti mogu uticati na kadrovska i menadžerska rešenja u institucijama koje u celosti ili delimično služe za ispunjavanje manjinskih prava u školama, medijima i kulturnim ustanovama. Zakon detaljno uređuje postupak biranja članova Saveta, njihovo finansiranje i odnose sa državnim vlastima.¹⁷⁰ Savetodavni komitet navodi da su ovi Saveti u principu postali glavni kanal učešća nacionalnih manjina u Srbiji, ali je zabrinut zbog činjenice da Saveti rade pojedinačno, odnosno da je njihova međusobna saradnja veoma ograničena. Savetodavni komitet dalje pominje „veoma široke nadležnosti“, ali sa druge strane takođe i sukob sa odredbama drugih zakona na polju obrazovanja i kulture, što dovodi do ozbiljnih problema u praktičnom sprovođenju zakona u delo. Još jedna tačka koja izaziva zabrinutost su „značajne razlike u visini finansiranja“ u zavisnosti da li se Savet nalazi u Vojvodini (gde mogu dobiti i pokrajinsku finansijsku podršku) ili negde drugde u Srbiji.¹⁷¹ Pored toga, Ustavni sud je nedavno zaključio da su neke od odredaba zakona neustavne, tako da se mogu očekivati izmene i dopune zakona.¹⁷²

Na Kosovu*, Savetodavno veće za zajednice¹⁷³ povezano je sa predsednikom, a osnovan je i Odbor za prava i interese zajednica u Skupštini. Dodatna savetodavna tela postoje pri kabinetu premijera i u različitim ministarstvima. Iako je pohvalno što Kosovo* poklanja puno pažnje pitanjima koja se tiču manjinskih zajednica,

168 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Srbiji, 2013, paragrafi 177–180.

169 Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/2009. Ustavna osnova u čl. 75(3).

170 Za više detalja, videti Tamás Korhecz, “National Minority Councils in Serbia”, u Tove H. Malloy et al. (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford University Press (2015), str. 69–91.

171 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Srbiji, 2013, paragrafi 190 i 194–196.

172 Videti dokument, čiji je autor Tamaš Korhecz (Tamás Korhecz), pod nazivom „National Minority Councils in Serbia”, u Tove H. Malloy et al. (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford University Press (2015), str. 69–91, na str. 90.

173 Čl. 60 Ustava, čl. 12 Zakona o zajednicama (koji je izmenjen i dopunjen 2011. kako bi u rad Veća takođe uključio crnogorsku i hrvatsku zajednicu), Statut za osnivanje Savetodavnog veća za zajednice na Kosovu* od 15. septembra 2008, uz izmene i dopune iz 2012.

i dalje, međutim, postoji „opasnost od prekomerne fragmentacije nadležnosti u ovom polju, što može oslabiti zaštitu manjina”.¹⁷⁴ U svom najnovijem izveštaju, Savetodavni komitet je primetio da je sveukupan manjak koordinacije na centralnom nivou umanjio efikasnost konsultacija.¹⁷⁵ U svom četvrtom izveštaju u vezi sa Okvirnom konvencijom, OEBS je izvestio da još uvek nema sistematskih konsultacija, odnosno da je uloga Savetodavnog veća za zajednice ostala ograničena.¹⁷⁶

Nacionalni saveti za nacionalne manjine takođe postoje u Hrvatskoj,¹⁷⁷ Crnoj Gori¹⁷⁸ i u Bosni i Hercegovini.¹⁷⁹ Hrvatski Savet za nacionalne manjine čini 20 članova koje imenuje Vlada, od kojih su 8 manjinski poslanici u Skupštini, dok su ostali članovi predstavnici manjinskih udruženja „dobrog ugleda”.¹⁸⁰ Savetodavni komitet je kritikovao manjak širih nadležnosti i da, zbog manjka uticaja na proces donošenja odluka, pripadnici nacionalnih manjina traže druge načine kako bi bili deo procesa donošenja odluka.¹⁸¹ Kada se radi o Crnoj Gori, Savetodavni komitet je dobio saznanja da su na odluke Saveta manjina uticale stranačke perspektive određenih članova. Savetodavni komitet je zaključio da je veoma uznemirujuće što zakon ne navodi rodnu ravnopravnost u okviru Saveta. Nejasno definisani pravni status i činjenica da se na Savete pre svega gleda kao na NVO bez mogućnosti donošenja odluka su još neki ozbiljni izazovi sa kojima se suočavaju Saveti. Savetodavni komitet je stoga pozvao vlasti da razmotre dotične pravne odredbe.¹⁸² Kada se radi o Savetima nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini i Federaciji, Savetodavni komitet je izrazio zabrinutost zbog informacija da se imenovanja obavljaju po političkoj liniji. Samim tim je poverenje u članove problematično, dok postoje i problemi u smislu veličine tog tela. Stoga je Savetodavni komitet snažno preporučio da se razmotre odredbe o članstvu za oba tela. Savetodavni komitet je dalje pozvao vlasti da do kraja isprate predloge koje su dali Saveti i da opravdaju odluke da ih ne prihvate.¹⁸³

Makedonski Skupštinski odbor za međuetničke odnose¹⁸⁴ čini 19 članova koje imenuje Skupština iz sopstvenih redova: po sedam članova iz redova makedonske i albanske zajednice i po jedan član iz redova turske, vlaške, romske, srpske i bošnjačke zajednice. Zadaci Odbora uključujući razmatranje pitanja međuetničkih odnosa i davanje ocena i preporuka za dalje rešavanje. Makedonska Skupština je u obavezi

174 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Kosovu*, 2009, paragraf 236.

175 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Kosovu*, 2013, 143.

176 Četvrti Izveštaj o pravima zajednica koji je sačinila misija OEBS-a na Kosovu (2015), str. 21 i 23.

177 Čl. 35 i 36 Ustavnog zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina. Za više detalja, videti Antonija Petričušić, "Non-Territorial Autonomy in Croatia", u Tove H. Malloy et al. (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, Oxford University Press (2015), str. 53–68.

178 Čl. 33–35 Zakona o manjinama iz 2006.

179 Savet nacionalnih manjina, osnovan na skupštinskom zasedanju Skupštine Bosne i Hercegovine, čl. 21 i 22 Zakona o pravima nacionalnih manjina.

180 Čl. 36 UZNM.

181 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragrafi 82, 85.

182 Savetodavni komitet, drugo mišljenje o Crnoj Gori, paragrafi 191–195.

183 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, paragrafi 159, 161–162.

184 Osnovano amandmanom br. XII Ustava, koji se tiče čl. 78.

da razmotri stavove Odbora.¹⁸⁵ Albanski državni odbor za zajednice je,¹⁸⁶ „sa jedne strane Vladino telo koje direktno odgovara predsedniku Vlade, a sa druge strane članstvo, osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama, čini ovo telo kvazizastupničkim koje navodno govori u ime nekih nacionalnih manjina“.¹⁸⁷ Savetodavni komitet je u ovom kontekstu kritikovao činjenicu da nisu zastupljene sve manjinske grupe u Odboru, da je „sastav proizvoljan“ i da nema nezavisnosti, smatrajući u isto vreme da članove bira vlast bez konsultovanja manjinskih grupa o kojima je reč. Kao takvo, ovo telo se ne može smatrati „istinskim zastupničkim telom“.¹⁸⁸ Radna grupa za reformisanje albanskog zakonodavstva na polju nacionalnih manjina je predložilo jačanje zastupničkog karaktera i savetodavne uloge Odbora.¹⁸⁹

Lokalni i regionalni Saveti za nacionalne manjine ili međuetničke odnose postoje u Bosni i Hercegovini (Saveti nacionalnih manjina na entitetskom i, delimično, na kantonalnom nivou),¹⁹⁰ Hrvatskoj¹⁹¹ i Srbiji.¹⁹² Izlaznost na izborima gde se biraju članovi u hrvatska savetodavna tela čiji je zadatak savetovanja lokalnih i regionalnih vlasti o manjinskim pitanjima je veoma mala. Razlozi se mogu pronaći u veoma malom broju nadležnosti, malom budžetu koji se često plaća kasno, što znači da je veoma teško ostvariti bilo kakve značajne projekte i u organizovanju ovih izbora odvojeno od lokalnih izbora. Savetodavni komitet je takođe ohrabrio usvajanje adekvatnog zakonodavnog okvira za izbor članova ovih tela.¹⁹³ Srpski Saveti za međuetničke odnose imaju nadležnosti da diskutuju o pitanjima koja se tiču ostvarivanja, zaštite i unapređivanja jednakosti u lokalnim zajednicama i mogu podneti tužbe pred Ustavnim sudom ukoliko se smatra da opštinski propisi direktno krše prava nacionalnih i etničkih manjina. Savetodavni komitet je, međutim, zaključio da je osnovano samo nekoliko ovakvih saveta, a da većina njih još uvek nije u potpunosti operativna. Savetodavni komitet stoga ohrabruje vlasti da pospeše njihovo osnivanje i efikasno funkcionisanje.¹⁹⁴

Makedonsko zakonodavstvo predviđa da u opštinama sa najmanje 20% manjinskog stanovništva moraju biti osnovani odbori za odnose sa zajednicama. Ovi odbori imaju mandat da razmotre pitanja koja se tiču odnosa među zajednicama koje žive na području opštine i da daju mišljenja i predloge za rešavanje nastalih situacija. Prema najnovijem državnom izveštaju u vezi sa Okvirnom konvencijom (podnet, međutim, još u julu 2014), ovi odbori još uvek nisu u potpunosti operativni.¹⁹⁵

185 Zakon o Odboru za međuetničke odnose, Službeni glasnik RM br. 150/2007.

186 Odluka Saveta ministara br. 127 od 11. marta 2004 o stvaranju Državnog odbora za manjine, sa izmenama i dopunama.

187 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Albaniji, 2011, paragrafi 169.

188 Ibid., paragrafi 169–171.

189 Evropska komisija, Izveštaj o Albaniji za 2015, 60.

190 Čl. 21–23 (Državnog) Zakona o pravima nacionalnih manjina, Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnim nacionalnih manjina Republike Srpske, Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Federacije. Videti gorenavedene rezimirane komentare Savetodavni komitet u fusnoti 184.

191 Čl. 23–34 Ustavnog zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina.

192 Čl. 98 Zakona o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 129/07.

193 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragrafi 84 i 87.

194 Savetodavni komitet, treće mišljenje o Srbiji, 2013, paragrafi 197 i 202.

195 Četvrti izveštaj koji je podnela „Bivša jugoslovenska Republika Makedonija“ za Okvirnu konvenciju, 2014, 32.

U svom poslednjem mišljenju o Kosovu*, Savetodavni komitet je pozvao vlasti da „oforme efikasne i institucionalizovane mehanizme konsultacija na lokalnom nivou kako bi se osiguralo da se o problemima zajednica redovno govori i da se adekvatno uzimaju u obzir”.¹⁹⁶ Dok izveštaj OEBS-a o implementaciji Okvirne konvencije na Kosovu* nije mogao da izvesti o značajnim naprecima u ovom pogledu, interesantno je primetiti da je projekat realizovan u Vučitrnu ostvario veoma participatoran pristup u pripremi strateškog dokumenta za integraciju nevećinskih zajednica.

Albansko zakonodavstvo ne predviđa lokalna savetodavna tela. Projekat koji je realizovan u Permetu, uključujući, između ostalog, formiranje Građanskog odbora za manjine kao savetodavno telo koje se bavi problemima pripadnika nacionalnih manjina je zaista dobra praksa u jačanju učešća manjina u procesu donošenja odluka na lokalnom nivou.

Savetodavni komitet je, uopšteno govoreći, pozdravio osnivanje savetodavnih tela. Savetodavni komitet je većinom zauzeo kritički stav kada sastav saveta ne odražava manjine koje žive u određenoj zemlji ili kada manjine nisu na adekvatan način bile deo procesa imenovanja članova, jer ovo može kao posledicu imati manjak nezavisnosti od vlasti. Drugi problemi su se ticali finansiranja saveta ili koordinacije među raznim telima koja su odgovorna za manjinska pitanja. Opšte pitanje koje izaziva zabrinutost je činjenica da, zbog ograničenog uticaja ovih tela na proces donošenja odluka, pripadnici nacionalnih manjina često koriste neformalne kanale kako bi rešili probleme sa kojima se suočavaju, a ne institucionalne mehanizme savetodavnog tela.

Učešće u državnoj upravi

Albanija je jedini korisnik u kome ne postoje odredbe koje se odnose na povećanje broja predstavnika manjina u zapošljavanju u javnom sektoru. Albanski pravni sistem sadrži samo odredbe o zabrani diskriminacije na radnom mestu na osnovu etničke pripadnosti. Pošto ne postoje podaci o stopi zaposlenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnoj upravi, nemoguće je dobiti jasan presek stanja. Zapošljavanje dve osobe iz egipćanske zajednice kao rezultat projekta koji je realizovan u Permetu mora biti pozdravljeno, ali pošto ne postoji pravna obaveza koja se primenjuje u celoj zemlji, takve aktivnosti zavise od dobre volje lokalnih vlasti.

Svi ostali korisnici o kojima je reč imaju posebne ustavne ili druge odredbe u ovoj oblasti. Manjine u Hrvatskoj imaju pravo na proporcionalno zastupanje u državnoj upravi.¹⁹⁷ Iako je cilj da udeo u okviru Plana zapošljavanja pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave 2011–2014 dostigne nivo od 5,5%, samo je nivo od otprilike 3,6% mogao biti ostvaren do kraja 2014. Etničke predrasude i problemi u toku procesa zapošljavanja i dalje predstavljaju problem, zajedno sa činjenicom da se veoma mali broj javnih službenika pripadnika manjinskih zajed-

¹⁹⁶ Savetodavni komitet, treće mišljenje o Kosovu*, 2013, paragraf 145.

¹⁹⁷ Čl. 22 Ustavnog zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina.

nica nalazi na višim položajima.¹⁹⁸ Makedonsko zakonodavstvo propisuje „jednaku zastupljenost“ svih manjina, kao i onih kojih je manje od 20%.¹⁹⁹ Savetodavni komitet je izrazio zabrinutost posebno zbog izrazito male zastupljenosti brojčano manjih manjina i činjenice da se mnogo novih zaposlenih angažuje samo kako bi se povećala manjinska kvota, bez konkretnog radnog zaduženja ili radnog mesta. Ovo, ne samo da smanjuje njihove mogućnosti efikasnog učešća u ekonomskom i javnom životu, već takođe jača ozlojeđenost unutar društva.²⁰⁰ Crna Gora takođe koristi princip proporcionalnosti kada se radi o zapošljavanju u državnoj upravi.²⁰¹ Srpski Ustav predviđa da, etnička struktura stanovništva i adekvatan stepen zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina“ moraju biti uzeti u obzir u procesu zapošljavanja u državnoj upravi na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou.²⁰² Na Kosovu* Ustav osigurava zajednicama i njihovim pripadnicima „jednak stepen zastupljenosti u javnim organima i preduzećima u javnom vlasništvu na svim nivoima“.²⁰³ U Bosni i Hercegovini mora biti obezbeđena proporcionalna zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina na svim nivoima.²⁰⁴

U ovom kontekstu, Savetodavni komitet je većinom kritikovao sprovođenje dobronamernog zakonodavstva. Savetodavni komitet je bio skeptičan u smislu tačnosti podataka iz popisa, posebno kada su osporavani ili kada ne odražavaju demografske promene do kojih je došlo tokom proteklih decenija. Savetodavni komitet zauzima generalan stav da „proporcionalna“ ili „jednaka“ ili na drugi sličan način opisana zastupljenost ne bi trebalo da „ima za cilj rigidnu, matematičku jednakost u zastupljenosti raznih grupa, [pošto ovo] često implicira nepotrebno umnožavanje broja radnih mesta [...]. Te mere ugrožavaju efikasno funkcionisanje državne strukture i mogu dovesti do stvaranja odvojenih struktura u društvu“.²⁰⁵

Zaključci

Stanje većine manjinskih prava u regionu karakteriše velika raznolikost u smislu stepena pravne zaštite od veoma malog broja pravnih odredbi, kao što je to slučaj u Albaniji, do napredne i ambiciozne mreže zakona na Kosovu*. U nekim primerima, poput Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Crne Gore, organi SE za praćenje nisu bili u potpunosti zadovoljni pravnim odredbama kojima se uvode određeni

198 Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj (2015), paragrafi 88–90.

199 Ohridski okvirni sporazum, čl. 4(2); Zakon o unapređenju i zaštiti prava pripadnika zajednica koje predstavljaju manje od 20% stanovništva iz 2008, Zakon o javnim službenicima.

200 Savetodavni komitet, treće mišljenje o „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ (2011), paragrafi 171–172.

201 Čl. 79(10) Ustava i čl. 25 Zakona o pravima i slobodama manjina. Prema drugom Državnom izveštaju za Okvirnu konvenciju, rezultati ankete na nereprezentivnom uzorku su pokazali sledeći odnos: Crnogorci: 79,03%; Srbi: 8,59%; Albanci: 2,80%; Bošnjaci: 4,14%; 2,39%; 0,01%; 0,89%; 0,42%.

202 Čl. 77(2) Ustava Srbije.

203 Čl. 61 Ustava Kosova.

204 Čl. 19 Zakona o zaštiti nacionalnih manjina BiH.

205 Savetodavni komitet, tematski komentar o učešću, paragraf 123.

pragovi za manjinsko stanovništvo kako bi te nacionalne manjine ostvarile jezička prava ili prava na polju obrazovanja. Za neke od ovih odredaba postoji, međutim, prostor za diskreciju pri donošenju odluka na lokalnom nivou u smislu odobravanja ovih prava. Dok i Savetodavni komitet i Komitet eksperata preferiraju jasna pravna pravila od propisa čije sprovođenje zavisi od dobre volje vlasti, u tim kontekstima ih ohrabruje da iskoriste svoja ovlašćenja u najvećoj mogućoj meri. Kao što se to pokazalo u slučaju Hrvatske, korišćenje ovih mogućnosti od strane lokalnih vlasti ne zavisi samo od veličine manjine, njihovih potreba i zahteva, već i u velikoj meri od nivoa već postojeće društvene kohezije.²⁰⁶ Isto se može reći uopšteno i za praktično sprovođenje pravnih odredbi, koje u velikom broju slučajeva ne zadovoljava kriterijume tela SE za praćenje.

Projekti koji su realizovani u okviru zajedničkog projekta EU/SE pod nazivom „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“ su stoga od najveće moguće važnosti jer su doprineli poboljšanom praktičnom sprovođenju postojećih pravnih standarda. Projekti koji su odabrani da budu deo ove publikacije dobrih praksi pokrivaju čitav dijapazon oblasti o kojima je bilo reči u ovom pregledu prava nacionalnih manjina u jugoistočnoj Evropi.

Projekat koji je realizovan u Starom Nagoričanu („Bivša jugoslovenska Republika Makedonija“) je kao fokus imao zaštitu i unapređenje manjinske kulture. Ciljna grupa je bila brojčano manja manjinska zajednica, srpska, koja je u nacionalnim programima finansiranja veoma često zanemarena. Za ove manjine su održivi lokalni naponi utoliko bitniji. Element dobre prakse koji će biti izdvojen iz projekta realizovanog u Starom Nagoričanu je, međutim, činjenica da nije promovisalo srpsku kulturu u izolovanom obliku, već je rad obavljen zajednički, te su se integrisale srpska, makedonska i romska zajednica, koje sve žive u opštini.

U polju jezičkih prava, Komitet eksperata je već pomenuo grad Pulu (Hrvatska) kao primer dobre prakse. Identifikacija elemenata koji bi mogli biti replicirani u drugim kontekstima širom regiona je, stoga, važan doprinos potencijalnom procesu kolektivnog učenja. Dok se aktivnosti u Puli fokusiraju više na spoljnu vidljivost manjinskog jezika i jezičku obuku za članove osoblja, projektne aktivnosti koje su organizovane u Subotici (Srbija) su bile usmerene na izgradnju tehničkih kapaciteta za efikasno sprovođenje jezičkih prava. Ti projekti se stoga mogu smatrati komplementarnim. Treći projekat koji se tiče jezičkih prava je projekat koji je realizovan pod pravno najpovoljnijim uslovima i u kontekstu koji je veoma važan. Opštinu Gradiška (Bosna i Hercegovina) je Komitet eksperata identifikovao kao jednu od opština koja je posebno važna za sprovođenje obaveza iz čl. 10 Povelje, pošto se važni delovi oblasti koje tradicionalno naseljavaju pripadnici određenih manjina koji govore manjinske jezike nalaze na području ove opštine. Projekat kao ciljnu grupu ima pet zajednica: romsku, ukrajinsku, poljsku, crnogorsku i nemačku. Komitet eksperata je pomenuo aktivnosti organizovane u toku projekta kao moguće načine ispunjavanja obaveza koje je Bosna i Hercegovina preuzela u smislu ovog člana, između ostalih i prevođenje zvaničnih opštinskih internet prezentacija ili isticanje naziva mesta na manjinskim jezicima na javnim oznakama u turističke ili informativne svrhe.

²⁰⁶ Savetodavni komitet, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, paragraf 62.

Projekat u Tivtu (Crna Gora) se fokusira na inkluziju romske i egipćanske dece u obrazovni sistem. Razmatrajući gore pomenuti opis pravnog konteksta i komentare tela SE za praćenje, ovaj projekat je od centralne važnosti za sve korisnike. Projektne aktivnosti pokrivaju pristup obrazovanju, stalan nadzor i društvenu integraciju. U svom mišljenju o Crnoj Gori, Savetodavni komitet je koristio snažan jezik gde je *podsticao* vlasti da povećaju svoje napore u radu sa poteškoćama sa kojima se suočavaju đaci romske nacionalnosti na svim nivoima obrazovanja. Vanredno pitanje koje je Savetodavni komitet pomenuo je činjenica da romski obrazovni asistenti, pored toga što ih nema dovoljno, rade pod nesigurnim uslovima jer njihov pravni status nije definisan i zaposleni su preko ugovora o radu na neodređeno vreme. Kasnije će biti prikazano kako se ovaj nalaz reflektovao tokom projekta.

Dva projekta imaju fokus na oblast učešća u javnom životu. Projekat u Permetu (Albanija) je interesantan, jer je realizovan u okruženju u kome u potpunosti ne postoji pravni okvir. Ovo iskustvo bi moglo da se unese u tekuće procese donošenja sveobuhvatnog zakona o manjinama, posebno kada se radi o formiranju savetodavnih tela na lokalnom nivou. Ovaj projekat, kao i onaj realizovan u Vučitrnu (Kosovo*), fokusira se na izgradnju kapaciteta i jačanje manjinskog zastupanja kako bi se poboljšalo njihovo konkretno učešće u izradi strateških dokumenata za manjinske zajednice na opštinskom nivou. Kroz osnaživanje i inkluzivan pristup, ovi projekti mogu biti dobri primeri „efikasnog učešća“ na lokalnom nivou, baš kao što to propisuje čl. 15 Okvirne konvencije.

Kao što će biti prikazano u sledećem poglavlju, svi ovi projekti sadrže elemente koji se mogu replicirati, a koji bi mogli doprineti boljem sprovođenju postojećih pravnih odredbi, te bi stoga mogli da doprinesu rešavanju nekih od problema koje su identifikovala monitoring tela SE.

II. Dobre prakse u okviru zajedničkog projekta EU/SE pod nazivom „Promocija ljudskih prava i manjinske zaštite u jugoistočnoj Evropi”

Naredni deo studije će analizirati realizaciju sedam studija slučaja za zaštitu nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Srbiji, „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji” i na Kosovu*. Svaka studija slučaja će analizirati razloge uspešnosti i pod kojim bi uslovima aktivnosti mogle biti replicirane na drugim mestima. Studije slučajeva su prethodno odabrali članovi Upravnog odbora projekta u svakom korisniku, uz podršku projektnog tima Saveta Evrope. Oni predstavljaju najbolje projekte koji su realizovani u periodu 2014–2016. u okviru zajedničkog projekta EU/SE pod nazivom „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi”. Inicijativa je obuhvatila 36 projekata širom regiona. Ovi projekti su realizovali aktivnosti na polju unapređenja i zaštite manjinskih prava. Implementacija projekata je obavljena u saradnji sa opštinama i, tamo gde je to bilo primenljivo ili moguće, sa lokalnim organizacijama civilnog društva i uz aktivno angažovanje lokalnih zajednica.

Procena najboljih praksi se zasniva na studijskim posetama u prethodno odabranim lokalnim samoupravama koje je preuzeo tim Centra za jugoistočne evropske studije (CSEES) između maja i jula 2016. U toku studijske posete, obavljani su razgovori sa ukupno 53 aktera da daju svoje mišljenje o glavnom ishodu, održivosti i elementima realizovanih projekata koji se mogu replicirati. Od ovog broja, 19 su bile jedinice lokalnih samouprava, 11 pripadnici manjinskih zajednica i predstavnici organizacija civilnog društva (NVO) koje su bile deo realizacije projekata i 23 korisnici koji nisu bili deo realizacije projekata.²⁰⁷

Kako bi se procenili efikasnost i pozitivni efekti u toku realizacije, kao i potencijal za repliciranje projekta u drugim lokalnim kontekstima i korisnicima, svaka od sle-

²⁰⁷ U svrhu dobijanja preciznih i odgovora koji se mogu porediti, a koje su dali ljudi sa kojima su obavljani razgovori, pripremljena su dva upitnika. Jedan je bio izrađen za članove radne grupe projekta koji su bili glavni za projekat ili su bili upoznati sa realizacijom istog. Drugi je bio izrađen za korisnike projekta kako bi se procenili njihovi stavovi o projektu.

dećih studija slućaja je podeljena na ćetiri dela: 1. Održivost: procena kadrovskih i finansijskih resursa i potencijala za kontinuiranu realizaciju projekta i replikacije njegovih aktivnosti; 2. Osećaj sopstvenog vlasništva nad procesom: procena koji akteri osećaju da je projekat istinski njihov i koliko je ovo važno za uspeh; 3. Glavni elementi koji se mogu ponoviti: procena koje komponente u okviru projekta imaju potencijal replikacije; 4. Korist: koji je glavni pozitivan ishod po zajednicu i u smislu opšte zajednice općtine i, konkretno, u smislu manjinskih zajednica. Strukturisanjem evaluacije projekta na takav sveobuhvatan naćin, nadamo se da ćemo biti u mogućnosti da jasno oznaćimo komponente koje mogu biti replicirane u drugim kontekstima u budućnosti.

Evaluacija dobrih praksi u Albaniji

Ulaganje u jednakost: Ohrabrivanje i unapređenje učešća manjina u radu lokalnih vlasti i poboljšanje pružanja usluga za manjinske zajednice

Opština Permet

Tema: Učešće u javnom i političkom životu

Ciljna manjina: Egipćani, Romi i Arumuni

Uvod

Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica

Albanija, kao što je navedeno u uvodi, ima najmanje pravnih odredbi za zaštitu manjina. Međutim, međuetnički odnosi u Albaniji su generalno dobri jer postoje tolerancija i razumevanje za manjinske zajednice.²⁰⁸ Uprkos ovoj opštoj klimi tolerancije, egipćanska zajednica i romska manjina u Albaniji pate od diskriminacije i isključivanja iz više usluga poput stanovanja (često su predmet nasilnih izbacivanja), obrazovanja i zdravstvene zaštite.²⁰⁹ Pored toga, obe grupe pate od isključivanja sa legalnog tržišta rada zbog diskriminacije, te pribegavaju nezakonitoj trgovini, što im ne pomaže da zarade dovoljno novca za svoje porodice.²¹⁰ Na poslednjim izborima, Fridom Haus je izvestio da su manjine mogle da sprovedu kampanje i glasaju na listićima na sopstvenom jeziku. Međutim, romska manjina je bila meta „manipulacija u vidu kupovine glasova“.²¹¹ Grčka manjina se žalila da Vlada ne priznaje određene etnički grčke gradove i zatražila je veći stepen zastupljenosti u državnoj upravi.²¹²

Uopšteno govoreći, grčka i makedonska manjina su bolje organizovane i zastupljene na lokalnom nivou, dok se romska i egipćanska zajednica susreću sa

208 Informacije o zemlji i uputstva. Albanija: Manjinske etničke grupe, str. 4.

209 Ibid., str. 4 i str. 16.

210 Ibid., str. 11.

211 Izveštaj Fridom hausa, Sloboda u svetu, Albanija-2014.

212 Izveštaj o ljudskim pravima američkog Stejt departmenta. Izveštaj o Albaniji.

najviše izazova. Egipćanska zajednica je posebno ugrožena jer, nije organizovana (nacionalno ili etno lingvistički) manjinska grupa, već samo kao zajednica, te se stoga prava dodeljena manjinskim grupama ne primenjuju na njih. Prema albanskim institucijama, egipćanska zajednica ne ispunjava kriterijume kako bi bila priznata kao manjinska grupa, jer se smatra da ova zajednica nema poseban jezik (osim albanskog) i tradiciju.²¹³

Opština Permet, koja je deo okruga Đirokaster, ima tri manjinske grupe i zajednice – Grke, Vlahe i Egipćane. Prema popisu iz 2011, na nacionalnom nivou 17,42% stanovništva opštine pripada manjinskim zajednicama. U okrugu Đirokaster, 7,4% stanovništva su Grci, 0,95% Arumuni, 0,13% Romi, a 0,3% Egipćani, dok je 12,09% ljudi odbilo da odgovori na ovo pitanje.²¹⁴ Egipćanska zajednica je najugroženija jer su pripadnici grčke i vlaške manjine bolje integrisani u društvo. Loši socioekonomski uslovi i manjak obrazovanja ostavljaju posebno jake efekte na egipćansku zajednicu, dok su žene i deca meta trgovine ljudima²¹⁵.

Projekat: odgovara na lokalne potrebe

Projekat se više fokusirao na egipćansku zajednicu; međutim, Vlasi i Romi su takođe bili korisnici projekta. Egipćanska zajednica je bila glavni fokus ovog projekta jer su njihove potrebe veće. Oni su najugroženija zajednica koja živi u Permetu. Projekat je imao za cilj učešće manjina u procesu donošenja odluka i jačanje njihove svesti o sopstvenim pravima.

Mogući rizik, koji je identifikovan na marginama projekta, su predstavljale potencijalne poteškoće u angažovanju lokalne zajednice zbog niskog nivoa organizacije.²¹⁶ Zaista, nivo organizovanja egipćanske zajednice pre realizacije projekta je bio ograničen, što je ukazivalo na važnost projekta, ali je takođe i na potencijalne efekte.²¹⁷ Projekat je imao dve komponente. Jedna je bila stvaranje prilika za obuku i jačanje svesti pripadnika zajednice o sopstvenim pravima i kako ih mogu ostvariti, dok je druga komponenta podrazumevala davanje finansijske pomoći. Projekat je kao cilj imao rešavanje problema niskog nivoa organizovanja egipćanske zajednice kroz obuke o pristupu zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj pomoći, sastanke i kampanje za jačanje svesti o izbornom procesu i trgovini ljudima. Učesnici obuke su izjavili da im je ovo bila prva prilika da budu deo takvih aktivnosti, te da su mnogo naučili iz ovog iskustva. Važno je napomenuti relevantnost svih obuka i kampanja, pošto su posebno bile usmerene i izrađene za egipćansku zajednicu koja živi u Permetu. Relevantnost ovih aktivnosti je u velikoj meri doprine-la uspehu projekta.

213 Baza podataka manjina: Albanija, Egipćani <http://minorityrights.org/minorities/egyptians/>.

214 Albanski statistički institut, <http://www.instat.gov.al/al/census/census-2011/të-dhënat-sipas-qarqeve.aspx>

215 Informacije o zemlji i uputstva. Albanija: Manjinske etničke grupe, str. 5

216 „Unapređenje ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi”: Unakrsni izveštaj za zemlju – ocena projekta, str. 21

217 Ibid.

Projekat je takođe radio na problemu stambenog pitanja egipćanske zajednice.²¹⁸ Deo sredstava je bio odvojen za kupovinu 20 prozora za kuće egipćanskih porodica kojima su oni najpotrebniji. Građanski odbor je činilo pet članova, sa predstavnicima iz egipćanske zajednice. Odbor je formiran u okviru projekta i morao je, putem konsenzusa, da donese odluku o dodeli sredstava, što je učesnicima ukazalo na praktičnom primeru kako izgleda proces donošenja odluka. Članovi Odbora su svoju odluku doneli na osnovu baze podataka koju je izradilo osoblje projekta, a koja je popisala sve egipćanske porodice i kategorisala njihove potrebe. Stoga je Građanski odbor mogao da donese adekvatne odluke i, najvažnije, upravo su pripadnici egipćanske zajednice bili ti koji su pomogli da se nađu rešenja za probleme zajednice. Građanski odbor je konsultovan u toku projekta o aktivnostima realizacije, a njihovi kapaciteti su u značajnoj meri izgrađeni kroz obuke.

Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora

Ovaj projekat je obuhvatio nekoliko aktivnosti koje su imale za cilj jačanje učešća manjina u lokalnoj samoupravi. Projekat je na početku realizovao obuku za članove zajednice kako bi se ohrabrilu formiranje NVO. Ova obuka je takođe kao rezultat imala stvaranje Građanskog odbora, tela koje su formirali pripadnici manjina, a koji bi usmeravali realizaciju projekta. Građanski odbor je odabrala sama zajednica i imala je moć donošenja odluke nad raspodelom sredstava. Ova ovlašćenja su korišćena kako bi se pomoglo članovima zajednice kroz kupovinu prozora za kuće, a u jednom slučaju, članu zajednice je ukazana pomoć u vidu medicinske pomoći.

Kako bi se podigla svest opštinskih zvaničnika i samih članova zajednice o sopstvenim pravima i institucijama i mehanizmima na raspolaganju za njihovu zaštitu, projekat je organizovao jednu informativnu radionicu o pravima i mehanizmima, tri obuke (jednu za NVO o Građanskom odboru, jednu iz oblasti prava žena i borbe protiv trgovine ljudima i jednu za opštinsko osoblje iz oblasti raspodele finansija, posebno za manjinske zajednice) i jedan pravni obrazovni program. Projekat je takođe organizovao i sproveo dve informativne kampanje – jednu o podizanju glasačke svesti pred nadolazeće lokalne izbore, gde je poseban akcenat stavljen na žene glasače i jedan o adekvatnim dokumentima i procedurama za ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu za sve kategorije finansijske pomoći. Još jedna od tema je bila borba protiv trgovine ljudima. O pitanju trgovine ljudima je takođe bilo reči na zajedničkom sastanku sa egipćanskom zajednicom i lokalnom policijom. Projekat je dalje podržao kandidaturu jedne pripadnice ove zajednice da se kandiduje za odbornika u Skupštini opštine, osiguravajući na taj način da se čuje glas egipćanske zajednice, ali i ostvare interesi na lokalnom nivou. Kampanja je bila uspešna i ona je bila izabrana na mesto opštinske odbornice.

Projekat je stvorio položaj koordinatora za manjine koji pripada egipćanskoj zajednici i koji je zaposlen u opštini. Koordinator za manjine je bio referentna tačka za egipćansku zajednicu i služio je kao izvor informacija o pravima i mehanizmima

218 „Unapređenje ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Drugi Unakrsni izveštaj za zemlju – ocena svesti, str. 69

zaštite i ostvarivanja prava. Koordinator za manjine je takođe izradio bazu podataka svih pripadnika egipćanske zajednice kojima je potrebna pomoć.

Na kraju je izrađena brošura u kojoj se navode pozitivne priče. U ovu brošuru su uključene priče viđenijih pripadnika manjina. To je poslužilo kao znak da se zajednica ceni, a u cilju jačanja pozitivnih stavova prema manjinama i borbe protiv predrasuda.

Metodologija

Za ovu analizu su obavljani razgovori sa sedam pojedinaca, od kojih je jedan opštinski zvaničnik; dvoje su članovi projektnog tima, uključujući i koordinatora projekta i koordinatora za manjine, troje su pripadnici manjina koje su bile deo projekta i jedan je bio konsultant koji je nadgledao projekat u toku realizacije. Od ukupnog broja ljudi sa kojima su obavljani razgovori, šest su bile žene, a jedan muškarac. Većina razgovora je obavljena uživo sa osobama u opštini Permet, u maju 2016. Razgovori sa dva pripadnika manjina koji su bili deo ciljne grupe projekta, obavljani su putem telefona, dok je razgovor sa konsultantom obavljen putem E-maila.

Evaluacija projekta

Projekat je ostvario uspeh jer je izgradio snažnu osnovu za inkluziju egipćanske manjine u procesu donošenja odluka u opštini Permet. Kroz koordinatora za manjine koji je radio u okviru opštine, zajednice su imale kontakt osobu kojoj su mogli da se obrate u smislu korišćenja usluga u opštini. Građanski odbor koji, između ostalog, čine pripadnici egipćanske zajednice, bio je ključni korak u inkluziji pripadnika ove zajednice u procese donošenja odluka, posebno u oblastima koje ih se najviše tiču. Projekat je uspeo da podigne svest o manjinama kroz obuke o pravima, mehanizmima obeštećenja, kao i važnosti korišćenja glasačkog prava.

Održivost

- ▶ Povećano učešće u procesu donošenja odluka

Ovaj projekat je povećao stepen učešća egipćanske zajednice u donošenju odluka kroz formiranje Građanskog odbora. Odbor je bio veoma funkcionalno i efikasno telo, redovno se sastajao i zajedno je pokrenuo projekat. Pored odabira korisnika koji bi dobili finansijsku pomoć kroz finansijsku pomoć u vidu ugradnje prozora, i u jednom slučaju, pomoć pripadniku egipćanske zajednice da dobije medicinske usluge, Odbor se takođe sastajao kako bi se razgovaralo o problemima zajednice i pravcu u kome se kreće projekat. Sve odluke su donete konsenzusom, a tim je održao blizak nivo saradnje sa projektnim osobljem u toku trajanja projekta.

Projekat je takođe osigurao efikasnije i dugoročnije učešće egipćanske zajednice u donošenju odluka kroz organizovanje radionica o važnosti glasanja i učešća u

procesima donošenja odluka na lokalnom nivou. Pored toga, u toku priprema za lokalne izbore, projektno osoblje se obratilo lokalnim strankama kako bi se putem lobiranja postiglo da jedan pripadnik egipćanske zajednice bude na listi kandidata. Saglasnost je postignuta sa jednom strankom, pod uslovom da je kandidat žena. Podrška za kandidatkinju je omogućena kroz jačanje svesti o glasačkom pravu kod egipćanskih žena, odnosno važnosti svakog glasa. Iako ova aktivnost nije predstavljala direktnu kampanju za kandidatkinju, ona je podigla svest o glasačkim procedurama, kao i stvarima koje bi trebalo uzeti u obzir kada se bira kandidat. Moto ove informativne kampanje je bio: „Nemojte da prodate svoj glas“. Uzevši u obzir činjenicu da ne postoji nikakvo zakonodavstvo u Albaniji koje bi omogućilo izbor manjinskih zastupnika u lokalne skupštine opština, takvi napori u cilju jačanja svesti i davanja podrške su utoliko potrebni. Kampanja se može smatrati uspešnom, jer je zastupnica egipćanske zajednice dobila dovoljan broj glasova na lokalnim izborima i samim tim ušla u skupštinu opštine kao odbornica.

► Veći nivo svesti egipćanske zajednice o njihovim pravima

Egipćanska zajednica koja živi u Permetu je imala priliku da prođe kroz nekoliko obuka kako bi podigla svoj nivo svesti o sopstvenim pravima u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom i evropskim standardima. Obuke su u celosti pohađali i muškarci i žene, a bile su prve obuke u opštini Permet na kojima je učestvovala egipćanska zajednica Prmet.

Obuke i 30 aktivnosti u okviru informativne kampanje su bile efikasne, jer su odgovorile na lokalne potrebe i tekuće probleme sa kojima se zajednice suočavaju. Egipćanska zajednica u Permetu se suočava sa poteškoćama u postupku prijavljivanja za finansijsku podršku države. Jedna od obuka se bavila konkretno ovom temom. Kampanja i obuka iz oblasti borbe protiv trgovine ljudima su takođe bile veoma bitne pošto su nedavno zabeležena dva slučaja trgovine ljudima u Permetu. Kampanje za podizanje svesti su održane širom različitih naseljenih oblasti opštine Permet sa ciljem uključivanja pripadnika egipćanske zajednice koji žive na širem području opštine.

► Poboljšani mehanizmi rešavanja problema, kao i razumevanje problema sa kojima se zajednica suočava

Položaj koordinatora za manjine u okviru opštine je u velikoj meri poboljšao mogućnosti rešavanja problema i svest o potrebama zajednice. Koordinator je služio kao most komunikacije između egipćanske zajednice i opštine. Činjenica da je koordinator takođe pripadnik egipćanske zajednice je pomogla da se uspostave poverenje i osećaj zastupljenosti u okviru opštine. Koordinator je takođe izradio bazu podataka u kojoj se navode potrebe različitih pripadnika egipćanske zajednice, na taj način navodeći kakva im je pomoć neophodna, odnosno kakva je njihova društveno-ekonomska situacija. Ovo je stoga primer važnosti prikupljanja pouzdanih podataka na svim nivoima kako bi se adekvatno moglo raditi na zadovoljavanju potreba manjinskih zajednica. Savetodavni komitet je više puta naglasio ovu potrebu, posebno u okviru komentara pod čl. 4 Okvirne konvencije.

Samim tim što takva kancelarija postoji u opštini, bilo je lakše da se radi na trenutnim potrebama egipćanske zajednice i da se svim aktivnostima pruži veći stepen legitimiteta. Novo izabrana Skupština opštine takođe osigurava da se na potreba ma zajednice radi na nivoima višim od opštinskog. Međutim, opština nije učinila nikakve napore u smislu održavanja rada kancelarije koordinatora nakon okončanja projekta, što pokazuje zavisnost postojanja takve kancelarije od političke volje.

► Jača uloga pripadnica manjinskih zajednica

Ovaj projekat je doprineo jačanju uloge pripadnica egipćanske zajednice u Permetu tako što ih je obavestio o njihovim pravima i što je pospešio njihovo učešće u procesima donošenja odluka, na taj način doprinoseći ispunjavanju obaveza iz čl. 15 Okvirne konvencije. U Građanskom odboru, od pet članova, dve su bile žene. Pored toga, novo izabrani egipćanski poslanik u Skupštini opštine je žena.

Fokus na žene kada se radi o svesti o glasačkim pravima je takođe bio važan, jer su žene često ograničene na tradicionalne uloge, te se očekuje da glasaju u skladu sa stavovima i zahtevima svojih muževa ili očeva. Povećanjem njihove svesti o važnosti glasanja, projekat je za cilj imao upoznavanje žena sa procesom glasanja i efektima tog procesa na njihove živote. Pored toga, obuka o rodnim pravima i kampanja borbe protiv trgovine ljudima su posebno važne, jer su upravo žene te koje su najčešće žrtve trgovine ljudima. Uspostavljanjem bliskog kontakta sa lokalnom policijom koja je bila prisutna na događaju, žene su dobile prave informacije o načinima rešavanja problema i znacima opasnosti da bi se sprečila trgovina ljudima. Žene su stoga mogle da stvore odnos poverenja sa lokalnom policijom.

Osećaj zasluga za ostvarene rezultate

Osećaj zasluga za ostvarene rezultate pripada projektnom osoblju koji je bio veoma posvećen i motivisan, kao i Građanskom odboru. Projekat je zbog posvećenosti projektnog osoblja u velikoj meri odgovorio na potrebe dotičnih zajednica kroz organizovanje obuka i kampanja o pitanjima koja su važna na lokalnom nivou, poput glasanja, trgovine ljudima i dokumentacija. Zajednica je, takođe, bila deo projekta u fazi realizacije, te je osetila da je stvarno bila deo projekta. Kroz različite aktivnosti, posebno kroz Građanski odbor, manjinske zajednice su imale šansu da se oglase i saopšte svoje probleme, odnosno usmere projekat ka nalaženju rešenja.

Glavni elementi koji se mogu ponovo realizovati

Ovaj projekat je imao nekoliko komponenti koje se mogu ponovo realizovati u različitim opštinama kako bi se efikasno radilo na pitanjima koja se tiču manjinskih zajednica i kako bi se unapredilo njihovo učešće u donošenju odluka.

► Koordinator za manjine

Uloga koordinatora za manjine je korisna jer omogućava bliži odnos sa zajednicama. Ovaj položaj takođe zadovoljava potrebu za zastupnikom koji poznaje i razume zajednicu na području opštine. Koordinator za manjine je u velikoj meri doprineo poboljšanju odgovora opštine na potrebe zajednice i u smislu jačanja poverenja koje

zajednica ima u opštinske institucije. Funkciju može obavljati jedna osoba, kao što je to bio slučaj sa Permetom (iako je dodatnu pomoć omogućio koordinator projekta, koji je bio veoma posvećen), ili može biti formirana čitava kancelarija, kao što je to slučaj na Kosovu* sa opštinskim kancelarijama za zajednice i povratak. Zbog trajanja projekta, važno je da uloga ne bude privremena, već da bude funkcija koja se uređuje zakonom. Samim tim, funkcija bi manje zavisila od političke volje, što je bio problem u Permetu. Pošto je došlo do smene gradonačelnika, isto se desilo i sa projektnim osobljem koje je nastavilo da radi na dobrovoljnoj osnovi zbog posvećenosti projektu na kom su radili bez ugovora kako bi se priveo kraju. Ostale osobe su bile deo projekta do okončanja, dok je uloga koordinatora povučena, zajedno sa egipćanskim zastupnikom koji je tu bio zaposlen.

► Građanski odbor

Građanski odbor je efikasan mehanizam za uključivanje manjinskih zajednica u proces donošenja odluke, baš kao što to propisuje čl. 15 Okvirne konvencije. Odbor u Permetu su činila pet pripadnika zajednice. Međutim, ukoliko se ova komponenta ponovi na drugoj lokaciji, odnosno ukoliko postoji više od jedne manjine koja će biti deo Odbora, Odbor može činiti i više članova. Pored toga, trebalo bi obratiti pažnju na to da je u Odboru ostvarena rodna ravnopravnost kako bi se osigurao adekvatan rad na potrebama svih pripadnika zajednica. Trebalo bi uzeti u obzir pozitivna iskustva sa ovakvim odborom za tekuće debate o donošenju zakona o manjinama u Albaniji kako bi takvi odbori postali pravno utemeljeni.

Važan faktor koji je omogućio rad Odbora, a koji treba replicirati drugde, jeste njegova uloga kao organizacije civilnog društva. Pre svega, Odbor je funkcionisao kao NVO u opštini u kojoj ne postoji manjinska organizacija, iako nije registrovan kao takav. Takav odbor bi trebalo da bude pravno utemeljen bilo kao registrovano civilno društvo ili savetodavno opštinsko telo, što bi mu dalo veći legitimitet. Ovo je posebno korisno za opštine u kojima manjinske zajednice nisu organizovane. Odbor je pomogao egipćanskoj zajednici da izradi rešenja za probleme koje su sami naveli. U ovom slučaju je važno napomenuti da Odbor nije radio u okviru opštinskih institucija, već mu je de facto status NVO dao mogućnost da kritikuje opštinske organe. Međutim, ono što je Odbor učinilo efikasnim je bliska povezanost sa opštinom. Iz tog razloga je važno da opštine komuniciraju sa NVO i drugim savetodavnim telima kada rade sa zajednicama i za njih. U smislu realizacije ovog projekta, članstvo u Odboru je bilo na dobrovoljnoj osnovi. Međutim, kako bi se povećala i osigurala njegova efikasnost, bilo bi bolje da takvi odbori imaju pravnu osnovu bilo kao NVO ili opštinsko telo kako bi mogli da se kvalifikuju za finansijska sredstva ili da imaju pristup fondovima.

Pitanja za razmatranje:

- **Politička volja:** pošto je kancelarija koordinatora za manjine u okviru opštine, te samim tim nije zakonski definisana, manjak političke volje može nepovoljno uticati na održivost položaja.
- **Manjak NVO:** ovaj problem je umanjilo formiranje lokalnog saveta. Međutim, projekat bi bio održiviji da nije zavisio samo od opštine u smislu realizacije. U isto vreme, to je pokazalo potrebu za ovakvim projektom

► Kampanje za jačanje svesti

Kampanje za jačanje svesti, odnosno informativne kampanje, kako su se zvale u okviru projekta, bile su veoma važne, posebno zbog toga što su se fokusirale na lokalne potrebe egipćanske zajednice. Jačanje svesti, čak i kroz obuke, organizovanje sastanaka ili distribuciju letaka je važno kako bi se manjinske zajednice, ali i celo društvo, informisalo o svojim pravima. Uopšteno govoreći, među manjinskim zajednicama u regionu je postojao nizak nivo svesti o pravima zajednica. U takvim okolnostima, mere kojima se podiže nivo svesti su neophodne i preporučljive. Opštinske ili državne institucije bi trebalo da sprovedu kampanje podizanja svesti posebno kada ne postoje aktivne NVO koje rade na manjinskim pitanjima.

► Ohrabriti izbor manjinskog predstavnika

Inkluzija manjina u lokalne izbore je bio važan korak jer bi trebalo ohrabriti njihovo učešće na lokalnim izborima. Ovo se ne odnosi samo na ohrabrivanje učešća manjina kao glasača, već i opštinskih odbornika. U odsustvu pravnih mehanizama koji garantuju ili omogućavaju manjinsko zastupanje u lokalnim telima gde se članovi biraju na izborima, manjine mogu biti ohrabrene da učestvuju u procesu kroz kampanje jačanja svesti ili lobiranje, kao što je to bio slučaj u Permetu. Lobiranje se obavljalo kod svih stranaka za mesto na odborničkoj listi sve dok jedna od njih nije pristala.

► Povećanje međukulturnog dijaloga i razumevanja manjinskih kultura

Priručnik, koji je izrađen na kraju projekta, navodi pozitivna dostignuća i doprinose pripadnika romske egipćanske zajednice. Ovo je dobra praksa koja može biti replirana i u drugim kontekstima. Priručnik takođe ima ulogu da naglasi pozitivne doprinose manjina celom društvu, te stoga menja dominantne priče o zajednicama od negativnih i diskriminativnih do priča koje navode uspehe i načine na koji su različite zajednice doprinele jačanju države, bilo na polju kulture ili u drugim poljima. Ovaj priručnik može biti dorađen i u njemu se mogu navesti i nova imena poznatih pojedinaca, a može biti distribuiran u celoj opštini, uključujući škole, koje bi trebalo ohrabriti da priručnike podele deci. Priručnik bi doprineo sprovođenju čl. 5 i 6 Okvirne konvencije kako bi se ojačali duh tolerancije i interkulturalni dijalog.

Pozitivni efekti:

1. Veća svest pripadnika zajednice o svojim pravima, institucijama i mehanizmima zaštite i ostvarivanja prava
2. Povećana efikasnost odgovora opštine na lokalne potrebe kroz osnivanje funkcije koordinatora za manjine
3. Jačanje organizacija civilnog društva koje rade sa zajednicama
4. Jača uloga pripadnika manjinskih zajednica
5. Stvaranje osnova za rad savetodavnih tela

Zaključak i preporuke

Projekat u Permetu u je u velikoj meri doprineo inkluziji egipćanske manjine u procese donošenja odluka. Projekat je takođe povećao svest egipćanske zajednice o njihovim pravima, mehanizmima koji su im na raspolaganju i načinima njihovog korišćenja. Projekat je posebno bio uspešan, jer je odgovorio na potrebe i probleme egipćanske zajednice, te je stoga svoje aktivnosti približio životu zajednica u opštini.

U cilju efikasnije realizacije i mogućnosti repliciranja, preporučuje se sledeće:

- ▶ **Jačanje svesti o ulozi civilnog društva.** Važno je da manjinske zajednice razumeju potrebu da budu organizovane kao zajednica na političke, ali i građanske načine. U okviru projekta je formiran Građanski odbor, pošto nije postojala organizacija koja bi se bavila pitanjima manjina. Projekat je povećao svest o političkom zastupanju, ali i kapacitete pripadnika lokalne zajednice kako bi prepoznali i ostvarili svoja prava. Sledeći korak bi da se Građanski odbor registruje, a radio bi ili kao OCD ili kao opštinsko telo utemeljeno u državnim zakonima.
- ▶ **Osnivanje savetodavnih tela.** Ovaj projekat jasno pokazuje potrebu da manjine formiraju savetodavna tela, iako ne isključivo samo manjine, sa jasnom pravnom osnovom i jasnim mandatom na nacionalnom i lokalnom nivou. Projekat je podržao osnivanje Građanskog odbora. Dok su NVO i, u ovom slučaju, Građanski odbor, funkcionisali kao civilne organizacije u bliskoj saradnji sa opštinom, trebalo bi da postoje trajnije i nacionalne savetodavne kancelarije kako bi se osiguralo poštovanje ljudskih i manjinskih prava u opštinama. Ti odbori bi mogli biti registrovani kao udruženja ili NVO u svim opštinama sa manjinama, a opština bi trebalo da ima zakonsku obavezu da komunicira sa njima u pitanjima koja se tiču manjinskih zajednica. U suprotnom, ta tela mogu u velikoj meri zavisiti od političke volje. Pored toga, tamo gde ne postoje, država bi trebalo da omogući stvaranje nacionalnih savetodavnih mehanizama koji bi usmerili komunikaciju sa savetodavnim telima i predstavnicima zajednice na lokalnom nivou.



Opština Permet

Evaluacija dobrih praksi u Bosni i Hercegovini

Održiva upotreba informacionih tehnologija u svrhu
promocije nacionalnih manjina na području opštine Gradiška

Opština Gradiška

Tema: Jezici i mediji

Manjine: romska, ukrajinska, poljska i crnogorska

Uvod

Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica

Dvadeset godina nakon kraja rata gde su sve strane u sukobu činile strašne zločine, uključujući teške povrede ljudskih prava, proterivanje drugih i genocid,²¹⁹ Bosna i Hercegovina (BiH) je još uvek zemlja koja je duboko podeljena po etničkim linijama na osnovu nezavršenog pomirenja među bivšim zaraćenim stranama. Još jedna tačka podele je i sam Ustav kojim se garantuje podela po etničkoj pripadnosti u političkoj i javnom životu.

Sukob se nije okončao do potpisivanja Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski sporazum) uz posredovanje međunarodne zajednice.²²⁰ Proizilazeći iz potrebe za stvaranjem održive države u okvirima BiH, glavni zadatak Dejtonskog sporazuma je bio očuvanje ravnoteže moći između tri državotvorne nacije, tj. konstitutivna naroda. Izraz „konstitutivni“ se tiče činjenice da se pripadnici ovih etničkih grupa izričito pominju u Ustavu, te da se nijedan od ova tri naroda ne može smatrati manjinom. Dejtonski sporazum je, stoga, pokušao da reši najveći problem u izgledu demokratskih institucija tako što omogućava model podele moći između Bošnjaka, Srba i Hrvata u Bosni i Hercegovini.

219 Na dan 26. februara 2007, Međunarodni sud pravde je zaključio, u slučaju primene Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, da se zapravo desio genocid u opštini Srebrenica. Videti MSP, *Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne gore, predmet 91*, presuda od 26. februara 2007.

220 *Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini*, tekst sporazuma sačinjen u Dejtonu, država Ohajo: 21. novembar 1995, potpisan u Parizu: 14. decembra 1995, sporazumne strane Bosna i Hercegovina, Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija, 35 (1996) ILM 75.

Međutim, pored konstitutivnih naroda, u Bosni i Hercegovini živi još sedamnaest drugih etničkih grupacija (Albanci, Crnogorci, Česi, Italijani, Jevreji, Mađari, Makedonci, Nemci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci i Ukrajinci). Prema rezultatima popisa iz 2013,²²¹ 2,73% ili 96 539 državljana BiH su pripadnici nacionalnih manjina. Prava nacionalnih manjina na lokalnom nivou štiti Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina iz 2003. kojim se garantuje njihova kulturna, verska, obrazovna, socijalna, ekonomska i politička sloboda. Pored toga, zbog administrativne usitnjenosti države po etničkim linijama, prava pripadnika nacionalnih manjina su detaljno navedena u dva entitetska zakona, pre svega u Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srpskoj (RS) i Zakonu o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH (FBiH).

Glavna pitanja sa kojima se suočavaju pripadnici nacionalnih manjina u BiH uključuju institucionalnu diskriminaciju, manjak pristupa zapošljavanju, obrazovanju i socijalnim pravima. Kao što je Evropski sud za ljudska prava još 2009. odlučio u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, Ustav BiH diskriminiše nacionalne manjine tako što isključuje nekonstitutivne narode sa položaja predsednika ili služjenja u gornjem domu državnog parlamenta, te im negira pravo veta za zakonodavstvo za koje oni smatraju da prete interesima njihove etničke grupe. U situaciji gde stopa nezaposlenosti u BiH iznosi 30%,²²² ovo pitanje je još izraženije u slučaju romske manjine, koja ima dodatan problem u ulasku na tržište rada zbog niskog nivoa obrazovanja.

Opština Gradiška se nalazi na severozapadu BiH. Ukupan broj stanovnika iznosi 51 727, od čega su 999 pripadnici nacionalnih manjina prema poslednjem popisu. Opština ima 69 sela koja su organizovana u 53 mesne zajednice. Nacionalne manjine naseljavaju pre svega ruralne delove opštine, što pogoršava pristup osnovnim uslugama i tržištu rada. Na osnovu dokumentacije Centra za socijalni rad u opštini Gradiška, postoje četiri udruženja nacionalnih manjina koja su aktivna u Gradišci: Udruženje Crnogoraca i prijatelja „Luča“, Udruženje Poljaka i prijatelja „Mak“, Udruženje Ukrajinaca „Verhovena“ i Udruženje Roma opštine Gradiška.

Projekat: odgovara na lokalne potrebe

Ključni zadatak projekta „Održiva upotreba informacionih tehnologija u svrhu promocije nacionalnih manjina“ je bio jačanje vidljivosti postojećih udruženja nacionalnih manjina u opštini Gradiška, jačanje svesti svih građana Gradiške o njihovom postojanju i aktivnostima i unapređenje upotrebe manjinskih jezika. Zadatak je ostvaren kroz izradu internet platforme opštine, gde su sadržane sve neophodne informacije prevedene na jezike nacionalnih manjina koje žive u opštini Gradiška. Na taj način su manjinski jezici integrisani na službeni internet stranicu opštine Gradiška. Pošto su se predstavnici crnogorske manjine odrekli mogućnosti da se internet stranica prevede na crnogorski jezik zbog sličnosti sa službenim

221 Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH. 2013.

222 Regionalni savet za saradnju. Anкета javnosti „Balkanski barometar 2015“, Sarajevo, 2015.

– srpskim jezikom, internet stranica je prevedena na poljski, ukrajinski i romski.²²³ Pored toga, postavljeno je ukupno 17 dvojezičnih toponimskih znakova. Oni služe kako bi se obeležila istorijska, kulturna i verska mesta manjina, ali i kako bi se posetioci usmerili ka njima.

Ljudi sa kojima su obavljani razgovori su smatrali da je projekat važan jer podiže nivo vidljivosti manjina u Gradišci, ali im i pomaže u svakodnevnom životu. Kao što je jedan od učesnika izjavio, projekat je „podigao na novi nivo” postojeću saradnju između opštine i udruženja nacionalnih manjina. Pored toga, kao što kaže predstavnik jedne od manjina koje su bile cilj projekta, projekat je, po prvi put, omogućio saradnju između različitih manjinskih udruženja, što je značajan kapital za buduće zajedničke aktivnosti čiji je cilj stvaranje povoljnijeg okruženja za zaštitu manjinskih prava.

Prvi unakrsni izveštaj za zemlju koji je izrađen u okviru projekta EU/Saveta Evrope pod nazivom „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi”²²⁴ je naveo da su tim za implementaciju i učesnici kampanje za jačanje svesti smatrali pokrenuti projekat samo u određenoj meri kao prioritetan, posebno kada se radi o drugim problemima sa kojima se suočavaju pripadnici manjina u opštini. Drugi identifikovani rizik se ticao relativno niskog nivoa organizovanja manjinskih grupa u Gradišci. Projekat je ubedljivo uspeo da umanjiti tu vrstu zabrinutosti tako što je manjinskim udruženjima omogućio nove kanale komunikacije sa opštinskim strukturama. Ovo je, zauzvrat, povećalo njihovu proaktivnu ulogu u realizaciji projekta, što je dovelo do konstruktivnog doprinosa u formulisanju naknadnih aktivnosti, koje su uspele da odgovore na tu vrstu zabrinutosti koja je navedena u gorepomenutom izveštaju. Pre svega, naknadne aktivnosti dalje rade na zaštiti manjinskih jezika – glavnu komponentu projekta, kroz povezivanje sa jačanjem kapaciteta manjinskih udruženja na polju informacionih tehnologija i pisanje projekata.

Dok su prvi deo projekta razvili pre svega sami opštinski akteri, naknadne aktivnosti su zajednički predložili manjinski i opštinski akteri. To je dovelo do uklanjanja značajnih razlika u prioritetima koji se tiču projektnih radnji između manjinskih zastupnika i većinskih aktera. Stoga, dok učesnici iz redova manjinskih udruženja smatraju drugu fazu projekta bitnijom za svoje potrebe, i manjinski učesnici i opštinski službenici su veći akcenat stavili na naknadne aktivnosti.

Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora

U ovoj fazi realizacije projekta je pokrenuta moderna internet stranica opštine. Značajan deo internet stranice se tiče informacija o aktivnostima manjinskih udruženja, uključujući i informacije na dotičnim manjinskim jezicima (ukrajinski, poljski

223 Pored toga, prepoznavanje potrebe da se opština otvori prema potencijalnim inostranim investitorima i mnogim inostranim posetiocima koji Gradišku koriste kao ulaznu tačku u BiH, opštinski akteri su takođe preveli svoju internet stranicu na engleski, nemački i italijanski jezik.

224 „Unapređenje ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi”, prvi unakrsni izveštaj za procenu zemlje.

i romski). Pored toga, internet stranica je prevedena na dva dodatna manjinska jezika (nemački i italijanski) i jedan strani jezik (engleski).

Širom opštine je postavljeno sedamnaest dvojezičnih tabli sa nazivima mesta i lokacija. Ovi znakovi upućuju na važna kulturna i verska mesta lokalnih zajednica (crkve, groblja, institucije). Uz ovu aktivnost, lokalne vlasti su izradile brošure i širok dijapazon promotivnih materijala (torbe, olovke i logo projekta).

Bilbord kojim se želi dobrodošlica posetiocima opštine Gradiška na dotičnim manjinskim jezicima je postavljena sa strane puta što, zbog strateške lokacije Gradiške na najprometnijem graničnom prelazu u BiH, može videti više od 1,5 miliona ljudi godišnje koji tuda prolaze.

Projekat je povećao kapacitete četiri manjinska udruženja kroz davanje osnovne informatičke opreme (6 računara, projektor), zajedničkog kancelarijskog prostora za četiri manjinska udruženja i kroz organizovanje obuke kako bi se omogućila koordinacija između četiri manjinska udruženja i lokalnih vlasti.

Metodologija

U svrhu procene najboljih praksi, obavljani su razgovori sa nekoliko aktera. Sa članovima radnog tima i predstavnicima pomenutih manjina su obavljani lični razgovori u opštini Gradiška. Procena se takođe zasnivala na poseti Gradišci u toku juna 2016. Pošto je ovaj projekat imao različite konkretne rezultate, poput putnih znakova i bilborda, bilo je takođe važno da se i ove komponente adekvatno ocene.

U svrhu ove studije, obavljani su razgovori sa četiri osobe, od čega su dve osobe opštinski zvaničnici, a dve su predstavnici manjinskih organizacija koje su bile deo realizacije projekta. Od četiri učesnika razgovora, tri su bile žene, a jedan je bio muškarac.

Evaluacija projekta

Održivost

- ▶ Povećan kapacitet manjinskih organizacija

Projekat je uspešno povećao kadrovske i tehničke kapacitete četiri manjinska udruženja kroz davanje osnovne informatičke opreme (6 računara, projektor, flipčart, itd.) i dve aktivnosti za obuku koje je Savet Evrope organizovao u Prijedoru i Sarajevu. U drugoj fazi projekta, koja je trajala do oktobra 2016, cilj opštinskih aktera je povećanje broja računara na 20. Glavni cilj ove aktivnosti je omogućavanje bolje koordinacije među četiri udruženja, ali i poboljšanje koordinacije sa lokalnim vlastima. Pored toga, četiri udruženja su bila deo obuke o informacionim tehnologijama koje je organizovalo opštinsko osoblje. Udruženja koriste opremu kako bi preveli

ključne dokumente lokalnih vlasti u smislu dotičnih manjinskih jezika, ali i kako bi prikazali vesti o svojim aktivnostima na opštinskoj internet stranici. U poslednjoj fazi realizacije projekta, manjinska udruženja su dobila kancelarijski prostor u objektu u vlasništvu opštine gde se već nalaze poslovni inkubator, opštinski centar za socijalni rad i služba za zapošljavanje. Nada je da se stvori sinergija sa lokalnim akterima koji promovišu poslovanje i da se pruže tehničke veštine o pisanju projekata, te da se srednjoročno smanji nezaposlenost pripadnika manjinskih zajednica.

► Povećanje vidljivosti jezičke raznolikosti

Projekat je povećao vidljivost jezičke raznolikosti kroz integrisanje tri manjinska jezika (i tri svetska jezika) u službenu internet prezentaciju opštine. Pored toga, opštinske vlasti su postavile bilbord na ulazu u opštinu, kojim se poručuje dobrodošlica posetiocima na zvaničnom i šest manjinskih jezika. Takvo povećanje vidljivosti jezičke raznolikosti je u velikoj meri u skladu sa interpretacijom koju Savetodavni komitet navodi u čl. 11 (3) Okvirne konvencije. U komentaru o jezičkim pravima, ohrabreno je stavljanje dvojezičnih tabli kako bi se prenela „poruka da na određenom području u harmoniji zajednički žive različite grupe stanovništva”.²²⁵

► Povećano znanje o kulturnoj raznolikosti

U okviru projekta je postavljeno 17 turističkih i verskih topografskih znakova na manjinskim jezicima širom opštine. Obeležena mesta su mudro odabrana u saradnji sa manjinskim udruženjima kako bi se osiguralo da predstavljaju lokacije od značajne važnosti za kulturu i veru lokalnih manjinskih zajednica (groblja, crkve, istorijska mesta, itd). Nakon toga je usledila opsežna medijska kampanja i širok dijapazon promotivnih aktivnosti kako bi se većinsko stanovništvo takođe upoznao sa kulturom i istorijom koju dele susedi pripadnici različitih etničkih grupa. Ova aktivnost stoga doprinosi sprovođenju u delu čl. 5 i 6 Okvirne konvencije u smislu da pruža podršku u održavanju i razvoju manjinskih kultura i jezika, te doprinosi uzajamnom razumevanju i međukulturnom dijalogu.

Osećaj zasluga za ostvarene rezultate

Tim za realizaciju projekta su činili Direkcija za razvoj pri opštini i zamenik predsednika opštine Gradiška. Pored toga, po jedan predstavnik četiri manjinska udruženja iz Gradiške (poljsko, romsko, ukrajinsko i crnogorsko udruženje) je bilo deo tima za realizaciju projekta. Glavni zadaci predstavnika manjinskih udruženja su obuhvatala prevod materijala na manjinske jezike, što je i postavljeno na novu opštinsku internet stranicu, odabir lokacija za znakove na manjinskom jeziku i davanje timu za realizaciju o naknadnim aktivnostima projekta.

Akteri sa kojima su obavljani razgovori tvrde da su svrha, način izrade projekta i zadaci bili jasni svima koji su bili deo realizacije projekta. U toku realizacije projek-

²²⁵ Savetodavni komitet, Jezička prava pripadnika nacionalnih manjina pod Okvirnom konvencijom, usvojeno 5. jula 2012, paragraf 67.

ta, tim za realizaciju se četiri puta sastao u opštinskim prostorijama kako bi razgovarao o dotičnim merama, dok su, pored toga, održani brojni bilateralni sastanci između opštinskih aktera i manjinskih predstavnika.

Glavni elementi koji se mogu ponovo realizovati

- ▶ Višejezična internet stranica i dvojezični putni znakovi

Upotreba jezika je od ključne važnosti za očuvanje i razvoj nacionalnog, etničkog i jezičkog identiteta. Pored toga, upotreba manjinskih jezika u komunikaciji sa opštinskim vlastima je ustavni princip u svim zemljama Zapadnog Balkana gde nacionalni zakoni, ali i regionalne i opštinske uredbe određuju teritorijalni obim primene i način funkcionisanja dotičnih organa. U tom smislu, izrada višejezičnih internet prezentacija je element dobre prakse jer povećava jezičku raznolikost, ali takođe omogućava da predstavnici manjinskih zajednica svoje aktivnosti predstavljaju većinskoj zajednici.

Upotreba dvojezičnih putnih znakova je obično rezervisana za situacije koje su pravno regulisane kao dvojezične ili gde postoje relevantni turistički ili komercijalni interesi, tj. na aerodromima, graničnim prelazima, turističkim atrakcijama, međunarodnim institucijama, itd. Međutim, kao što se može videti na primeru opštine Gradiška, manje formalna upotreba dvojezičnih znakova predstavlja upotrebu u oblastima gde tradicionalno živi manjinsko stanovništvo, a gde adekvatni znakovi obeležavaju istorijska, kulturna i verska mesta. U tom kontekstu, dvojezičan karakter je signal volje lokalne uprave da podjednako usluže sve građane. Ovi rezultati mogu biti duplirani u svim jedinicama lokalne samouprave gde žive različite zajednice.

- ▶ Institucionalna saradnja sa manjinskim predstavnicima i udruženjima

Lokalna manjinska udruženja su bila integralni deo ne samo realizacije, već i planiranja u okviru projekta. Pored toga, angažovanje manjinskih udruženja je omogućilo komunikaciju između nevećinskih zajednica i opštine, pošto manjinske organizacije imaju redovnu i manje formalnu komunikaciju sa dotičnim manjinskim zajednicama.

Pozitivni efekti:

1. Povećana vidljivost postojećih udruženja nacionalnih manjina u opštini Gradiška
2. Jačanje svesti o aktivnostima nacionalnih manjina u opštini Gradiška
3. Veći stepen jezičke raznolikosti
4. Veći stepen kulturne raznolikosti

Zaključak i preporuke

Ovaj projekat je uspeo u razvoju kapaciteta četiri manjinske organizacije koje su aktivne u opštini Gradiška kroz davanje informatičke opreme i obuke za pisanje projekata. Pored toga, projekat je povećao vidljivost i nivo znanja o jezičkoj i kulturnoj raznolikosti tako što je pokrenuo višejezičnu opštinsku internet platformu i postavio višejezični bilbord i 19 znakova na jeziku manjine. Svi gore pomenuti rezultati služe kao snažni indikatori dugoročne održivosti projekta. Na kraju, jako prisustvo pomenutih manjina u procesu realizacije projekta u svim fazama osim početne, kao i posvećenost opštinskih aktera, su osigurali jak lokalni osećaj vlasništva nad inicijativom, što pozitivno utiče na sveukupan učinak.

Kako bi se osigurali održivost i kontinuirani uspeh sličnih projekata u budućnosti, donete su sledeće preporuke:

- ▶ **Inkluzija lokalne manjinske zajednice od početne faze projekta.** Kako bi se izbegle značajne razlike u prioritetima koji se postavljaju u okviru projektnih aktivnosti između manjinskih i opštinskih aktera, neophodno je u značajnoj meri uključiti predstavnike dotičnih manjinskih zajednica u rad projektnog tima od samog početka. Kao što ishod projekta u velikoj meri zavisi od načina izrade projekta, ključno je stvoriti radne grupe od više aktera u početnoj fazi razvoja projekta. Kao što se videlo na primeru Gradiške, dodatni problem je, uopšteno govoreći, nizak nivo organizovanja manjinskih grupa u opštini. U ovakvim slučajevima je od ključne važnosti proaktivan pristup opštinskih aktera u smislu jačanja manjinskih organizacija.
- ▶ **Finansijska zavisnost.** Uprkos snažnoj volji za poboljšanjem položaja nacionalnih manjina, kao što je to slučaj sa opštinom Gradiška, kompleksni i sveobuhvatni zadaci koji se preduzimaju u procesu unapređenja manjinskih prava ne bi mogli biti ispunjeni bez finansijskog doprinosa EU i Saveta Evrope. Pošto postoji opšti trend u smislu stagnacije, a ponekad i stvarnog smanjenja u iznosu finansijskih sredstava koja se dodeljuju za unapređenje kulturnih i drugih aktivnosti manjina u zemljama Zapadnog Balkana, što komplikuje tekuća finansijska kriza, može se zaključiti da finansijska ograničenja u velikoj meri otežavaju modernizaciju manjinskih kulturnih aktivnosti i institucija. Stoga je važno da se obezbedi održiv finansijski kapacitet nehomogenih opština na nacionalnom nivou kako bi se osiguralo da smanjenje budžetskih sredstava nema disproportionalno veliki efekat na nacionalne zajednice.
- ▶ **Prenos određenih nadležnosti sa državnog na lokalni nivo.** Neke od nadležnosti koje za cilj imaju jačanje položaja manjina su u isključivoj nadležnosti federalnih vlasti. U slučaju Gradiške, bilo je teško obezbediti dozvole od dotičnih federalnih i entitetskih vlasti kako bi se postavili putni znakovi na manjinskom jeziku. Stoga bi bilo korisno uvesti fleksibilnije tumačenje nadležnosti u oblasti postavljanja putnih znakova ukoliko se oni ne tiču saobraćaja, već unapređenja ljudskih prava.



Opština Gradiška

Evaluacija dobrih praksi u Hrvatskoj

Jačanje državne uprave za pripadnike manjina vodi ka jednakosti

Pula

Tema: Jezik

Manjine: Italijanska

Uvod

Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica

Ustav Republike Hrvatske garantuje zaštitu manjinskih prava i navodi 22 tradicionalne manjine koje žive na teritoriji zemlje (videti iznad tabelu 1). Pored toga, manjinska prava štite Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i dva posebna zakona kojima se garantuju obrazovanje na manjinskim jezicima i posebna prava o upotrebi manjinskog jezika u javnom životu, pre svega Zakon o jezicima i pismima nacionalnih manjina i Zakon o obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Na kraju, na regionalnom i lokalnom nivou, Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina se propisuje da u opštinama i gradovima gde pripadnici manjina čine između 5% i 15% stanovništva, manjine imaju prava na jednog odbornika u skupštini opštine. Ukoliko manjina čini više od 15% stanovništva na lokalnom, ili više od 5% stanovništva na nivou županije, ta manjina ima prava na proporcionalno zastupanje u lokalnim i regionalnim skupštinama.

U Hrvatskoj žive pre svega etnički Hrvati koji, prema najnovijem popisu iz 2011, čine 90,42% stanovništva. Najveće manjinske grupe su Srbi (4,36%), Bošnjaci (0,73%), Mađari (0,33%), Italijani (0,42%), Albanci (0,41%) i Romi (0,40%). Veoma je vidljiva teritorijalna koncentrisanost u Hrvatskoj, gde manjine nastanjuju regione koji se graniče sa svojim matičnim državama. Italijani pre svega žive u regionu Istre, gde čine 6,03% stanovništva. U pet okruga koji se graniče sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom, Srbi čine više od 10% stanovništva.

Najveći stepeni etničke udaljenosti se ispoljavaju u odnosu prema Srbima, nakon čega slede Romi i Bošnjaci. Hjuman Rajts Voč navodi da su Srbi i Romi i

dalje izloženi diskriminaciji, dok se Romi suočavaju sa posebnim poteškoćama u pristupu osnovnim državnim uslugama, poput zdravstvene zaštite, socijalne pomoći ili obrazovanja. Osim u Istri, većina problema sa kojima se manjine suočavaju se tiču siromaštva i manjka ekonomskog razvoja regiona gde se u najvećoj meri nalaze.

Prema popisu iz 2011, grad Pula ima 57 460 stanovnika, od čega su Hrvati većina i čine 70,14% stanovništva. Najveće etničke manjine su: Srbi – 3 454 (6,01%), Italijani – 2 545 (4,43%), Bošnjaci – 2 011 (3,5%) i Slovenci – 549 (0,96%).

Projekat: odgovara na lokalne potrebe

Uz razumevanje da pripadnici italijanske manjine u Puli ne koriste svoja prava koja im pripadaju Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj za upotrebu svog maternjeg jezika u javnom životu, projekat pod nazivom „Jačanje državne uprave za pripadnike manjina vodi ka jednakosti“ je imao za cilj jačanje javnih politika i kapaciteta za sprovođenje u delo ravnopravne upotrebe italijanskog jezika u lokalnom kontekstu.

U toku realizacije projekta, relevantni opštinski dokumenti i obrasci su prevedeni na italijanski jezik i postavljeni na internet stranicu lokalne samouprave, postavljene su dvojezične table/instrukcije u zgradi Gradske uprave i na ulicama, izrađena je trojezična (na hrvatskom, italijanskom i engleskom) „360 Gugl mapa“ gradskih objekata Pule, dok su zaposleni u lokalnoj samoupravi prošli obuku iz italijanskog jezika.

Učesnici sa kojima su obavljani razgovori su pohvalili realizovani projekat, te su rekli da je on važan za poboljšanje položaja italijanske nacionalne manjine u Puli. Takođe, pripadnici neitalijanskih zajednica su videli prednosti projekta, pošto je jedan od indirektnih rezultata projekta povećana saradnja manjinskih zajednica u Puli.

Prvi unakrsni izveštaj o zemlji je obavljen u okviru zajedničkog projekta „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“ je izrazio zabrinutost u smislu stvaranja mogućeg rizika od neinkluzivne organizacija ciljane manjine ili pojedinačnih pripadnika nacionalnih manjina u toku realizacije projekta. Kako bi na ovome radio, grad Pula je organizovao sveobuhvatnu komunikaciju sa akterima, a cilj je bio informisanje manjinskih i većinske zajednice o najboljim načinima pristupa postojećim mehanizmima u cilju ostvarivanja prava na službenu upotrebu italijanskog jezika u lokalnom kontekstu.

Uprkos činjenici da su, prema poslednjem popisu, Srbi najveća manjina koja živi u Puli, ovaj projekat se pre svega bavio unapređenjem upotrebe italijanskog jezika zbog činjenice da je on drugi službeni jezik u Istarskoj županiji. Ovaj region je zvanično jedini dvojezični region u Hrvatskoj.

Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora

U toku realizacije projekta, akteri su preveli 118 javnih dokumenata i obrazaca koji se koriste u službene svrhe na italijanskom. Pored toga, postavljene su dvojezične table i oznake na sedam organa lokalne samouprave, 39 dvojezičnih saobraćajnih znakova i 1 dvojezična tabla. Na kraju, akteri su izradili trojezičnu „360 Gugl mapu“ javnih gradskih ustanova u Puli. Pomenute aktivnosti su direktno povezane sa čl. 10 Povelje i osiguravaju da je upotreba manjinskih jezika u okviru regionalnih ili lokalnih nadležnosti, a takođe omogućavaju i ohrabruju upotrebu manjinskih jezika na druge načine. Aktivnosti su takođe u skladu sa čl. 10 i 11 Okvirne konvencije.

Kako bi se povećala vidljivost gradskih usluga za pripadnike italijanske nacionalne manjine, grad Pula je ponudio kurs italijanskog jezika za svoje zaposlene. Učesnici za kurs jezika su odabrani na osnovu svog ličnog interesa, ali je takođe postojao uslov da njihov svakodnevni rad podrazumeva direktan kontakt sa pripadnicima italijanske manjinske zajednice. Na kraju projekta, 24 javnih službenika je uspešno pohađalo 70 časova jezičke obuke. 10 polaznika je došlo do nivoa A2, 7 polaznika je došlo do nivoa B1, dok je 7 polaznika došlo do nivoa B2. Na osnovu razgovora sa učesnicima, komentari zaposlenih su bili veoma pozitivni kada se radi o prilici da nauče italijanski jezik, dok je lokalna samouprava primetila interesovanje za naprednije nivoe jezičke obuke.

Sastavni deo projekta su bili sastanci sa predstavnicima svih devet lokalnih manjinskih grupa. Najvažniji događaji su bili radionica, konferencija i okrugli sto za mlade o pravima pripadnika italijanske nacionalne manjine jednakoj službenoj upotrebi jezika i pisma. Više od sto relevantnih aktera, predstavnika gradskih vlasti i projektnog osoblja su učestvovali u događajima.

Na kraju, gradski akteri su organizovali brojne promotivne aktivnosti čiji je cilj povećanje vidljivosti realizovanih projektnih aktivnosti. To podrazumeva izradu posebnih brošura o pravu na upotrebu manjinskog jezika u radu sa gradskom administracijom u Puli, izradu promotivnih pamfleta i učešće na javnim događajima, uključujući i proslavu „Nedelje Evrope“, Dan nacionalnih manjina, filmski festival u Puli.

Metodologija

U svrhu ove studije su obavljani razgovori sa četiri osobe, od čega su tri bile opštinski službenici, dok je jedna osoba bila predstavnik saveta nacionalnih manjina. Predstavnik saveta nije bio direktno deo realizacije projekta. Od četiri učesnika razgovora, dve su bile žene, a dva su bili muškarci. Sa članovima radnog tima i predstavnicima pomenutih manjina su obavljani lični razgovori u gradu Puli u julu 2016.

Održivost

- ▶ Povećanje vidljivosti jezičke raznolikosti

Postavljanje dvojezičnih tabli sa nazivima i oznakama u kancelarijama i postavljanje dvojezičnih znakova će dugoročno povećati stepen prihvatanja i pozitivne konotacije kada se radi o jezičkoj raznolikosti u gradu Puli. Ove mere imaju potencijal da poboljšaju upotrebu italijanskog jezika u javnom životu.

- ▶ Poboljšanje primene pravnih odredbi i poboljšanje službene upotrebe manjinskih jezika.

Prepreku upotrebi italijanskog jezika u javnom životu su do sada predstavljali neadekvatan broj javnih službenika koji mogu usmeno i pisano komunicirati na italijanskom, kao i manjak dvojezičnih obrazaca koji su neophodni za pisanu komunikaciju sa javnim vlastima. Ovaj projekat je poboljšao mogućnost da pripadnici italijanske manjine koriste svoj jezik kroz povećanje jezičkih kapaciteta osoblja grada Pule – obuku italijanskog jezika za 24 javna službenika i prevod dokumenata i obrazaca koji se koriste u službene svrhe na hrvatskom i italijanskom. Projekat će najverovatnije uspeti da kroz ove mere poboljša upotrebu italijanskog jezika u državnoj upravi grada Pule u komunikaciji sa manjinskim zajednicama i u međusobnoj interakciji lokalnih vlasti.

- ▶ Poboljšanje saradnje među raznim manjinskim organizacijama

Uprkos činjenici da su glavni korisnici projekta bili isključivo pripadnici italijanske nacionalne manjine, događaji koji su organizovani u okviru realizacije projekta, a posebno konferencija i grupa za diskusiju su doveli do većeg stepena saradnje među deset manjinskih organizacija koje postoje u gradu Puli. U tom pogledu, bitno je napomenuti da je u okviru radionice na sredini projekta predloženo formiranje Saveza manjinskih saveta u gradu Puli. Kada to bude ostvareno, ovaj nepredviđeni rezultat će dodatno poboljšati zaštitu manjinskih prava i drugih nacionalnih manjina u Puli koje nisu direktni korisnici ovog projekta.

- ▶ Osećaj zasluga za ostvarene rezultate

Tim za realizaciju projekta su činili članovi Odeljenja za evropske politike, Saveta za međunarodnu saradnju i informisanje u Puli, Odeljenja za rad Gradske većnice i Gradske kancelarije u Puli. Pored toga, zamenik gradonačelnika Pule je omogućio neophodnu političku podršku za realizaciju projekta. Akteri sa kojima su obavljani razgovori navode da su svrha, način izrade projekta i zadaci bili jasni svima koji su bili deo realizacije projekta. Tim za realizaciju je blisko saradivao sa drugim gradskim administrativnim organima, posebno kada se radi o odabiru polaznika kursa italijanskog jezika. Iako nije bilo saradnje sa dotičnim manjinskim organizacijama i pojedincima na samom početku, situacija se pozitivno promenila pred

kraj projekta kada su sve manjinske organizacije koje postoje u gradu Puli bile deo projektnih aktivnosti.

Glavni elementi koji se mogu ponovo realizovati

- ▶ Promocija jezičke raznolikosti kroz jezičke kurseve, prevod i publikaciju dvojezičnih dokumenata i obrazaca koji su neophodni za pisanu komunikaciju sa javnim vlastima i upotrebu manjinskih topografskih naziva

Promocija jezičke raznolikosti direktno povećava mogućnost da ciljane manjine koriste svoj maternji jezik u javnom životu. Ove aktivnosti se pre svega mogu ponoviti na drugim lokacijama u lokalnim samoupravama gde žive manjine čiji je maternji jezik drugačiji od jezika većine lokalnog stanovništva. Pored toga, ovo se direktno tiče čl. 10 i 15 Okvirne konvencije gde svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo na slobodnu i neometanu upotrebu, bez ikakvog mešanja, svog maternjeg jezika u privatnom i javnom životu usmenim i pisanim putem. Ovim članovima se takođe propisuje da će potpisnice stvoriti neophodne uslove za efikasno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu. Pored toga, ovaj element je povezan sa čl. 8 i čl. 10 Povelje u meri da se ohrabruje organizovanje nastave za odrasle i u sklopu stalnog učenja na jezicima nacionalnih manjina, pošto će obrazovanje omogućiti upotrebu manjinskog jezika u okviru lokalnih vlasti.

- ▶ Javna anketa

Pre probnog postavljanja dvojezičnih znakova, gradski akteri iz Pule su sprovedli javnu anketu o dvojezičnom postavljanju znakova kroz dve analize koje imaju razne kvantitativne i kvalitativne parametre. Angažovanjem većeg broja građana u donošenju odluke o postavljanju dvojezičnih znakova u lokalnom kontekstu, lokalna samouprava se postarala da promocija dvojezičnosti neće biti smatrana invazivnom merom. Lokalna samouprava je stoga sprečilo moguće nezadovoljstvo naroda i/ili činove vandalizma prema budućoj upotrebi dvojezičnih znakova. Javne ankete, međutim, navode rizik da će se većina građana protiviti afirmativnoj akciji u smislu unapređenja manjinskih jezika. Takvi se rizici moraju uzeti u obzir kada se javnost konsultuje i, ukoliko je to neophodno, trebalo bi kao preventivnu meru organizovati informativnu kampanju.

Pozitivni efekti:

1. Povećanje pristupačnosti gradskim uslugama za pripadnike italijanske nacionalne manjine
2. Veći stepen jezičke raznolikosti u gradu Puli
3. Povećan kapacitet državne uprave u gradu Puli
4. Poboljšana saradnja između raznih manjinskih organizacija

Zaključak i preporuke

Ovaj projekat je poboljšao jezičku raznolikost u gradu Puli kroz poboljšanje uslova kako bi ciljane zajednice koristile svoj maternji jezik u usmenoj i pisanoj komunikaciji sa lokalnim javnim vlastima. Ovaj projekat je takođe ostvario dodatnu vrednost u smislu povećane saradnje između raznih manjinskih organizacija. Kao što je pomenuto iznad, projekat ima veliki potencijal u smislu primene na druge jedinice lokalne samouprave. Kako bi se osigurali održivost i kontinuirani uspeh sličnih projekata u budućnosti, donete su sledeće preporuke:

- ▶ **Poboljšati svest o manjinskim pravima među ciljnom grupom.** Razgovori obavljeni u kontekstu evaluacije projekta i u okviru pripreme priručnika o najboljim praksama su pokazali da pripadnici manjinskih zajednica imaju ograničeno znanje o međunarodnom pravu, državnom zakonodavstvu, politikama i strategijama za unapređenje njihovih prava. Pored toga, uprkos odsustva konkretnih brojeva, iz razgovora se može zaključiti da se broj građana koji koriste maternji jezik u komunikaciji sa lokalnom administracijom nije povećao. Kako bi se maksimalno uvećao efekat napora za poboljšanje uslova za upotrebu manjinskih jezika u radu sa lokalnim vlastima, dodatna komponenta projekta bi morala uzeti u obzir aktivnosti komunikacije čiji je cilj jačanje svesti o pravima nacionalnih manjina među manjinskim i većinskim stanovništvom.
- ▶ **Obezbediti podršku manjinskog stanovništva.** Realizacija afirmativne akcije kojom se promoviše jezička raznolikost, poput postavljanja dvojezičnih znakova, u velikoj meri zavisi od lokalne podrške većinskog stanovništva za takve mere, kao i političke volje zvaničnika. U tom pogledu, neophodno je obezbediti širu podršku većinskog stanovništva za takve mere. Ovo može biti odrađeno kroz aktivnosti komunikacije, poput javnih rasprava, medijskih aktivnosti, brošura, pamfleta ili čak kampanja od vrata do vrata, posebno u manjim jedinicama samouprave.
- ▶ **Postaviti znanje jezika kao kriterijum za dobijanje posla.** Kako bi se obezbedila upotreba manjinskog jezika u javnoj sferi u lokalnim samoupravama gde su dva ili više jezika u službenoj upotrebi, pored organizovanja obuke na jeziku manjine, trebalo bi nametnuti postavljanje jezičkog kriterijuma za položaje u državnoj upravi. Kriterijum bi mogao dodatno biti prilagođen kako bi se odrazio stepen interakcije sa javnošću.



Pula

Evaluacija dobrih praksi u Crnoj Gori

Obrazovni medijatori i asistenti za Rome i Egipćane

Opština Tivat

Tema: Obrazovanje

Manjine: Romi i Egipćani

Uvod

Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica

Na teritoriji Crne Gore živi više od devet zajednica prema poslednjem popisu. Manjine su, uopšteno gledano, predmet diskriminacije. Iako država organizuje obuke za državni sektor u oblasti borbe protiv diskriminacije, efekti ove borbe su i dalje skromni.²²⁶ Albanska i bošnjačka zajednica i dalje nisu u dovoljnoj meri zastupljeni u državnoj upravi²²⁷, dok se romska i egipćanska zajednica suočavaju sa poteškoćama u zapošljavanju.

Ima izveštaja da je došlo do društvenog nasilja, posebno prema Romima, Aškalijskim i Egipćanima.²²⁸ Ove zajednice koje žive u Crnoj Gori se suočavaju sa velikim brojem problema. Dok neki od njih žive na teritoriji Crne Gore duži vremenski period, drugi su izbeglice sa Kosova*, čiji pravni status država još uvek nije rešila. Kao što je slučaj sa ostalim zemljama u regionu, i u Crnoj Gori, takođe, romska i egipćanska zajednica se suočavaju sa poteškoćama kada se radi o obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti o tržištu rada, a nemaju ni političke predstavnike. Pored toga, ove zajednice često žive u veoma lošim uslovima i naseljima bez infrastrukture. Žene iz ovih zajednica su posebno ugrožene jer se rano udaju, što im otežava obrazovanje i ugrožava njihovo zdravlje zbog ranog rađanja dece. Dok je osnovno obrazovanje u Crnoj Gori besplatno, kao i srednje obrazovanje (iako nije obavezno), stope pohađanja nastave su, uopšteno govoreći, niže za romsku (51%) i egipćansku zajednicu (54%).

226 Američki Stejt department, Izveštaj o praksama iz oblasti ljudskih prava za 2015, izveštaj o Crnoj Gori.

227 Priručnik za manjinska prava, Crna Gora.

228 Američki Stejt department, Izveštaj o praksama iz oblasti ljudskih prava za 2015, izveštaj o Crnoj Gori.

U opštini Tivat, Egipćani su četvrta najveća zajednica nakon crnogorske, srpske i hrvatske zajednice. Njihov ukupan broj iznosi 335, dok je ukupan broj Roma 35, a 1275 ljudi nije htelo da se izjasni po pitanju etničke pripadnosti. Ostale zajednice su, između ostalih, Albanci, Bošnjaci, Muslimani, Makedonci i Jugosloveni.²²⁹ Mora se naglasiti da je broj pripadnika romskih zajednica obično umanjen na popisu.

Romska i egipćanska zajednica u Tivtu priča albanski i romski, a suočava se sa poteškoćama u učenju crnogorskog, jezika koji se koristi u školama, pošto deca iz ovih zajednica retko pohađaju predškolsko obrazovanje. Posledica toga je da imaju poteškoća sa testom sposobnosti deteta za polazak u školu, što je inače kriterijum za sve učenike koji polaze u prvi razred. Pored toga, oni imaju problema sa polaganjem popravnog ispita koji se organizuje na kraju školske godine za učenike sa lošim ocenama. Učenici koji ne polože ovaj ispit moraju da ponove godinu, dok se učenici koji ne polože test sposobnosti deteta za polazak u školu vraćaju nazad u obdanište. Čak i ako učenici polože test sposobnosti, imaju poteškoća da prate nastavu i uspešno završe školu. U jednom slučaju koji služi indikator diskriminacije sa kojom su se suočavali romski i egipćanski učenici u Tivtu pre početka projekta, učitelji su poslali šest romskih i egipćanskih učenika nazad kući zbog „higijenskih razloga“.²³⁰ Diskriminatorsko ophođenje poput ovog može doprineti ranom ispisivanju iz škole. Pored toga, jezička barijera stvara dalje prepreke napretku učenika u školi, kao i unapređenje na radnom mestu

Projekat: odgovara na lokalne potrebe

Projekat pod nazivom „Obrazovni medijatori i asistenti za Rome i Egipćane“ se bavio pitanjem obrazovanja romske i egipćanske zajednice koje žive u Tivtu. Projekat je imao za cilj da ovo pitanje obradi u samoj osnovi, pre svega da pomogne da učenici polože prijemni ispit za upis u školu i završne ispite koji se organizuju za učenike sa nižim ocenama. Pored toga, projekat je radio sa decom iz romske i egipćanske zajednice koja su upisana u škole kako bi se bolje integrisala u školsko okruženje i smanjio broj učenika koji prevremeno napuštaju obrazovanje.

Kako bi se umanjila visoka stopa ranog ispisivanja i pružila podrška učenicima iz manjinskih zajednica u cilju rešavanja izazova u okviru obrazovnog sistema, projekat je pokrenuo Info tačku koja bi mogla da služi za praćenje njihovog pohađanja nastave, organizovanje dopunske nastave i radionica, kao i pružanje podrške učenicima i nastavnom osoblju. Info tačka, kancelarija u okviru škole koju čine medijator i obrazovni asistent, je u kontinuitetu radila u procesu monitoringa i pružanja mentorskih usluga učenicima. Ova kancelarija ne samo da je ojačala uloge obrazovnog asistenta i medijatora u okviru škole tako što je postavila jasne pozitivne standarde, već je takođe uspostavila važan kanal komunikacije između škole i roditelja koji često imaju problema sa crnogorskim jezikom. Svi relevantni akteri za poboljšanje obrazovanja dece su bili deo aktivnog rada kako bi ovaj

229 Zavod za statistiku Crne Gore, Podaci o popisu za 2011, <http://www.monstat.org/eng/page.php?id=394&pageid=57>.

230 „Unapređenje ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Drugi Unakrsni izveštaj za zemlju – ocena svesti, str. 227–228.

projekat uspeo – roditelji, škola i nadležne opštinske institucije. Pored toga, način na koji je projekat definisao ulogu obrazovnog asistenta i uslovi u kojima su radili mogu služiti kao dobra praksa za poboljšanje njihove uloge u Crnoj Gori. Kao što je navedeno u uvodnom delu ove studije²³¹, Savetodavni komitet je doneo procenu da romski obrazovni asistenti u Crnoj Gori često rade u izuzetno teškim uslovima u pravno neregulisanim okolnostima.

Najvažnije je da je projekat stvorio bezbedan prostor za decu iz romske i egipćanske zajednice. Roditelji sa kojima su obavljani razgovori su naveli da projekat ne samo da je pružio snažnu moralnu podršku, već i da su primetili ogromno poboljšanje u ponašanju svoje dece i uspehu u školi. Pored toga, roditelji su naveli da su kancelarija i njeno osoblje omogućili preko potrebnu dopunsku nastavu kako bi dete moglo da se obrazuje. Roditelji su takođe pohvalili činjenicu da je osoblje negovalo kreativnost dece pošto je projekat obuhvatio različite aktivnosti, uključujući razne vidove umetnosti. Jedan roditelj je naveo da je i on posetio Info tačku jer je osetio da je to kancelarija gde se može osetiti dobrodošlo kako bi se raspitao o detaljima rada. Takođe je izjavio da je Info tačka mesto gde se osoblje dobro stara o deci dok su u školi.

Povećani nivo poverenja između medijatora i obrazovnog asistenta, škole i roditelja je takođe omogućio da projekat radi na drugim izazovima sa kojima se suočava zajednica, poput ranog stupanja u brak i javnog prevoza. Projektni tim je često odgovarao na potrebe zajednice. Na primer, izgrađen je put uz pomoć opštine kako bi se omogućio bolji prevoz dece iz romske i egipćanske zajednice, pošto vozilo teško može da priđe njihovom naselju. Sve mere su preduzete sa ciljem poboljšanja nivoa pristupa i kvaliteta obrazovanja.

Iako je u početku postojao stav da opština Tivat ima manje povoljne uslove za realizaciju projekta,²³² pošto je uspeh projekta zavisio od lokalne škole u smislu realizacije, što je značilo da bi, ukoliko škola nije htela da učestvuje, projekat bio ugrožen, ova poteškoća je prevaziđena kada je pravnu osnovu Info tačke potvrdilo Ministarstvo obrazovanja. Pored toga, nepovoljni uslovi su prevaziđeni zbog činjenice da je projektni tim, koji je obuhvatio opštinske službenike, kao i medijatora i obrazovnog asistenta koji pripadaju manjinskim zajednicama, bio veoma uporan i motivisan da radi na projektu, što je bilo vidljivo od samog početka projekta²³³. Upravo je bliska saradnja svih koji su deo projekta, opštinskih službenika, škole i predstavnika zajednice omogućila uspešnu realizaciju ovog projekta.

Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora

Projektne aktivnosti su imale za cilj povećanje broja romskih i egipćanskih učenika u lokalnim školama, kao i poboljšanje njihovog školskog uspeha. Krajnji cilj je rad na pitanjima koja im ne omogućavaju da budu deo obrazovnog procesa.

231 Videti uvod, str. 14.

232 „Unapređenje ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Drugi Unakrsni izveštaj za zemlju – ocena svesti, str. 229.

233 „Unapređenje ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Prva unakrsna procena zemlje, str. 67.

Glavni rezultat projekta je bilo formiranje Info tačke, kancelarije u okviru lokalne škole „Drago Milović“. Info tačku su 800 puta posetili učenici, roditelji, nastavnici, direktor škole i predstavnici obrazovnih organa u toku realizacije projekta. Kroz Info tačku je organizovana dopunska nastava za decu. Naime, 69 časova je organizovano za decu predškolskog uzrasta kako bi se pripremili za polaganje testa sposobnosti. Dvaput nedeljno su organizovani dodatni časovi za stariju decu kako bi im se pomoglo ukoliko imaju poteškoća u redovnoj nastavi. Važno je da su učenici pohađali jezičku nastavu iz crnogorskog i engleskog. Učenici su pohađali nastavu engleskog jezika na dobrovoljnoj osnovi i projekat to nije predvideo na samom početku. Učenici su išli na ekskurzije i različite školske priredbe, kao i fotografske izložbe. To je pospešilo njihovu integraciju u školu i pomoglo im je da se prijatelje sa učenicima iz većinske zajednice.

Projekat je organizovao 16 radionica sa roditeljima kako bi se podigla svest o higijeni, ranom stupanju u brak, važnosti obrazovanja i sprečavanju vršnjačkog nasilja.

Izrađena je baza podataka romskih i egipćanskih učenika u opštini Tivat, a baza podataka je u toku projekta redovno bila ažurirana. Baza podataka će biti korišćena kako bi se dokumentovao broj učenika koji pohađaju školu, njihovo učešće u nastavi, ispratio broj učenika koji ne pohađaju nastavu i ustanovio broj budućih učenika koji se moraju upisati.

Metodologija

U svrhu procene najboljih praksi, obavljani su razgovori sa trinaest osoba. Sa članovima radnog tima i pripadnicima ciljane manjine su obavljani lični razgovori u opštini Tivat. Procena se takođe zasniva na poseti u toku juna Tivtu i školi „Drago Milović“.

Od trinaest osoba sa kojima su obavljani razgovori u svrhu ove studije, dve su bile opštinski zvaničnici, jedna osoba je bila predstavnik zajednica koji je radio u Info tački, jedna direktor škole, a dve osobe su bili članovi nastavnog osoblja koji su radili sa učenicima iz manjinskih zajednica kroz program mentorstva. Sedam učesnika razgovora su bili pripadnici ciljane manjine, od čega su tri osobe roditelji, a četiri deca. Pošto su deca bila veoma mlada i stidljiva, sa njima su razgovori obavljani u prisustvu roditelja. Osam učesnika razgovora su bile žene, a pet muškarci.

Evaluacija projekta

Ovaj projekat je bio uspešan jer je stvorio bezbedan i otvoren prostor za učenike iz manjinskih zajednica u okviru škole. Ovo je omogućilo njihovu integraciju i motivisalo ih da ostanu u školi i sami spoznaju prednosti obrazovanja. Projekat je takođe stvorio prostor gde bi se na-

„Info tačka je bila svetlo u mraku [romske i egipćanske] zajednice“

stavno osoblje moglo obratiti za savet u slučaju potrebe. Kancelarija je takođe služila kako bi podigla svest o problemima sa kojima se suočavaju učenici pripadnici egipćanske zajednice. Na kraju, stvorena je veza između roditelja i škole, a roditelji na taj način osećaju da se škola stara o njihovoj deci i da su ona bezbedna, ali i da su adekvatno informisani u svakom momentu.

Održivost

Održivost projekta počiva na funkcionalnosti Info tačke u okviru lokalne škole „Drago Milović“. Uspeh i efikasnost kancelarije, uz pomoć drugih faktora, čine ovaj projekat održivim i projekat koji zaslužuje da se realizuje u drugim školama u Crnoj Gori i u drugim zemljama. Komponente koje doprinose održivosti ovog projekta:

- Povećanje obrazovne podrške za učenike iz manjinskih zajednica

Info tačka za decu iz romske i egipćanske zajednice u okviru škole je stvorila prednosti za zajednicu i školu. Time se osigurava održivost jer je očigledno u najboljem interesu škole i šire zajednice da ova kancelarija nastavi sa svojim radom. Razgovori sa projektnim osobljem, roditeljima i decom su otkrili da bi svi želeli da ovaj projekat nastavi sa radom jer svi veruju da je projekat u velikoj meri doprineo većem stepenu integracije i kvalitetu obrazovanja za učenike iz manjinskih zajednica. Projektno osoblje je bilo zadovoljno uspehom dece u školi i smanjenim brojem ispisane dece, roditelji su bili veoma zadovoljni stručnom pomoći koju su deca dobijala, dok su deca dobijala stalnu podršku Info tačke.

Info tačku čine jedan medijator, jedan asistent, kao i nastavno osoblje koje organizuje dopunsku nastavu za učenike kako bi se pripremili za prijemni ispit. Pored toga, nastavno osoblje pomaže učenicima koji su već u školi da uhvate korak sa svojim vršnjacima. Učenici su podeljeni u grupu mlađe i starije dece i dobijali su pomoć tokom cele godine. Medijator i asistent su provodili puno radno vreme u kancelariji i rotirali su svoje radne rasporede. Njihov zadatak je bio da pomognu učenicima i nastavnom osoblju. Oni bi davali pomoć u smislu prevoda kako bi učenici, roditelji i nastavno osoblje mogli da se međusobno razumeju. Medijator i asistent su takođe pratili učinak učenika u toku testa i postarali se da svi učenici iz manjinskih zajednica budu prisutni. Medijator i asistent su pružili značajnu moralnu podršku učenicima i njihovim roditeljima, pospešujući na taj način integraciju učenika u školsko okruženje. Info tačka se nalazi u prostoriji u okviru zgrade škole. Tu se nalaze stolice i stolovi za učenike, sveske i drugi školski materijal, štampač i računar. Info tačka je veoma jednostavan, ali u isto vreme i topao prostor gde su deca u središtu rada. Zidovi su pokriveni crtežima koje su učenici sami nacrtali. Na taj način im se pruža osećaj ponosa, ali i vlasništva nad prostorom.

Dok je u početnim fazama pravni okvir za inkluziju takve Info tačke bio nedefinisan, dilema je rešena uz odobrenje Ministarstva obrazovanja Crne Gore kojim se omogućava rad kancelarije u okviru škole. Ova dozvola takođe navodi obaveze i radne zadatke lica koja rade u kancelariji, ali i omogućava legitimitet u okviru škole. Kancelarija je u toku trajanja projekta postala referentna tačka za učenike, nastavnike i roditelje. Deca su pronašla bezbedno okruženje gde mogu da dođu i

uče, da se požale, postavljaju pitanja ili zatraže savet. Nastavno osoblje se obratilo kancelariji kad god je dete izostalo sa nastave ili kada je bilo neophodno razgovarati sa roditeljima deteta. Roditelji koji su posećivali kancelariju kako bi razgovarali o napretku dece su takođe tražili pomoć sa čitanjem i pisanjem zvaničnih dokumenata. Mandat kancelarije je često prevazilazio zamišljene okvire jer su dva zaposlena službenika često radila duže nego što to propisuje njihovo radno vreme kako bi se postarali da su sva deca bila u školi, da su bezbedna i da im je prijatno u školskom okruženju. Ove godine su po prvi put pripadnici romske i egipćanske zajednice završili osnovnu školu u Tivtu, dok četiri učenika nastavljaju dalje školovanje u srednjim školama uz pomoć i podršku kancelarije u vidu procesa prijavljivanja. Iako je Info tačka pre svega zamišljena da pomogne upis u škole mlađim generacijama, ona je takođe služila i starijim učenicima jer su im medijator i asistent pružili pomoć u vidu saveta o mogućnostima školovanja. Ova dva zaposlena su takođe dala pomoć u toku procesa prijavljivanja za škole. Medijator i asistent i dalje rade u okviru Info tačke, te pripremaju decu za sledeću školsku godinu. Opština trenutno lobira kod Ministarstva obrazovanja da se dodele finansijska sredstva kako bi se kancelarija održala i nakon završetka projekta:

- ▶ Omogućavanje politika i praćenja na osnovu dokaza

Osoblje Info tačke, škola i opština su u okviru projekta sačinili bazu podataka učenika koji pripadaju egipćanskoj zajednici. Ova baza podataka je pomogla da se mapiraju učenici koji su upisani u školu i da se prati njihov dolazak na nastavu. Baza podataka je pripremljena za novu školsku godinu kako bi se osiguralo da su upisani svi novi učenici. Praćeno je pohađanje nastave učenika, a njihovi roditelji su kontaktirani svaki put kada bi deca bila odsutna sa nastave, što ranije nije bila praksa sa romskim i egipćanskim učenicima.

Baza podataka je jednostavan alat koji u budućnosti mogu lako koristiti i škola i opština. Baza podataka je na raspolaganju školi i opštini Tivat, gde se podaci čuvaju i ažuriraju.

- ▶ Pobošljanje komunikacije između škole i manjinskih zajednica

Dva zvaničnika koja rade u Info tački, jedan medijator i jedan posrednik, obučeni su pojedinci koji dobro znaju koja su im zaduženja i ograničenja u okviru škole. Oni su obučeni i imaju iskustva u radu sa osetljivim temama, poput ranog stupanja u brak. Njihovo znanje o pitanjima koja se tiču zajednica, kao i poverenje koje imaju među pripadnicima egipćanske zajednice u Tivtu, su neki od glavnih razloga uspeha projekta. Taj faktor takođe može osigurati održivost inicijative. Škola i opština su veoma zadovoljni radom koji su obavila dva službenika i veoma su zainteresovani da oni nastave da obavljaju svoj posao na istim položajima koje su imali u okviru projekta. Poverenje i entuzijizam su se takođe proširili na druge zaposlene u okviru kancelarije i nastavno osoblje, koji su svi povremeno radili na dobrovoljnoj osnovi kako bi se projekat održao. Medijator i asistent su obavili mnoge terenske posete koje su im pomogle da izgrade bliže veze sa romskom i egipćanskom zajednicom, ali i da bolje prate rad učenika. Posvećenost i znanje osoba koja su deo rada kancelarije predstavljaju njenu održivost.

- ▶ Povećanje jezičkih sposobnosti učenika iz manjinskih zajednica i njihovog učešća

Jezička nastava je bila od ključne važnosti za decu. Romsko i egipćansko stanovništvo u Tivtu govori albanski, dok je jezik nastave crnogorski. Jezička prepreka je jedan od glavnih razloga zašto učenici zaostaju u nastavi. Ne razumeju jezik nastave, te im samim tim nedostaje motivacija da nastave obrazovanje. Jezička nastava, zajedno sa dopunskom nastavom, im je pomogla ne samo da polože test koji sva deca moraju položiti kako bi pošla u školu, već im je takođe pomogla da se bolje snađu u okruženju. Imali su veći stepen samopouzdanja i pokazali su bolji uspeh u školi. Njihovo poboljšanje i uspeh ove godine, zbog velike podrške nastavnog osoblja, medijatora i asistenta, će nastaviti da ima pozitivne efekte.

- ▶ Jačanje svesti manjinskih zajednica

Projekat je organizovao radionice za roditelje i decu. Radionice sa roditeljima su od posebne važnosti jer su teme bile obrazovanje dece i rano stupanje u brakove. Jačanje svesti roditelja o ova dva pitanja je važno za održivost projekta jer roditelji postaju svesni važnosti da njihova deca ostanu u školi. Ova pitanja su posebno osetljiva kada se govori o učenicama jer su često upravo one te koje podležu pojavi ranih brakova, te stoga rano napuštaju obrazovanje. Ove radionice su omogućile rad sa roditeljima na problemu obrazovanja, a ne samo decom. Roditelji su u velikoj meri bili deo projekta. Indikativno je da su Info tačku 240 puta posetili roditelji koji su došli da se informišu o napretku svoje dece, ali i da traže pomoć povodom drugih pitanja. Jedan roditelj je rekao da je Info tačku posećivao gotovo svakodnevno jer je on taj prostor smatrao bezbednim okruženjem. Projektno osoblje je, kroz radionice koje su organizovane sa majkama, takođe videlo njihov potencijal. Mnoge žene su bile nezaposlene, ali imaju veštine koje im mogu omogućiti da se zaposle u budućnosti. Projektno osoblje trenutno razmatra načine na koje može u većoj meri uključiti majke u budući rad.

Osećaj zasluga za ostvarene rezultate

Projekat je imao široku podršku opštine, škole i zajednice. Opština je stvorila veoma jak osećaj vlasništva nad projektom, a isti je slučaj bio i sa školom. Primećeno je da nema boljeg mesta za Info tačku od škole gde medijator i asistent mogu da budu u direktnom kontaktu sa učenicima. Medijator, asistent i projektno osoblje su svi prevazišli svoje početne uloge u realizaciji projekta, a često su radili volonterski. Svi su pohvalili neprekidan rad medijatora i asistenta, te primetili da je njihov ugled u okviru škole, ali i romske i egipćanske zajednice, pomogao

Važna pitanja za razmatranje:

- **Pravni okvir:** pravni okvir za takvu kancelariju u okviru škole se može razlikovati od zemlje do zemlje. Pravni okvir se stoga mora razmotriti pre početka projekta kako bi se izbegli zastoji.
- **Zvaničnici:** važno je da osobe koje budu angažovane na položaju medijatora i asistenta budu obučene i da imaju dobar ugled u zajednici u kojoj rade.

uspešnoj realizaciji ovog projekta. Projekat je dobio podršku svih institucija koje su važne za njegovu realizaciju, pre svega opštine, lokalne škole i Ministarstva obrazovanja. Pored toga, projektno osoblje je imalo odličnu saradnju sa raznim direkcijama u okviru opštine, što je omogućilo realizaciju različitih projektnih mera. Ova podrška postavlja čvrst temelj za nastavak projekta. Međutim, faktor koji osigurava održivost projekta su pojedinci koji su bili deo realizacije. Projektno osoblje i dalje kritički razmišlja o pitanjima koja se tiču romskog i egipćanskog stanovništva u Tivtu. Osoblje je sproveo anketu sa roditeljima kako bi se pronašli razlozi zašto deca ne idu u školu i tražili su glavni razlog zašto zaostaju u nastavi. Na osnovu ankete, glavni razlog zašto deca zaostaju u školi je to što ne idu u obdanište, te stoga ne uče jezik i samim tim imaju problema kada polažu test za polazak u školu.

Ovi dodatni koraci pokazuju da su opština, škola i projektno osoblje odlučni u borbi protiv ove pojave od samog korena kako bi se uspešno eliminisala. Ova odlučnost i jak osećaj vlasništva, iznad svega, su garant uspešnosti projekta u narednim godinama pošto Info tačka služi kao glavni kanal komunikacije između raznih institucija, roditelja i dece.

Glavni elementi koji se mogu ponovo realizovati

► Info tačka u prostorijama škole

Info tačka u školi je mehanizam koji je veoma koristan i koji ima veoma vidljiv i pozitivan efekat na ciljnu zajednicu. Važno je da Info tačka bude organizovana u okviru škole i na nekoj drugoj lokaciji, a ne u spoljnoj prostoriji ili objektu, jer ovakav način rada može uspostaviti direktan kontakt sa učenicima i momentalno odgovoriti na njihove potrebe. Blizina je ključna u procesu izgradnje poverenja za učenike i nastavno osoblje jer su obe ove grupe naučile da se oslone na usluge Info tačke. Pored lokacije u okviru škole, škola daje legitimitet Info tački, što je od posebne važnosti za roditelje. Još jedan faktor koji Info tačku čini uspešnom, i koji bi trebalo uzeti u obzir ukoliko se ponovo organizuje negde drugde, je činjenica da su i muškarac i žena radili u toj kancelariji. Asistent, žena, je imala učenica i stoga je imala bolji uvid u to koji su njihovi problemi. Medijator, muškarac, je bio zadužen za borbu protiv predrasuda i nasilja koje je posledica predrasuda, odnosno provokacija do kojih dolazi u školskom dvorištu. Kroz nadzor učenika u toku velikog odmora medijator je mogao da spreči neslaganja i da ih reši. Pored toga, smanjena je verovatnoća da učenici izostaju sa nastave jer ih neko stalno prati i stara se o njima u toku velikog odmora. Prisutnost zvaničnika oba pola je takođe bila od pomoći kako bi se uspostavili bliži odnosi sa roditeljima, što je takođe bilo od ključne važnosti za smanjenje broja slučajeva ispisivanja ili dugotrajnog odsustva. Međutim, opština koja želi da na svom području pokrene ovakav projekat će morati ustanoviti pravne okvire i granice takvog poduhvata kako bi se jasno navele nadležnosti i mogućnosti rada takve kancelarije. Pošto je poverenje između medijatora i obrazovnog asistenta sa jedne i dece i roditelja sa druge strane od ključne važnosti za efikasan rad takve kancelarije, važno je obezbediti da se ovi pojedinci angažuju na duži rok.

► Radionice za roditelje i učenike

Projekat je organizovao nekoliko radionica za decu i roditelje o različitim pitanjima koja se tiču romske i egipćanske zajednice u Tivtu. Teme o kojima je bilo reči sa roditeljima su važnost higijene i čistoće, rani brakovi i važnost obrazovanja. Sa decom su organizovane razne umetničke radionice na temu crtanja, kao i jezička nastava. Radionice sa roditeljima su od posebne važnosti jer se roditelji takođe uvode u proces učenja. Podizanjem svesti roditelja po pitanjima poput ranog braka i obrazovanja, projekat je obezbedio da su sve osobe koje su najodgovornije za decu u potpunosti svesne posledica ispisivanja iz škole i ranog stupanja u brak. Važno je da roditelji budu deo takvih projekata, a ne samo deca, jer je kućno okruženje podjednako važno, ako ne i važnije, od školskog okruženja. Dok su neka pitanja o kojima je bilo reči na radionicama opšteg značaja (poput važnosti obrazovanja), druga se mogu promeniti u skladu sa lokalnim okolnostima.

► Dodatne obuke i nastava za učenike

Dopunska nastava na nivou obdaništa i za decu koja su već upisana u školu su od velikog značaja. Dopunska nastava nije samo korisna u slučajevima gde postoje jezičke prepreke, već i gde postoji visoka stopa ispisivanja iz škole. Dopunska nastava je pomogla da predškolska deca polože test za upis u prvi razred i izgrade samopouzdanje pre nego što krenu u školu. Starijoj deci koja nisu imala raniju podršku, nastava je pomogla da poboljšaju svoj uspeh u školi, razumeju teške koncepte i steknu disciplinu, kao što je naveo jedan učesnik u razgovorima. Pružanje obrazovne podrške za decu koja nisu ranije pohađala školu ili su pohađala, ali su napustila školu u nekom momentu, je veoma važno u izgradnji njihovog poverenja i samopouzdanja. Nastavu su dalje dopunile ekskurzije koje su služile kao motivacija da se đaci dobro pokažu u školi. Ovo je takođe dobra praksa. Dok su na dopunskoj nastavi deca bila isključivo iz romske i egipćanske zajednice, na ekskurzije su išli učenici iz svih zajednica. Škola je omogućila i smanjila finansijski iznos za decu koja pripadaju romskoj i egipćanskoj zajednici kako bi mogli da idu na ekskurzije. Ekskurzije su pomogle da se stvori prijateljstvo između zajednica. Jedan učesnik u razgovorima je rekao kako su deca sedela odvojena na početku ekskurzije, ali da su se na povratku izmešala i više se nisu delila.

Važno je napomenuti da je besplatan prevoz u velikoj meri omogućio pohađanje nastave. Ovaj prevoz bi ih čekao na kraju dopunske nastave i bezbedno ih vratio kući. Stoga, preporučuje se besplatan prevoz za učenike koji pripadaju ugroženim zajednicama.

► Baza podataka za praćenje pohađanja nastave i broja učenika

Baza podataka je veoma koristan i jednostavan alat i može se replicirati. Ovo posebno važi za manje opštine. Baza podataka omogućava praćenje broja učenika koji pohađaju školu, ali takođe može služiti u razvoju politika. U cilju rada na pitanjima sa kojima se suočavaju zajednice i razvijanja politika na osnovu dokaza, važno je njihovo učešće u određenoj opštini u procesu planiranja strategija za rad na pitanjima koje se tiču manjinskih zajednica.

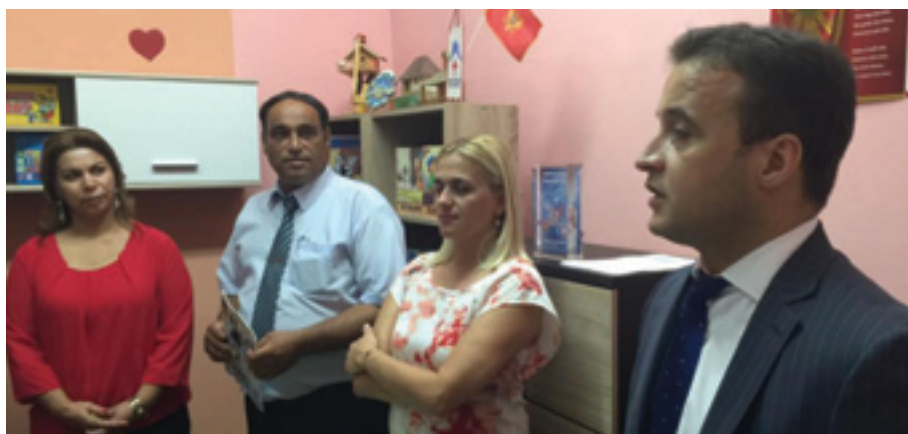
Pozitivni efekti:

1. Stvara se bezbedno i pouzdano okruženje za đake koji pripadaju manjinskim zajednicama
2. Jača se samopouzdanje i uspeh dece koja pripadaju manjinskim zajednicama
3. Gradi se snažna i trajna veza između škole i roditelja
4. Radi se na pitanjima đaka iz manjinskih zajednica i njihovog okruženja u ranoj fazi
5. Jača se efikasnost i uspeh uloge obrazovnih asistenata

Zaključak i preporuke

Ovaj projekat je stvorio bezbedno i toplo okruženja za đake koji pripadaju romskoj i egipćanskoj zajednici u Tivtu. Kroz Info tačku, a uz pomoć medijatora, obrazovnih asistenata i tutora, učenici imaju moralnu i obrazovnu podršku koja je neophodna da ostvare uspeh u školi. Pored toga, projekat je povećao poverenje koji roditelji imaju u obrazovni sistem, kao i opštinu, pošto su zajedno radili na uspešnoj realizaciji aktivnosti. Sveobuhvatni stav projektnog osoblja po pitanjima koja se tiču romske i egipćanske zajednice na polju obrazovanja je stvorio konkretne mere za prevazilaženje izazova. U cilju uspešne replikacije ovog projekta, sledeće preporuke mogu omogućiti takvu realizaciju:

- ▶ **Pravno definisati i osnovati ulogu obrazovnog asistenta.** Jasno definisani status za obrazovne asistente bi omogućio realizaciju projekta pošto ne bi došlo do zastoja u odgovoru zbog nesigurnosti u smislu radnih zaduženja. Pored toga, to bi dalo veći stepen legitimiteta i bezbednosti, što bi ojačalo saradnju sa nadležnim organima, poput škole i opštinskih ustanova. Iako je u Tivtu saradnja bila veoma efikasna bez jasne podele dužnosti, obavljanje uloge obrazovnog asistenta bi zavisilo od dobre volje škole i opštinskih, odnosno nacionalnih vlasti. Čak i u Tivtu, Info tačka je jedino mogla da bude realizovana nakon odobrenja Ministarstva i definisanja dužnosti, što je uzrokovalo određene zastoje u realizaciji.



Opština Tivat

Evaluacija dobrih praksi u Srbiji

E-trojezičnost

Subotica

Oblast: Službena upotreba jezika i pisma

Ključna manjina sa kojom je rađeno: Mađari, Hrvati

Uvod

Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica

Ustav Republike Srbije zabranjuje diskriminaciju pripadnika nacionalnih manjina i garantuje njihovo pravo na jednakost pred zakonom. Manjinska prava su detaljno uređena Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Odredbe o određenim manjinskim pravima su takođe navedene u Zakonu o službenoj upotrebi jezika i pisama, Zakonu o javnom informisanju i medijima i Zakonu o kulturi i relevantnim zakonima o obrazovanju.

Prema popisu iz 2011, u Srbiji postoji 37 različitih etničkih grupa. Najveće etničke manjine su Mađari (3,53%), Bošnjaci (2,02%), Romi (2,05%), Hrvati (0,81%) i Crnogorci (0,54%), dok ostale manjine čine manje od 0,5 pojedinačno. Dok su etnički Srbi i Crnogorci većinski pravoslavni hrišćani, Mađari i Hrvati su katolici, a etnički Bošnjaci, Romi i Albanci su većinski muslimani. Etnički Srbi, Bošnjaci, Crnogorci i Hrvati pripadaju južnoslovenskoj grupi naroda, dok su Mađari, Romi i Albanci neslovenskog porekla. Iako se južnoslovenske etničke grupe međusobno razumeju, svaka od ovih etničkih grupa ima sopstveni jezik.

Veoma je vidljiva teritorijalna koncentrisanost u Srbiji, gde manjine nastanjuju regione koji se graniče sa svojim matičnim državama. Mađari žive pre svega u Vojvodini, gde čine 14,28% stanovništva u pokrajini. U šest opština koje se graniče sa Mađarskom, oni čine apsolutnu većinu, dok u dve čine relativnu većinu. Bošnjaci žive pre svega u Sandžaku, oblasti između Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine i Kosova*. Albanci žive pre svega u opštinama Preševo, Bujanovac i Medveđa koje se graniče sa Kosovom*. Romi žive u celoj Srbiji i procenjuje se da je njihov broj najmanje triput veći nego što to govore zvanični podaci. Manjak precizne statisti-

ke o njihovom stvarnom broju je posledice visokog stepena isključivanja sa kojim se ova grupa suočava u svakoj sferi života, počevši od niske stope učešća u obrazovanju i na tržištu rada do nesigurnih socijalnih i ekonomskih uslova u kojima žive Romi.

Najveći stepeni etničke udaljenosti se ispoljavaju u odnosu prema Albancima, nakon čega slede Hrvati, Romi i Bošnjaci. Pored toga, trebalo bi pomenuti da u proteklih nekoliko godina i dalje sporadično dolazi do međuetničkih incidenata u Vojvodini, posebno u gradovima gde živi mađarska manjina – u Temerinu, Bečeju i Novom Sadu. Većina problema sa kojima se suočavaju manjine se tiču siromaštva i manjka ekonomskog razvoja regiona gde se u najvećoj meri nalaze. Sandžak i južna Srbija su među najsiromašnijim područjima u Srbiji. Visoka stopa nezaposlenosti, zanemarena infrastruktura i manjak ekonomskih prilika doprinose faktorima destabilizacije.

Prema popisu iz 2011, grad Subotica ima 141 554 stanovnika, od čega su 35,65% (50 469 stanovnika) pripadnici mađarske manjine, 27,02% (38 254 stanovnika) su Srbi, 10% (14 151 stanovnika) su pripadnici hrvatske nacionalne manjine, dok 9,57% (13 553 stanovnika) stanovništva pripada bunjevačkoj nacionalnoj manjini.

Projekat: odgovara na lokalne potrebe

Iako srpski Ustav propisuje službenu upotrebu srpskog jezika i ćirilicnog pisma, on takođe dozvoljava pripadnicima nacionalnih manjina pravo na službenu upotrebu svog jezika i pisma. Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisama potvrđuje da manjinski jezik može biti korišćen u zakonodavnom smislu i pri komunikaciji sa javnim organima. Takođe, imena se mogu unositi u lične dokumente na jeziku i pismu nacionalne manjine. Pored toga, nazivi na jeziku i pismu nacionalne manjine se mogu unositi u zvanične dokumente, rad predstavničkih tela, nazive jedinica lokalne samouprave, gradova i sela, trgova, itd. u opštinama gde među stanovništvom ima najmanje 15% pripadnika nacionalne manjine. Postoji sedam jezika u službenoj upotrebi u različitim opštinama u Vojvodini (srpski, hrvatski, rumunski, rusinski, mađarski, slovački i češki) i četiri u određenim opštinama u centralnoj Srbiji (srpski, bosanski, albanski i bugarski).

Prepoznavajući potrebu za poboljšanjem upotrebe mađarskog i hrvatskog jezika u Subotici, ovaj projekat ima za cilj izgradnju tehničkog kapaciteta predstavničkih organa lokalne samouprave kroz sveobuhvatnu upotrebu specijalizovanog softvera za sistem upravljanja dokumentima (engleski: Document Management System – DMS) na oba jezika. DMS je računarski program kojim se prati, upravlja i pohranjuje službena dokumentacija u državnoj upravi u Subotici. Međutim, ovo je do sada postojalo samo na srpskom jeziku.

Očekuje se da će projekat imati dugoročni efekat na kvalitet i opseg primene jezičkih prava nacionalnih manjina i u rešavanju ličnih potreba građana koji su pripadnici nacionalnih manjina. Iako su glavni korisnici DMS softvera radnici gradske uprave, glavna grupa stanovništva koja bi trebalo da oseti prednosti su građani

koji pripadaju mađarskoj i hrvatskoj manjinskoj zajednici. I dalje nema značajnog interesovanja manjina kojima je projekat namenjen za upotrebu novih administrativnih usluga koje se nude na manjinskim jezicima. Učesnici razgovora u svrhu izrade ove studije to objašnjavaju činjenicom da je sistem tek nedavno formiran, ali i da nema dovoljno promotivnih aktivnosti. Konačno, saradnja sa savetima nacionalnih manjina nije adekvatna. Uprkos tome, nekoliko predstavnika manjina kojima je projekat namenjen je smatralo da je projekat važan i izrazili su svoje zadovoljstvo jer sada postoji mogućnost da se, na primer, registruje manjinska izborna lista na maternjem jeziku.

Ove izazove je već naveo prvi unakrsni izveštaj za zemlju u okviru projekta. Izveštaj je naglasio da postoji manjak inkluzije relativno dobro organizovane manjinske zajednice u odabiru teme ili načinu izrade projekta. Međutim, uzevši u obzir visoko tehnološki aspekt projekta, ova poteškoća nije sprečavala uspešnu realizaciju samih projektnih zadataka. I pored toga, kako bi se distribuirali rezultati projekta i podigla svest građana koji pripadaju nacionalnim manjinama o pravu na upotrebu sopstvenog maternjeg jezika u radu sa gradskom upravom, biće od ključne važnosti uključiti manjinske NVO i savete nacionalnih manjina.

Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora

Glavni rezultat projekta je pokretanje specijalizovanog sistema za upravljanje dokumentima (DMS) – softverski sistem za organizaciju dokumenata uz mogućnost kontrole i praćenja jezika upravnih postupaka i mogućnost obaveštavanja korisnika o obradi njihovog zahteva u sledećoj fazi, kao i o okončanju postupka. DMS je testiran u toku realizacije projekta, dok su gradski obrasci prevedeni i elektronski integrisani na jezicima koji su u službenoj upotrebi u lokalnoj samoupravi.

Ovaj projekat je visoko tehničkog karaktera, te zahteva poseban vid ekspertize. Stoga, važna komponenta realizacije projekta je bilo jačanje kapaciteta približno 40 lokalnih samouprava kroz organizovanje obuke o upotrebi DMS softvera.

Rezultati projekta su predstavljeni na jednodnevnoj međuopštinskoj konferenciji, kao i kroz razne promotivne aktivnosti na području Severno-bačkog okruga, što takođe podrazumeva dane informisanja koje je organizovao grad Subotica i povećanu saradnju sa lokalnim i nacionalnim medijima.

Metodologija

U svrhu ove studije su obavljani razgovori sa pet osoba, od čega su tri bile opštinski službenici, jedna osoba je bila predstavnik saveta nacionalnih manjina, dok je jedna osoba pripadnik ciljne manjine. Predstavnik saveta i predstavnik ciljne manjine nisu bili deo realizacije projekta. Od pet učesnika razgovora, četiri su bile žene, a jedan je bio muškarac. Sa članovima radnog tima i pomenutim manjinama su obavljani lični razgovori u gradu Subotici u toku juna 2016.

Evaluacija projekta

Održivost

- ▶ Veći stepen jezičke raznolikosti

Projekat je povećao stepen jezičke raznolikosti u gradu Subotici kroz integrisanje dokumentacije koju usvaja gradska uprava u okviru raznih nadležnosti (npr. manjinski birački spiskovi, registri, finansije, socijalna zaštita, porodični dodatak, itd) u jedinstveni sistem koji se pridržava kriterijuma službene trojezičnosti, pre svega kada se radi o srpskom, mađarskom i hrvatskom jeziku. Održivi rezultat je objedinjavanje dokumenata u čitavoj gradskoj upravi kako bi se oni mogli izraditi na sva tri službena jezika i kako bi se brzo i pouzdano mogli distribuirati. Projekat je na taj način uspeo da kroz ove mere poboljša službenu upotrebu manjinskih jezika u državnoj upravi grada Subotice, u komunikaciji sa predstavnicima manjinskih zajednica i u međusobnoj interakciji lokalnih vlasti.

- ▶ Poboljšanje primene pravnih odredaba i poboljšanje službene upotrebe manjinskih jezika.

Efekat projekta je dosledna primena Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma, kao i drugih gorepomenutih pravnih akata. Ovaj projekat će imati dugoročni efekat na kvalitet i obim primene prava nacionalnih manjina u državnoj upravi u smislu maternjeg jezika za nacionalne manjine.

- ▶ Modernizacija informatičkog sistema gradske uprave

Kao rezultat projekta, u potpunosti je unapređen postojeći informatički sistem gradske uprave. Oko 40 lokalnih samouprava je prošlo obuku o upotrebi novih informatičkih tehnologija koje se tiču realizacije ovog projekta. Izgradnja kapaciteta gradske uprave će pomoći prevazilaženju praktičnih i tehničkih poteškoća do kojih dolazi u upotrebi manjinskih jezika na polju službene komunikacije. Pored toga, ovaj projekat je već otvorio nove kanale komunikacije između gradske uprave i manjinske zajednice putem elektronske pošte i SMS-a. Održivost projekta se obezbeđuje kroz novoformirani specijalizovani softver za sistem upravljanja dokumentima (DMS). Sistem ima mogućnost kontrole i praćenja jezika upravnih postupaka i obaveštavanja korisnika o obradi njihovog zahteva u sledećoj fazi, kao i o okončanju postupka. Kancelarija daje glavni modul koji formira osnovu čitavog rada Gradske većnice. Modul se koristi za prijem dokumentacije i praćenje toka predmeta, dok se pored toga koristi za prikupljanje statističkih podataka koje će gradska uprava i nadležne institucije koristiti kako bi dalje razvili pravne i praktične instrumente za unapređenje manjinskih prava.

Osećaj zasluga za ostvarene rezultate

Tim za realizaciju projekta su činili pripadnici Odeljenja za lokalni ekonomski razvoj (LED), Odeljenja za informatiku i administrativnog osoblja koje se bavi radom sa korisnicima usluga u Subotici. Akteri sa kojima su obavljani razgovori tvrde da

su svrha, način izrade projekta i zadaci bili jasni svima koji su bili deo realizacije projekta. U toku projekta, tim za realizaciju je svakodnevno vodio bliske razgovore o dotičnim merama u prostorijama Gradskog saveta, dok su, pored toga, održane brojne medijske promotivne aktivnosti, jedna konferencija i četiri bilateralna sastanka između opštinskih aktera i manjinskih predstavnika. Iako projekat nije imao značajnu podršku ciljnih manjina zbog svog strogo tehničkog aspekta, važnije je bilo da tim za realizaciju dobije podršku Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

Glavni elementi koji se mogu ponovo realizovati

- ▶ Specijalizovani sistem za upravljanje dokumentima

Specijalizovani sistem za upravljanje dokumentima (DMS) – softverski sistem za organizovanje dokumenata uz mogućnost kontrole i praćenja jezika upravnih postupaka i mogućnost obaveštavanja korisnika o raznim fazama njihovih predmeta je zaista dobra praksa koju primenjuje grad Subotica. Kao takva, ova mera se može ponoviti u raznim ustanovama državne uprave. Međutim, činjenica da je DMS preveo gradske obrasce na tri službena jezika u Subotici (srpski, mađarski i hrvatski) čini ovu komponentu projekta jedinstvenom i inovativnom, te kao takav zaslužuje pohvalu u smislu replikacije u okruženju nehomogenih jedinica lokalnih samouprava. I dok ovaj projekat može biti momentalno korišćen u drugim opštinama u Vojvodini koje imaju iste manjinske jezike, kao što je naučeno iz faze razgovora, tim za realizaciju projekta je već dobio pitanja o transferu veština na nekoliko drugih opština u Crnoj Gori i južnoj Srbiji.

Pozitivni efekti:

1. Poboljšana primena pravnih odredbi kada se radi o zaštiti jezičkih prava nacionalnih manjina
2. Povećan kapacitet državne uprave u gradu Subotici
3. Povećan stepen jezičke raznolikosti u gradu Subotici
4. Povećana pristupačnost gradskim uslugama za pripadnike mađarske i hrvatske nacionalne manjine

Zaključak i preporuke

Stvaranjem sistema koji mogu koristiti zaposleni u gradskoj upravi za dobrobit svojih građana, projekat je uspeo da unapredi kapacitete državne uprave grada Subotice. Pored toga, projekat je povećao stepen jezičke raznolikosti u Subotici kroz davanje mogućnosti pomenutim manjinama da obrađuju i podnose službene dokumente na svom maternjem jeziku kroz DMS. Kao što je pomenuto iznad, projekat ima veliki potencijal u smislu primene na druge jedinice lokalne samou-

prave. Kako bi se osigurali održivost i kontinuirani uspeh sličnih projekata u budućnosti, donete su sledeće preporuke:

- ▶ **Transfer znanja.** Ovaj projekat je visoko tehničkog karaktera, te zahteva poseban vid ekspertize. Stoga, važna komponenta budućih projekata koji se tiču upotrebe DMS kako bi službenici lokalnih samouprava mogli da bolje rade na manjinskim pravima u svojim opštinama bi morali biti transfer znanja i izgradnja kapaciteta dotičnih lokalnih samouprava. Imajući u vidu da su javni službenici grada Subotice pokazali visok stepen sposobnosti u razvoju i realizaciji aplikacije DMS, veoma se preporučuje da oni budu treneri za zainteresovane lokalne samouprave.
- ▶ **Obezbediti finansijske kapacitete.** Uprkos snažnoj političkoj volji za poboljšanjem integracije nacionalnih manjina, kao što je to slučaj sa gradom Suboticom, kompleksni i sveobuhvatni zadaci pokretanja DMS ne bi mogli biti ispunjeni bez finansijskog doprinosa EU i Saveta Evrope. Pošto postoji opšti trend u smislu stagnacije, a ponekad i stvarnog smanjenja u visini finansijskih sredstava koja se dodeljuju za unapređenje kulturnih i drugih aktivnosti manjina u jugoistočnoj Evropi, što dodatno komplikuje tekuća finansijska kriza, može se zaključiti da finansijska ograničenja u velikoj meri otežavaju realizaciju zahtevnih projekata, poput uvođenja DMS. Stoga je važno je obezbediti održive finansijske kapacitete raznih opština na nacionalnom nivou kako bi one mogle da realizuju inovativne projekte koji su korisni za lokalne manjine.
- ▶ **Poboljšati svest o manjinskim pravima među ciljnom grupom:** Pokretanje aplikacije i obuka za aktere iz lokalne samouprave nije cilj samo po sebi. Razgovori su pokazali da pripadnici nacionalnih manjina imaju ograničeno znanje o zakonima, politikama i strategijama za unapređenje njihovih prava. Posledica toga je da ne koriste priliku da komuniciraju sa gradskom upravom na svom maternjem jeziku. Stoga, kako bi se u najvećoj mogućoj meri iskoristila DMS aplikacija u budućem radu, dodatna komponenta projekta bi morala da uzme u obzir komunikaciju sa javnošću, a cilj takve aktivnosti bi bilo podizanje svesti o manjinskim pravima.



Subotica

Evaluacija dobrih praksi u „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“

Kroz tradicionalne kulturne vrednosti zajednica do boljeg života građana u Staro Nagoričanima

Staro Nagoričane

Tema: Očuvanje kulture

Manjine: Srpska

Uvod

Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica

Manjinske zajednice koje žive u „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ često nisu adekvatno predstavljane ni na političkom nivou, ni na nivou državne uprave. Albanska zajednica se žalila da nisu adekvatno predstavljani ni u jednom od ta dva, dok su izveštaji Ombudsmana²³⁴ i nedavni izveštaj o sprovođenju u delo Ohridskog okvirnog sporazuma zaključili da, sa izuzetkom srpske i vlaške zajednice, nijedna druga manjinska zajednica nije adekvatno predstavljana, posebno kada se radi o rukovodećim položajima²³⁵. Pored toga, došlo je do većeg broja incidenata u toku proteklih godina između etničkih Albanaca i etničkih Makedonaca. Ovi sukobi su doveli do povećanih tenzija u međuetničkim odnosima. Romska zajednica je često predmet diskriminacije, posebno kada se radi o prilikama zapošljavanja i pristupu zdravstvenim uslugama.

Obrazovanje u „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ je omogućeno na sopstvenom jeziku za nacionalne manjine. Nastava se odvija na albanskom, srpskom i turskom. Međutim, nema nastave na romskom jeziku. Pored toga, učenici u osnovnim i srednjim školama uče odvojeno jer su smene u školama često odvojene po etničkoj liniji. Stoga, u školi gde uče i Albanci i Makedonci, učenici idu

234 Navedeno u Izveštaju o praksama iz oblasti ljudskih prava za 2015, američki Stejt department. Izveštaj za Makedoniju.

235 Ohridski okvirni sporazum: Social Cohesion Review.

u školu u dve različite smene, te nema puno prilika da zajednice međusobno komuniciraju. Mediji su takođe podeljeni. Nacionalna televizija emituje vesti i emisije na svim manjinskim jezicima. Međutim, privatni mediji često emituju program na jednom jeziku. Postoje samo dve privatne televizije na albanskom i makedonskom. Pored toga, upotreba govora mržnje u medijima je takođe veoma prisutna i retko se kažnjava.

Manjinske zajednice, koje zajedno čine manje od 20% stanovništva, su često marginalizovane, posebno u oblasti izrade politika. Kako bi se pratila i unapredila realizacija zakona koji se tiču ovih zajednica, država je osnovala Agenciju za ostvarivanje prava zajednica koja se još uvek suočava sa neadekvatnim mandatom, budžetom, kao i nedostatkom podrške nadležnih državnih institucija²³⁶.

Kultura je jedna od oblasti za koju Ohridski okvirni sporazum iz 2001. predviđa decentralizaciju. Decentralizacija na polju kulture bi imala ulogu ispunjavanja specifičnih lokalnih potreba zajednica koje se razlikuju po svom etničkom i kulturnom identitetu. Ministarstvo kulture i centralni budžet „Bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ finansiraju kulturne projekte i ustanove koje se smatraju državnim ustanovama. S obzirom da se te aktivnosti i ustanove smatraju lokalnim, finansije se daju u vidu blok transfera preko centralnog budžeta „Bivše jugoslovenske Republike Makedonije“ za svaku opštinu, kao i kroz skromnu podršku lokalnih vlasti, ukoliko postoje raspoloživa sredstva.

Mora se naglasiti da državne aktivnosti koje finansiraju centralne institucije čine najveći deo donacija ili finansiranja kulturnih aktivnosti, dok blok donacije čine manji deo. Pored ograničenih resursa za kulturne projekte, većina sredstava ide gradskim opštinama. Manje, ruralne opštine, koje nemaju nasledene kulturne ustanove koje preferiraju centralni organi, samim tim imaju malo ili nimalo sredstava. Opštine poput Staro Nagoričana dele sudbinu grupe opština koje dobijaju veoma malo novca iz centralnog budžeta. Pod ovakvim okolnostima, spoljno finansiranje je prilika da ove opštine pokrenu nove aktivnosti.

Na osnovu popisa iz 2002, u Makedoniji ima 2 022 457 stanovnika, od čega su 724 566 pripadnici zajednica, tj. nisu većina. Srpska zajednica je četvrta najveća zajednica na nivou države (35 939 pripadnika) i druga najveća u opštini Staro Nagoričanima sa 926 pripadnika²³⁷ od ukupno 4 840 stanovnika. U vreme popisa, u opštini je živelo 3 906 Makedonaca, 1 Rom i 6 „drugih“. Službeni jezici su makedonski i srpski, a to su i jezici nastave u lokalnim školama.

Projekat: odgovara na lokalne potrebe

Projekat pod nazivom „Kroz tradicionalne kulturne vrednosti zajednica do boljeg života građana u Staro Nagoričanima“ je imao za cilj ožvljavjanje kulturnih tradicija srpske zajednice. Promocija kulturnih vrednosti i tradicija su ostvareni kroz učenje tradicionalnih igara, u čemu su učestvovala mala deca. Još jedna aktivnost

236 Ohridski okvirni sporazum: Social Cohesion Review, str. 9.

237 Državni zavod za statistiku, popis iz 2002, <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/knigaXIII.pdf>.

je bila izrada tradicionalne nošnje od strane žena koje imaju lokalno znanje. Opština Staro Nagoričane je geografski razuđena. Postoji 39 naseljenih oblasti u okviru opština, od kojih su neke poprilično male. Ovaj projekat je bio prilika da se povežu građani opštine i stvori osećaj zajedništva.

Aktivnosti ovog projekta su uspele da revitalizuju društveni i kulturni život Staro Nagoričana. Građani opštine iz redova svih zajednica (srpske, makedonske i romske), kao i posetioci sa strane su prisustvovali svim događajima gde su organizovane tradicionalne igre. Predsednik opštine je zadovoljno izjavio da „je projekat bio hit“ u toku razgovora u svrhu izrade ove studije. Zaista, ovo je bio prvi projekat te vrste, što je istaklo nekoliko ljudi sa kojima je obavljen razgovor. Projekat je takođe obezbedio održivost kroz obuku za učesnike i tako što su obezbeđeni mehanizmi za nastavak ovog projekta.

U početnoj analizi ovog projekta su bila navedena dva rizika – zavisnost od NVO za realizaciju projekta i angažovanje lokalnih zajednica²³⁸. Saradnja između NVO i opštine je rasla kako je tekla realizacija projekta, pošto je postojao zajednički osećaj ponosa i odgovornosti za projekat. Iako se nije smatralo da je srpska zajednica dobro organizovana, ovaj projekat je uspeo da organizuje aktivnosti koje su okupile ljude. Izazov projekta se ticao niskog odgovora na pozive da žene prođu obuku izrade narodne nošnje pošto su se samo četiri žene (neophodan broj) prijavile i predstavljale sve tri zajednice u Staro Nagoričanima. Dve su bile Srkinje, jedna je bila Romkinja, a jedna Makedonka. Međutim, visok stepen učešća dece u učenju igara pokazuje jako interesovanje za projekat i očuvanje kulturnih vrednosti.

Učesnici ovog projekta su imali osećaj lokalnog vlasništva, a takođe su bili ponosni na ono što su postigli. Deca su bila srećna jer su stekla nove veštine i veoma su ponosna na svoje rezultate. Zajednica se u velikoj meri takođe osetila delom projekta. Roditelji su bili zadovoljni aktivnošću u kojoj su njihova deca učestvovala, dok su žene koje prave narodnu nošnju često imale posetioce iz opštine koji bi dolazili da vide kako napreduje posao. Radionice za žene su bile zanimljivo mesto za posetu jer je bilo puno materijala, od čega je najzanimljiviji bio razboj. Same žene su bile ponosne na ono što su postigle. Pored toga, žene koje su prošle obuku su takođe razvile dobre odnose sa mladim igračima folkloru kojima su pomogli da se sprema pred svaki nastup, te je tako stvorena jaka veza između različitih delova projekta.

Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora

U okviru ovog projekta, profesionalni koreograf je naučio 96 dece starosti 5–14 godina da igraju tradicionalne igre. Kako bi deca mogla da igraju igre u narodnoj nošnji, četiri lokalne žene su prošle obuku iz šivenja, veženja i tkanja narodne nošnje. Žene koje su prošle obuku su u toku projekta izradile 500 komada odeće. Ovom odećom se predstavljaju tri različita regiona, te se stoga predstavlja raznolikost narodne nošnje srpske zajednice. Kako bi se osiguralo da narodna nošnja

238 „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Unakrsni izveštaj za zemlju o prvoj proceni projekta, str. 57.

i drugi proizvodi ovog projekta imaju adekvatan prikaz i kako bi se pokazalo da zaista pripadaju zajednici, opština ih je sve stavila u Etno kuću, koja je otvorena pred kraj projekta, koju svi mogu da posete.

Održano je pet koncerata u različitim selima na području opštine, kao i jedan u opštini Kumanovo. Takođe je organizovana završna izložba gde su izloženi sva odeća, suveniri i drugi proizvodi izrađeni u toku projekta. Pored toga, opština Staro Nagoričane je dobila NVO u vidu ogranaka organizacije „Srpski vez“, što je pomoglo u realizaciji projekta. „Srpski vez“ je kulturna organizacija koja ima za cilj promociju srpske kulture u Makedoniji, a ogranak u Staro Nagoričanu je osnovan kako bi se omogućila realizacija projekta. Organizacija će nastaviti da ima ogranak u opštini nakon završetka projekta.

Metodologija

U svrhu ove studije su obavljani razgovori sa šesnaest osoba, od čega su dve osobe opštinski službenici, jedna osoba je član NVO koja je bila deo realizacije projekta, jedan je bio organizator obuka za žene, jedan je bio koreograf, jedan je bio direktor škole, jedan je bio roditelj, dok je broj pripadnika ciljane manjine devet. Osam učesnika razgovora su bile žene, a osam muškarci. Sa svim učesnicima su obavljani lični razgovori u toku posete Starom Nagoričanu, dok je razgovor sa konsultantom/supervizorom obavljen putem elektronske pošte. Za decu sa kojom su obavljani razgovori su dobijene dozvole direktora škole. Sa članovima radnog tima i pripadnicima ciljane manjine su obavljani lični razgovori u opštini Staro Nagoričane. Procena se takođe zasnivala na poseti Starom Nagoričanu u toku maja 2016. Pošto je ovaj projekat imao različite komponente, poput narodne nošnje i ćilima, izložbe u Etno kući, bilo je takođe važno da se i ove komponente adekvatno ocene.

Evaluacija projekta

Projekat je uspešan jer je revitalizovao i spojio čitavu zajednicu kroz nastupe, igre i lekcije iz izrade različitih komada odeće. Projekat je takođe inspirisao opštinu i zajednicu da nastave sa ovim i drugim projektima koji bi doprineli ka bogatijem kulturnom i društvenom životu svih zajednica koje žive u Staro Nagoričanima. Na kraju, projekat je doprineo jačanju mladih i žena u ovoj opštini.

Održivost

Ovaj projekat je održiv jer postoji mnogo faktora koji omogućavaju nastavak projekta čak i nakon okončanja granta. Faktori koji ovaj projekat čine održivim takođe čine projekat vrednim realizacije na drugim mestima jer više elemenata ovog projekta mogu biti samoodrživi. Ti faktori uključuju:

► Povećanje kapaciteta i jačanje uloge lokalnih žena

Četiri žene su prošle obuku u toku realizacije ovog projekta. Njihove nove veštine uključuju tkanje, šivenje i veženje. Pored veština koje su naučile, žene su dobile veću ulogu u društvu, bile su ponosne na svoj rad i voljne da nastave da koriste svoje novostečene veštine. Pored toga, projekat im je omogućio zaposlenje jer su bile plaćene u vidu honorara. Zaposlenje je omogućilo da ove žene napuste domove i druže se nekoliko sati, pored toga što su stekle nove veštine.

U toku posete Staro Nagoričani, žene su sa ponosom pokazale svoj rad. Iako su, kako same kažu, bile skeptične u početku, sada su imale samopouzdanje da nastave sa ovim radom. Njihov instruktor i opštinski zvaničnici su takođe to приметili. Pošto kupljeni alati ostaju u radionici nakon kraja projekta, lakše će biti sa nastavkom projekta. Realizatori projekta već istražuju načine kako ova aktivnost može biti održiva. Žene koje su prošle obuku mogu otvoriti sopstvena preduzeća i u budućnosti početi da prodaju proizvode. Staro Nagoričane je turistička opština i ima poznate znamenitosti. Stoga ideja malog preduzeća u budućnosti može biti od velike koristi.

► Očuvanje kulture kroz mlade generacije

Projekat je predvideo obuku 36 dece. Međutim, 109 dece se pojavilo na startu projekta, a 96 njih je ostalo u grupi do samog kraja projekta. Kao rezultat toga, od 36 kompleta odeće koje je prvobitno trebalo izraditi, do kraja projekta se taj broj povećao na 60. Veliki broj dece koji je učestvovao u ovom projektu je jasan indikator potrebe za kulturnim aktivnostima. Deca su pripadala makedonskoj, srpskoj i romskoj zajednici i žive u različitim selima u opštini Staro Nagoričane. Časovi narodnih igara se smatraju uspešnim jer su deca naučila više o kulturnom nasleđu, kao i disciplini i važnosti rada u okviru multietničkog tima. Ovo je posebno važno u makedonskom kontekstu jer deca nemaju prilike da često uče o kulturama drugih zajednica²³⁹. U okviru projekta su pokazane tradicionalne srpske igre i nošnja iz različitih regiona Makedonije i Srbije. Samim tim, ovo je bila prilika da se pozitivno govori o više kultura.

Čini se da je projekat takođe otvorio alternative za decu jer je više njih htelo da bude deo muzičkih i drugih van nastavnih aktivnosti. Samim tim, tradicionalne igre nisu omogućile samo van nastavnu aktivnost, već su i motivisale učesnike da takođe nastave da budu aktivniji kroz druge kulture.

Ova aktivnost može biti održiva jer opština može odlučiti da naplaćuje simboličan iznos za učesnike u svrhu plaćanja dela ili cele plate za koreografa i u svrhu organizovanja prevoza za decu iz drugih sela u opštini.

► Veće angažovanje zajednice u očuvanju kulture

Pošto je ovo bio prvi put da se takav projekat realizuje u opštini Staro Nagoričane, zajednice su u velikoj meri bile deo projekta. Takođe su bile zahvalne na njegovoj

239 Ohridski okvirni sporazum: Social Cohesion Review, str. 7

realizaciji. Svi događaji i nastupi su imali odličnu posećenost. Roditelji dece su bili veoma srećni što su mogli da deci omoguće van nastavnu aktivnost, ali i budu prisutni na nastupima.

Šira zajednica je takođe pokazala interesovanje i podršku ženama koje su bile zadužene za izradu narodne nošnje. Građani bi se često pojavili na radionicama i gledali kako se pravi nošnja. U toku terenske posete, u prostoriji je bilo nekoliko ljudi koji nisu direktno bili deo projekta. Jedan od događaja koji je ostavio dubok trag na člana tima za realizaciju projekta je bila euforija zajednice kada je najavljeno da je projekat odabran kao primer najboljih praksi. Ovo je pokazalo da šira zajednica zaista oseća da je projekat njen i da je ponosna na njega. Angažovanje zajednice i njena pozitivna reakcija aktivnostima i rezultatima dalje osiguravaju održivost projekta. Time se pokazuje da zajednica može biti posvećena nastavku projekta čak i bez spoljnih izvora finansija.

Osećaj zasluga za ostvarene rezultate

Opština Staro Nagoričane i pripadnici ciljne zajednice su imali veoma jak osećaj lokalnog vlasništva nad projektom i rezultatima. Projekat je ostavio veoma dubok trag na opštinu i iz tog razloga su kreativno pokušavali da nađu načine kako bi komponente ovog projekta bile finansijski održive. Opština je već planirala da dodeli finansijska sredstva iz svog budžeta za nastavak časova narodnih igara.

Glavni elementi koji se mogu ponovo realizovati

Glavni elementi ovog projekta koji se mogu replicirati na drugim mestima su:

► Obuka i angažovanje žena

Lokalne žene mogu biti deo obuka za izradu lokalnih rukotvorina. To može biti izrada narodne nošnje, posebno ukoliko može biti kombinovano sa časovima narodnih igara. Međutim, žene se mogu obučiti da proizvode druge stvari, bilo da se radi o grnčariji, tradicionalnim gastronomskim specijalitetima ili drugim aspektima određene kulture i zajednice. Žene kroz ove obuke ne samo da stiču veštine, već takođe postaju važniji članovi zajednice jer dobijaju posao i razvijaju finansijsku nezavisnost. Pored toga, ova aktivnost ima visok potencijal u smislu održivosti i dugotrajnosti.

► Časovi narodnih igara i nastupi

Časovi narodnih igara su u velikoj meri doprineli uspehu ovog projekta jer su prikazane ne samo narodne igre kroz nastupe, već i ručni radovi žena koje su prošle obuku. Kroz redovne časove, deca su naučila različite igre, naučila su da cene sopstvenu kulturu i bila su motivisana da nastave da budu aktivna. Takve aktivnosti su važne za manje zajednice gde su prilike za učešće ograničene. Kroz časove narodnih igara, deca su bila motivisani akteri i bili su aktivan deo procesa. Nastupi su služili kao podsticaj za decu, ali je to takođe bila i prilika da učestvuje celokupna zajednica. Pored toga, svi događaji su bili prilika da većinska zajednica bolje upozna i više ceni kulturu i tradiciju manjinske.

► Etno kuća ili javna izložba proizvoda

Etno kuća, koja se u Staro Nagoričanima nalazila u okviru jednosobne stare kuće, predstavljala je izložbeni prostor za proizvode u okviru projekta, ali i druge rukotvorine koje je opština imala. Etno kuća je dobra ideja koja može biti ponovljena na drugim mestima jer stvara širok osećaj lokalnog vlasništva i pozitivnih stavova prema projektu. Prikazivanjem proizvoda se šalje poruka da ovi proizvodi pripadaju opštini kao celini i da je tu za sve zajednice. Pored toga, to predstavlja turističku atrakciju koja je održiva jer se koristi opštinski objekat i može se dati skromna donacija umesto ulaznice kako bi se prikupila sredstva za dugoročni nastavak projekta.

Pozitivni efekti:

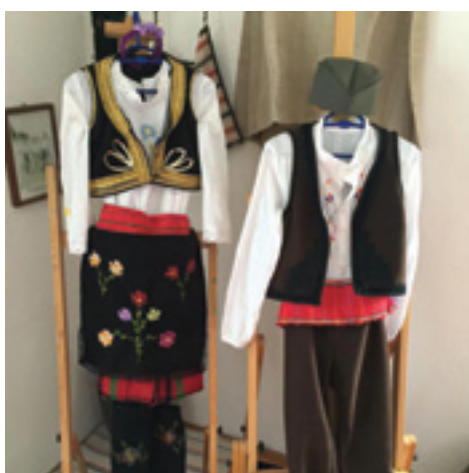
1. Spajanje manjinskih i većinske zajednice, posebno u udaljenim opštinama sa razuđenim naseljima, jačanje međuetničkih odnosa i međukulturnog dijaloga
2. Doprinos jačanju uloge lokalnih žena i njihovog učešća u javnom, socijalnom i ekonomskom životu
3. Doprinos očuvanju i održavanju kulturnih tradicija među mlađim generacijama
4. Revitalizacija socijalnog i kulturnog života, uključujući manjinsku kulturu

Zaključak i preporuke

Kulturna prava i aktivnosti su često ostavljeni van sfere finansiranja jer često nisu prioritet. Međutim, ovaj projekat pokazuje efekat koji kulturni događaji mogu imati na revitalizaciju društva. Ono što posebno čini ovaj projekat uspešnim jeste činjenica da je cilj kulturnog aktiviranja i razvoja ostvaren kroz osnivanje održivih aktivnosti, poput osnivanja lokalne NVO „Srpski vez“, obuku žena kako bi pravile narodnu nošnju i ukrase i lekcije narodnih igara i nastupa za decu. Kako bi se osiguralo da projekat bude uspešan i budućnosti i ispunji svoj potencijal, preporučuje se sledeće:

- **Unapređivanje ženske radionice u nezavisno telo.** Ženska radionica ima potencijal i neophodne elemente da postane preduzeće. Samim tim ako radionica bude bila nezavisan početak kompanija, žene koje su njen deo bi mogle da se izdržavaju, te bi stoga razvile dodatne veštine, poput upravljanja preduzećem. Žene koje prođu obuku mogu obučiti druge žene i povećati obim poslovanja. Međutim, uzevši u obzir da alati koji su bili korišćeni pripadaju projektu, radionica može da nastavi da opslužuje lokalnu folklornu grupu ne samo kroz izradu nošnji, već i kroz popravku kad god to bude bilo neophodno.

- ▶ **Državna institucionalna podrška.** Uzevši u obzir pozitivne efekte ovog projekta, državne ustanove poput Ministarstva kulture bi trebalo da razmotre davanje finansijske podrške u smislu održivosti ovakvim projektima jer imaju javne efekte. Ovi pozitivni efekti se ne tiču samo lokalne zajednice, već i činjenice da ovaj projekat doprinosi ispunjavanju obaveza koje proističu iz Okvirne konvencije. Još jedna dodatna vrednost je to što se turistička ponuda opštine obogaćuje uz različite turističke atrakcije. U slučaju Staro Nagoričana, opština ima nekoliko znamenitosti na svom području, te stoga postoji potencijal za rast turizma. Kako turisti budu dolazili zbog atrakcija, i projekat može izvući korist za sebe.



Staro Nagoričane

Evaluacija dobrih praksi na Kosovu*

Nevećinske zajednice u procesu donošenja odluka

Vučitrn

Tema: Učešće u javnom životu

Manjine: Srpska, turska, romska, aškalijska

Uvod

Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica

Zaštita i unapređenje manjinskih prava na Kosovu* se obezbeđuje kroz nekoliko zakona, strategija i institucionalni rad. Na nivou države, Ministarstvo za zajednice i povratak je donelo petogodišnju Strategiju za zajednice i povratak 2015–2020 kako bi se regulisalo pitanje povratnika na Kosovo*, ali i kako bi se obavljao rad na ispunjenju potreba nevećinskih zajednica. Međutim, na opštinskom nivou, strategija koju je donela i odobrila opština Vučitrn je jedina na Kosovu*.

Glavno pitanje nevećinskih zajednica²⁴⁰ na Kosovu* su nezaposlenost²⁴¹, obrazovanje i sloboda kretanja. Iako je nivo nezaposlenosti visok među čitavim stanovništvom na Kosovu*, nevećinske zajednice su često marginalizovanije na tržištu rada, posebno kada se radi o Romima, Aškalijama i Egipćanima. Oni imaju poteškoća da nađu posao zbog svog nivoa obrazovanja i predrasuda većine. Srpska zajednica takođe ima poteškoća kada se radi o pristupu tržištu rada zbog nepriznavanja diploma iz srpskog univerzitetskog sistema²⁴².

Nevećinske zajednice koje žive u Vučitrnu se takođe suočavaju sa nezaposlenošću, kao i ograničenim pristupom uslugama (zdravstvena zaštita i obrazovanje). Opština Vučitrn ima 67 sela, od kojih su mnoga poprilično zabačena. Nevećinske zajednice, posebno srpska i romska, često žive u oblastima koje su udaljene od

240 Manjinske zajednice na Kosovu* se formalno pravno zovu nevećinskim zajednicama.

241 Videti Izveštaj o pulsu javnosti br. 6 UNDP-a; i Kosovski mozaik.

242 Četvrti Izveštaj o pravima zajednica koji je sačinila misija OEBS-a na Kosovu (2015), str. 19.

glavnih usluga, što dovodi do problema u tom smislu. Pored toga, prilike za interakciju između različitih zajednica koje žive na području opštine su malobrojne.

Na osnovu popisa stanovništva iz 2011 na Kosovu*,²⁴³ srpska zajednica čini 1,5% stanovništva,²⁴⁴ turska zajednica čini 1,1%, dok romska, aškalijska i egipćanska zajednica čine 0,5%, 0,9% i 0,7% stanovništva, tim redosledom. Druge zajednice su bošnjačka (1,6%) i goranska (0,6%), dok ostale zajednice zajedno čine 0,1% stanovništva.²⁴⁵ U opštini Vučitrn ima 69 870 stanovnika, od čega Albanci čine većinu, uz broj stanovnika od 68 840. Srpska zajednica je druga najveća zajednica sa 384 stanovnika, dok je turska zajednica treća sa 278 stanovnika. Romska zajednica ima 68 pripadnika, dok aškalijska ima 143. Postoji samo jedan registrovan pripadnik egipćanske zajednice i 33 pripadnika bošnjačke zajednice.

Projekat: odgovara na lokalne potrebe

Projekat pod nazivom „Nevećinske zajednice u procesu donošenja odluka“ je razvijen kako bi se unapredili kapaciteti nevećinskih zajednica, civilnog društva i opštine u cilju donošenja i odobravanja Opštinske strategije za integraciju nevećinskih zajednica 2016–2020. Pored toga, ovaj projekat je imao komponentu direktnog ulaganja u društvo kroz kupovinu sportske opreme. Ova sportska oprema je distribuirana u tri različite zajednice koje žive u opštini Vučitrn. Iako kupovina i distribucija sportske opreme za mlade koji su pripadnici različitih manjinskih zajednica nije direktno povezana sa glavnim ciljem projekta – unapređenjem uloge koje nevećinske zajednice imaju u procesu donošenja odluka, ova komponenta je svejedno integrisana u projekat kako bi se omogućili konkretni rezultati projekta gde je šira zajednica deo procesa. To će takođe pomoći da se ljudi iz različitih zajednica međusobno povežu kroz sportske aktivnosti.

„Ovaj projekat je učinio da se zajednice osećaju kao da su oni i njihove potrebe bitne“.

Učesnici razgovora u svrhu ove studije su smatrali projekat bitnim jer je doveo do toga da same nevećinske zajednice u Vučitrnu oseće da opština njihove probleme uzima u obzir ozbiljno. Kao što je rekao jedan od učesnika, odbornik i predstavnik zajednice „Ovaj projekat je učinio da se zajednice osećaju kao da su oni i njihove potrebe bitne“. Jedan od članova ciljane zajednice je primetio da je ovo bio prvi put da su bili deo bilo kakve aktivnosti koja se ticala nevećinskih zajednica i da su bili zadovoljni aktivnostima koje su se ticale razvoja Strategije. Zajednice u Vučitrnu su opremu prihvatile veoma dobro. Iako je trebalo duže vremena kako

243 Stanovništvo po etničkoj pripadnosti i polu, Popis iz 2011, Agencija za statistiku Kosova <http://ask.rks-gov.net/sq/rekos2011>.

244 Nizak procenat srpske zajednice je rezultat bojkota popisa od strane srpske zajednice. Za više informacija, videti: <http://www.infoecmi.eu/index.php/ecmi-minority-figures-in-kosovo-census-to-be-used-with-reservations/>. Agencija za statistiku Kosova je kasnije objavila procenu srpskog stanovništva za severne srpske opštine na Kosovu*, a za te rezultate videti: Procena stanovništva Kosova za 2011, objavljeno u februaru 2013.

245 Crnogorska zajednica na Kosovu* je bila stavljena pod kategoriju „drugo“ na popisu.

bi se razvoj strategije i samog dokumenta privedo kraju i pored toga što će trebati još više vremena da se to sprovede u delo i dođe do rezultata, sportska oprema se pojavljuje kao direktna aktivnost u kojoj veći deo nevećinskih zajednica može učestvovati i gde se vide direktni rezultati.

U prvom unakrsnom izveštaju o zemlji koji je obavljen u okviru zajedničkog projekta EU/SE pod nazivom „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi”,²⁴⁶ gde su projekti ocenjeni pre realizacije, potencijalni rizici koji su predviđeni su bila niska očekivanja o uspehu, nizak nivo organizovanosti nevećinskih zajednica i manjak kanala komunikacije sa opštinom.²⁴⁷ Projekat je ove rizike u velikoj meri otklonio, što dodaje vrednost potencijalnoj održivosti ovog projekta. Dok su na samom početku projekta očekivanja bila niska, u toku razgovora u svrhu izrade ove studije svi učesnici su na stanje gledali optimistično i bili su oduševljeni uspehom projekta. Takođe su snažno verovali da će opštinska Strategija za integraciju nevećinskih zajednica 2016–2020 biti uspešno sprovedena u delo iz dva razloga: 1) uloženi napor opštinskih službenika u toku razvoja je dovelo do toga da učesnici veruju da će se takođe nastaviti sa realizacijom Strategije; 2) podrška gradonačelnika Vučitrna je učesnike ubedila da se neće suočavati sa potencijalnim preprekama u realizaciji Strategije u budućnosti.

Projekat je takođe pomogao u unapređivanju organizovanja nevećinskih zajednica u na lokalnom nivou i jačanju njihove svesti o sopstvenim pravima. Kroz različite aktivnosti, poput radionica i javnih sastanaka sa zajednicom, predstavnici nevećinskih zajednica su se upoznali sa sopstvenim pravima, kao i nacionalnim i lokalnim institucijama i mehanizmima kojima se osiguravaju njihova prava. Pored toga, ove aktivnosti su služile kako bi se uspostavila bolja komunikacija između zajednica, opštine i lokalnih NVO. Javni sastanci između opštine i predstavnika zajednice su bili prilika da nevećinske zajednice kažu koje su njihove potrebe, ali i prilika da se opština upozna sa njihovim potrebama. Javni sastanci su dva opštinska službenika upoznali sa stanjem u nevećinskim zajednicama. Kao što je jedan opštinski službenik izjavio „pre javnog sastanka, nisam bio svestan obrazovnog sistema srpske zajednice u našoj opštini”, govoreći o paralelnom sistemu obrazovanja koji postoji na Kosovu*. Projekat je stoga pomogao u boljem organizovanju nevećinskih zajednica, kao i izgradnji novih kanala komunikacije između opštine i zajednica.

Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora

Glavni rezultat ovog projekta je bio razvoj i pozitivno izjašnjavanje o Strategiji za integraciju nevećinskih zajednica 2016–2020. Novoformirana Komisija koju čini pet opštinskih službenika, od koji je jedan pripadnik turske zajednice i dva predstavnika NVO, od kojih je jedan predstavnik srpske zajednice, je izradila Strategiju koju je Skupština opštine usvojila u novembru 2015.

246 Videti „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi”: Unakrsni izveštaj za zemlju o prvoj proceni projekta

247 „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi”: Unakrsni izveštaj za zemlju o prvoj proceni projekta, str. 51

Kako bi se počelo sa izradom Strategije, održana je jedna javna konsultacija o ulozi i važnosti opštinske strategije za integraciju nevećinskih zajednica. Održane su tri dodatne javne konsultacije u različitim oblastima opština nakon izrade Strategije kako bi se čuli stavovi svih aktera, uključujući NVO i drugih javnih ustanova. Ovi sastanci su imali ulogu uspostavljanja prioriteta oblasti koje su važne za manjinske zajednice, uključujući: obrazovanje, pristup zdravstvenoj zaštiti, upotrebu jezika i učešće zajednica u procesu donošenja odluka.

Organizovane su dve radionice kako bi se pripremili učesnici za izradu Strategije i kako bi se razumeli važnost i problemi sa kojima se suočavaju nevećinske zajednice. Trodnevna obuka/radionica u Draču u Albaniji na temu „Jačanje učešća nevećinskih zajednica u procesima donošenja odluka“ je okupila sve relevantne aktere i obuhvatila razgovore o stanju nevećinskih zajednica u Vučitrnu. Druga radionica je održana sa opštinskim službenicima. Svrha je privođenje kraju strategije i glavnih tema koje su njen deo. Radionica je održana i sa predstavnicima zajednice. Organizovan je jedan okrugli sto na temu „Demokratske institucije i integracije“ kako bi se akteri bolje upoznali sa značajem manjinskih i ljudskih prava, kao i dotičnim institucijama koje ostvaruju ova prava.

Sportska oprema je kupljena i dostavljena različitim zajednicama koje žive u Vučitrnu u toku projekta. Pored toga, projekat je kupio sveske za decu koja su u nepovoljnom materijalnom stanju, a koja pripadaju ugroženim zajednicama. Ove aktivnosti su predstavljale konkretnije aspekte projekta koji je obuhvatio širu zajednicu i koji je imao momentalni efekat, dok su efekti Strategije dugoročni.

Metodologija

U svrhu ove analize obavljani su razgovori sa jedanaest osoba, od čega su petoro njih zaposleni u opštinskim strukturama, ali su i članovi radne grupe, četiri su bili pripadnici ciljnih zajednica, a jedan je bio supervizor. Dve učesnice su bile žene, dok su devet učesnika bili muškarci²⁴⁸. Sa članovima radne grupe i nekim od članova ciljnih manjina su obavljani lični razgovori u opštini Vučitrn. Sa tri učesnika ciljnih manjina su obavljani razgovori putem telefona, dok je sa konsultantom SE koji je bio zadužen da prati projekat razgovor obavljen putem elektronske pošte.

Evaluacija projekta

Projekat pod nazivom „Nevećinske zajednice u procesu donošenja odluka“ je unapredio svest o pravima među predstavnicima manjina i kapacitete, kao i razumevanje opštinskih radnika po pitanjima koja se tiču nevećinskih zajednica u njihovoj opštini. Projekat je takođe otvorio nove kanale komunikacije između opštine i zajednice. Opštinska Strategija za integraciju nevećinskih zajednica predstavlja

²⁴⁸ U svrhu očuvanja anonimnosti, pol učesnika neće biti navođen kada se citiraju njihove izjave.

dugoročni dokument koji ima za cilj da zaštiti i unapredi prava manjinskih zajednica u Vučitrnu.

Održivost

Projekat pod nazivom „Nevećinske zajednice u procesu donošenja odluka“ ima jednu komponentu koja je održiva na dugi rok – opštinsku Strategiju o integraciji nevećinskih zajednica. Nekoliko faktora čine ovu komponentu održivom.

► Povećani kapacitet ključnih aktera

Dve radionice i nekoliko drugih aktivnosti je organizovano u okviru projekta, a učesnici su bili svi relevantni akteri, uključujući predstavnike srpske, turske, romske i aškalijske zajednice, lokalnih NVO i odbornike u Skupštini opštine. Predstavnici zajednice su bili nastavnici, aktivisti i građani koji pripadaju nevećinskim zajednicama i koji su bili aktivni u opštini u radu na problemima svoje zajednice. Projekat je na početku imao radionicu na temu izrade strategije i zašto je takav dokument važan. Inkluzivan pristup je osigurao da svi relevantni akteri mogu dati svoj doprinos, da izrađuju, usvajaju i učestvuju u sprovođenju strategije u delo. To je važno jer je omogućilo da svi budu informisani zašto je strategija važna, kako je izraditi i koja je svrha izrade strategije. Pet članova radne grupe sa kojima su obavljani razgovori kažu da je ova obuka bila ključna kada se radi o informisanju o konkretnim načinima izrade strategije. Jedan od članova radne grupe je naveo da je u ranoj fazi bilo važno uključiti u rad grupe odbornike u Skupštini opštine kako bi se osiguralo da su upoznati sa Strategijom. Njihova podrška je ključna kako bi se Strategija usvojila u Skupštini opštine kada za to dođe vreme. Ovo je postavilo pravi ton rada ne samo kada se radi o odobravanju strategije, već i inkluziji glavnih organa koji je moraju sprovesti u delo u budućnosti. Na taj način se osiguravaju održivost i efikasnost strategije. Predstavnici zajednice koji su bili prisutni na radionici, sastancima i koji su učestvovali u radu na izradi strategije su izjavili da su im radionice omogućile da više nauče o svojim pravila, dok su im sastanci dali prostor gde direktno mogu da navedu probleme sa kojima se suočavaju njihove zajednice na području opštine. Jedan od predstavnika srpske zajednice je naveo da su sastanci doprineli izradi strategije i određivanju prioriternih oblasti. Kroz različite aktivnosti, nevećinske zajednice su imale razne prilike da daju realan opis stanja svojih zajednica opštinskim zvaničnicima.

► Bolji odnosi u okviru opštine

Opštinski službenici su poboljšali i izgradili poverenje prema drugima. U toku razgovora, bilo je očigledno da su opštinski zvaničnici verovali u sposobnosti svojih kolega. Takođe su delili uverenje da će Strategija biti sprovedena u delo. Pored toga, svi opštinski zvaničnici su bili više nego spremni da rade na donošenju strateškog dokumenta, a pokazali su entuzijazam za buduće sprovođenje dokumenta. Neki opštinski odbornici su već počeli da lobiraju kod spoljnih donatora za finansije kako bi se osiguralo sprovođenje Strategije u delo.

► Povećana inkluzija organizacija civilnog društva

NVO su bile integralni deo realizacije ovog projekta. Ne samo da su bili uključene u različite aktivnosti koje je projekat realizovao, već su bili ključne za donošenje Strategije. NVO „Danas, sutra, zauvek“, organizacija koja radi sa nevećinskim zajednicama, ali ne samo njima, je imala ulogu da prikuplja podatke u procesu izrade strategije. Njena uloga je takođe bila da pruži sve neophodne podatke opštinskim službenicima koji su bili zaduženi za izradu strategije. Pored toga, angažovanje NVO je omogućilo komunikaciju između nevećinskih zajednica i opštine, pošto NVO imaju bliži i neformalniji pristup sa zajednicama.

► Poboljšana komunikacija sa zajednicama

Opština Vučitrn je održala javne sastanke sa predstavnicima nevećinskih zajednica kako bi bilo reči o njihovim problemima i pitanjima koja su važna za svaku pojedinačnu zajednicu. Sastanci su bili dobra prilika da nevećinske zajednice navedu poteškoće sa kojima se suočavaju, ali su takođe bili i prilika da opština nešto više nauči o toj tematici. Dva predstavnika nevećinskih zajednica na ovim javnim sastancima su izjavila da su sastanci bili korisni, odnosno da su omogućili da se umreže sa drugim ljudima i da navedu svoje probleme. Opštinski zvaničnici su takođe smatrali da su ovi sastanci korisni jer su pružili više informacija o pitanjima koja se tiču nevećinskih zajednica.

Osećaj zasluga za ostvarene rezultate

Opštinski zvaničnici su pokazali jak osećaj zasluga i vlasništva nad Strategijom. Svi opštinski zvaničnici sa kojima su obavljani razgovori su pomenuli podršku gradonačelnika Vučitrna u realizaciji projekta i Strategije. Inkluzija opštinskih zvaničnika u obuke i pripremu strategije, kao i učešće odbornika Skupštine opštine na obukama u ranoj fazi projekta, je omogućilo široku podršku i osećaj vlasništva nad projektom i, još važnije, Strategijom. O jakom osećaju vlasništva koji je opština stvorila dalje govori njihovo lobiranje za dobijanje dodatnih finansijskih sredstava za sprovođenje Strategije u delo. Dok je politička podrška gradonačelnika, članova Skupštine opštine, opštinskog osoblja i civilnog društva za ovu strategiju velika, šira zajednica je bila manje angažovana, osim predstavnika dotičnih zajednica. Tu je sportska oprema, iako se ne tiče same Strategije, bila od koristi. Pošto je ova aktivnost konkretnija i momentalna, uspela je da uključi širi deo zajednice, ali je uspela i da stvori atmosferu poverenja.

Važna pitanja za razmatranje:

- **Politička volja i podrška:** pošto je ova Strategija opštinski dokument, važno je imati političku volju i podršku. Ovo se može obezbediti kroz jak osećaj zasluga i ponosa, kao i lične odgovornosti.
- **Praćenje učinka:** bez mehanizama praćenja učinka, odgovornost i naknadni učinak mogu biti ozbiljno ugroženi.

Glavni elementi koji se mogu ponovo realizovati

Glavni elementi ovog projekta koji se mogu replicirati na drugim mestima obuhvataju:

- ▶ **Strategija o nevećinskim zajednicama:**

Stvaranje strategije za nevećinske zajednice na lokalnom nivou je pozitivna inicijativa koja može biti veoma korisna za rad na potrebama lokalnih zajednica. Dok Kosovo* ima nacionalnu strategiju, lokalna strategija je sposobnija da radi na pitanjima jer je direktno fokusirana na lokalna potrebe. Nacionalne strategije mogu imati u vidu opšte odrednice ili se fokusirati na pitanja koja se možda ne tiču lokalnog konteksta date opštine. Inkluzija opštinskih zvaničnika, predstavnika NVO i nevećinskih zajednica u procesu izrade Strategije je pozitivna praksa jer se povećava osećaj lokalnih zasluga i ponosa, kao i verovatnoća sprovođenja jer osobe koje su zadužene za njegovo sprovođenje u delo razumeju osobe koje su zadužene za njegovo sprovođenje u delo. Čak iako je jedan od učesnika naveo da bi spoljni ekspert za izradu strategije bilo bolje rešenje, upravo je blisko angažovanje lokalnih aktera to što jača verovatnoću realizacije. I pored toga što spoljni savetnik ili konsultant mogu biti angažovani, opštinski zvaničnici moraju biti integralni deo izrade Strategije.

- ▶ **Radionice za dotične aktere**

Radionice su dobra praksa jer uključuju sve aktere (opštinske zvaničnike, predstavnike nevećinskih zajednica, opštinske odbornika, NVO) koji su neophodni za konceptualizaciju, izradu, privođenje kraju, usvajanje i sprovođenje Strategije u delo. Priprema aktera i njihovo informisanje od samog početka projekta i Strategije jača efikasnost u fazi izrade jer svi akteri dele iste informacije i saznanja. Radionice na početku, u sredini i pri kraju faze izrade Strategije se manje preporučuju jer se već stvaraju prilike za inkluziju aktera u toku dve važne faze izrade. Prva radionica može služiti za prikupljanje informacija o tome kako izraditi strategiju, ali i o pitanjima i komponentama koje bi trebalo obuhvatiti na osnovu lokalnih potreba. Zadnja radionica bi mogla da služi za odobravanje strategije i razgovor o strategiji između opštinskih zvaničnika, predstavnika zajednice i NVO pre nego što se predstavi lokalnim ili, gde je to neophodno, nacionalnim institucijama.

- ▶ **Javni sastanci sa nevećinskom zajednicom**

Javni sastanci su imali svrhu inkluziju širih nevećinskih zajednica u diskusiju. Ovim se obezbeđuje da se Strategija zasniva i da odražava lokalne potrebe. Inkluzija nevećinskih zajednica kroz javne sastanke je važna jer se ove zajednice, koje su često marginalizovane, uključuju u projekat. Takođe, aktivno se traže rešenja za njihova pitanja. Samim tim, daje im se određeni glas u okviru opštine, što je od ključne važnosti. Pored toga, ovi javni sastanci su imali svrhu razmene ideja, kao i povećanja informisanosti opštinskih zvaničnika o problemima sa kojima se na području opštine suočavaju nevećinske zajednice. Broj javnih sastanaka se može razlikovati, ali je važno da se sastanci održavaju sa različitim nevećinskim zajednicama u isto

vreme. Podjednako je važna i uravnotežena rodna ravnopravnost. Još jedna dobra praksa je da se ovi sastanci održavaju na različitim lokacijama, kao što je to bio slučaj sa Vučitrnom, kako bi se osiguralo da će prisustvovati najveći mogući broj ljudi. Prevoz može biti problem, posebno za ekonomski ugroženije grupe. Samim

Pozitivni efekti:

1. Unapređeni opštinski kapaciteti
2. Inkluzija različitih aktera u poslove zajednice
3. Artikulisanje potreba nevećinskih zajednica
4. Povećan osećaj zasluga i vlasništva nad procesom opštinskih zvaničnika
5. Dugoročni dokument i rešenja

tim, važno je organizovanje sastanaka fizički bliže ovim zajednicama.

Zaključak i preporuke

Ovaj projekat, kroz radionice i izradu same Strategije, je unapredio kapacitete opštinskih zvaničnika, kao i kapacitete i stepen organizovanja nevećinskih zajednica u opštini, što su sve indikatori koji mogu obezbediti održivost projekta. Pored toga, inkluzija različitih aktera zajednice na području opštine u svakoj fazi projekta je obezbedila veći stepen osećaja vlasništva nad procesom svih ovih faktora u procesu nalaženja rešenja za pitanja koja su bitna za nevećinske zajednice. Konkretno, aktivna uloga opštinskih zvaničnika u realizaciji projekta i u izradi Strategije vodi ka većem osećaju vlasništva ovih zvaničnika, te oni postaju deo budućeg sprovođenja u delo Strategije. Ovo takođe stvara i veći stepen samopouzdanja jer prave osobe rade na ostvarivanju glavnih ciljeva. Na kraju, Opštinska strategija za integraciju nevećinskih zajednica 2016–2020 je dugoročan dokument sa dugoročnim rešenjima, a jak osećaj vlasništva i povećani kapaciteti opštinskih zvaničnika i nevećinskih zajednica će predstavljati garancije za implementaciju.

Kako bi se osigurali održivost i kontinuirani uspeh takvih projekata, donete su sledeće preporuke:

- ▶ **Inkluzija opštine i manjinske zajednice.** Opština ja glavni nosilac Strategije, uzevši u obzir da je to opštinski dokument koji usvaja Skupština opštine i predstavlja glavno telo koje je zaduženo za njeno sprovođenje u delo. Nevećinske zajednice moraju biti uključene u proces sprovođenja u delo ne samo kroz korišćenje beneficija, već i kroz proces nalaženja rešenja. Ovo se može organizovati putem javnih sastanaka i angažovanjem manjinskih predstavnika u proces izrade same Strategije. Na taj način, entuzijazam i očekivanja od Strategije se ne bi brzo umanjili, odnosno, pružio bi se stalan diskretan pritisak na opštinu da nastavi sa sprovođenjem u delo Strategije.

- ▶ **Mehanizmi praćenja.** Jedan od učesnika je bio skeptičan po pitanju realizacije projekta zbog manjka mehanizama praćenja. Zaista, u cilju sprovođenja Strategije, ali i u cilju procene njenog efekta, savetuje se razvijanje mehanizama za praćenje bilo u okviru opštine, bilo kroz dobijanje pomoći od lokalnih ili spoljnih NVO ili nezavisnih eksperata.
- ▶ **Odgovornost.** Inkluzija opštine i zajednice, kao i razvoj mehanizama praćenja, će na kraju povećati osećaj odgovornosti. Opština će biti odgovorna građanima Vučitrna ukoliko je napredak u postupku sprovođenja Strategije u delo jasno naveden i kada zajednice učestvuju u uspešnoj realizaciji.



Vučitrn

III. Preporuke

Cilj ove publikacije je bio da se dubinski analiziraju praktična realizacija projekata za zaštitu nacionalnih manjina na lokalnom nivou u sedam zemalja jugoistočne Evrope, sa ciljem izvlačenja opštih zaključaka i nalaženja elemenata koji se mogu realizovati i na drugim mestima. U tom smislu, ova studija čitaocu želi da dostavi preporuke za buduće napore u procesu jačanja i unapređivanja manjinskih prava u lokalnom kontekstu u sledećim oblastima zaštite manjinskih prava: kultura, obrazovanje, upotreba jezika i političko učešće. Ovo je skup opštih preporuka.

Kultura manjina

- ▶ **Ohrabriti preduzetničke napore za očuvanje kulture.** Projekat koji je realizovan u Staro Nagoričanima prikazuje preduzetništvo kao kanal za unapređenje kulturnih prava manjina. Države koje imaju manjinske zajednice moraju ohrabriti i stimulisati preduzetničke napore sa ciljem zaštite dotične kulture. U opštini Staro Nagoričane, radionica za šivenje gde rade žene i učenje narodnih igara su obe održive aktivnosti. Za njih su neophodna ulaganja i podrška dok ne postanu finansijski stabilne aktivnosti. Ovo je dobra praksa za realizaciju ne samo zbog komponente samoodrživosti i unapređenja kulturnih prava, već i zbog angažovanja manjinskih zajednica i šireg društva.

Jezička prava

- ▶ **Povećana svest o jezičkim pravima.** Kao što je potvrđeno u ovoj studiji u slučajevima Subotice i Pule, manjinski jezici se u javnoj sferi i dalje koriste u nedovoljnoj meri zbog niskog nivoa razumevanja vlasti i/ili prihvatanja upotrebe manjinskih jezika. Samim tim, pripadnici manjina se i dalje radije obraćaju vlastima na državnom jeziku kako bi se izbegli problemi, nerazumevanje i birokratski zastoji. Ovaj trend dodatno jača dominantan položaj državnog jezika u obrazovanju, medijima i na tržištu rada. Stoga, vlasti bi trebalo da budu proaktivnije u jačanju svesti o jezičkim pravima za manjinsko i većinsko stanovništvo, kao i u okviru same državne uprave. Manjinski i većinski mediji mogu igrati ključnu ulogu u tom pogledu.
- ▶ **Postaviti znanje jezika kao kriterijum za dobijanje posla.** Kako bi se obezbedila upotreba manjinskog jezika u javnoj sferi u onim lokalnim samoupravama gde su u službenoj upotrebi dva ili više jezika, trebalo

bi postaviti jezički kriterijum za položaje u državnoj upravi koji podrazumevaju komunikaciju i pružanje usluga javnosti. Pored toga, svim zaposlenima državne uprave bi trebalo ponuditi i ohrabriti ih da učestvuju u jezičkim kursevima manjinskih jezika. Vlasti bi takođe trebalo da uzmu u obzir mogućnost davanja dodatnih finansijskih ili socijalnih prednosti javnim službenicima koji dostignu određeni nivo poznavanja manjinskog jezika tako kroz polaganje akreditovanog testa. Kao što se videlo na slučaju grada Pule, jezičku obuku bi trebalo organizovati u saradnji sa lokalnim manjinskim organizacijama.

- ▶ **Država bi trebalo da ima aktivnu ulogu u čuvanju jezičke raznolikosti.** Države bi trebalo da omoguće dvojezične obrasce koji će biti korišćeni u radu sa državnom upravom i trebalo bi da podrže formiranje i razvoj resursa za administrativnu i tehničku terminologiju na glavnim manjinskim jezicima. Ovo podrazumeva upotrebu znakova na manjinskim jezicima čak i kada to ne propisuje zakon. Stoga, neformalne prakse višejezičnih znakova mogu biti signal priznavanja manjina, većeg stepena identifikacije sa lokalnim vlastima i može biti signal inkluzije manjine od strane većine.

Pravo na obrazovanje

- ▶ **Povećati podršku za obrazovne asistente kroz dodatnu ulogu medijatora:** Uloge obrazovnih asistenata i medijatora bi trebalo replicirati jer mogu pomoći u razvoju održivog i efikasnog sistema kako bi se pomoglo manjinskim učenicima da napreduju u obrazovnom sistemu. Medijatori i obrazovni asistenti bi trebalo da rade zajedno jer se njihove različite uloge međusobno nadopunjuju. Dok medijator ima ulogu doprinošenja izgradnji odnosa između učenika većinske i manjinske zajednice, između škole i roditelja i potencijalno između opštine i roditelja, uloga obrazovnog asistenta bi trebalo da bude strukturisana na takav način kako bi se pomoglo učenicima u školi, omogućilo organizovanje njihovih vannastavnih aktivnosti i ažurirala baza podataka i dokumentacija. Medijator i obrazovni asistent bi trebalo da budu zaposleni na duži rok jer je poverenje koje se gradi između njih i pripadnika manjinske zajednice od najveće važnosti za uspeh njihovih aktivnosti.
- ▶ **Osnovati kancelarije za zajednice u okviru škola:** Pored stvaranja uloga medijatora i obrazovnih asistenata, nacionalna ili opštinska tela bi trebalo da razmotre osnivanje kancelarija za zajednice, kao što je to bio slučaj sa Tivtom, u okviru škola. Samim tim što imaju kancelarijski prostor, zajednice imaju direktan kanal preko kog mogu da iskažu svoje probleme. Taj koncept je bio koristan i za nastavno osoblje jer je imalo referentnu tačku u slučaju da je došlo do problema sa bilo kojim učenikom iz manjinske zajednice. Pored toga što je to predstavljalo pogodnost za roditelje, nastavno osoblje i samu decu koja nisu morala da putuju nigde za vannastavne aktivnosti ili da idu u spoljnu kancelariju i rizikuju da propuste nastavu, kancelarija je bila važna jer je dala legitimi-

tet medijatoru i obrazovnim asistentima, pošto su radili u okviru škole. Na kraju, kancelarija doprinosi izgradnji osećaja vlasništva i osećaja pripadanja. Učenici iz manjinskih zajednica i njihovi roditelji su osetili da je kancelarija zaista njihova, što je doprinelo stvaranju osećanja bezbednosti u okviru škole, a što je veoma važno, posebno za zajednice koje su isključene i marginalizovane.

- ▶ **Razviti vannastavne aktivnosti za učenike koji pokazuju manji uspeh u školi:** Vannastavne aktivnosti u Tivtu su u velikoj meri doprinele uspehu manjinskih učenika. Ministarstva obrazovanja bi trebalo da razviju takve programe, posebno u slučajevima gde postoji jezička prepreka, kao što je to bio slučaj sa Tivtom. Kursevi su pomogli da se unapredi uspeh učenika i da dobiju samopouzdanje. Pored toga, celokupan program je smanjio verovatnoću napuštanja obrazovanja, što može uzrokovati frustracija zbog manjka razumevanja materijala na nastavi. Pored toga, mogao bi se napraviti i program vršnjačkog mentorstva, gde stariji učenici iz većinske i manjinske zajednice podučavaju manjinske učenike koji imaju poteškoća na nastavi. Učenici mentori bi mogli da dobijaju stipendije ili razne podsticaje, poput udžbenika ili školske opreme, kako bi podučavali učenike. Ovo bi doprinelo boljoj integraciji i komunikaciji između učenika. Aktivnosti koje su uključile i učenike koje pripadaju manjinskim i većinskoj zajednici su veoma dobro prihvaćene u Tivtu jer su bile ključne za prevazilaženje predrasuda. Samim tim, aktivnosti koje spajaju učenike nakon i pored redovne nastave bi trebalo ohrabriti.

Efikasno učešće u javnom životu

- ▶ **Formirati građanske odbore ili druge vidove savetodavnih organa na opštinskom nivou.** Jedan od problema koji su se pojavili u procesu realizacije u nekoliko opština je bio nizak nivo organizovanja manjinskih zajednica. Nizak nivo organizovanja je takođe doveo do nemogućnosti artikulisanja potreba ovih zajednica pred lokalnim ili nacionalnim institucijama. Građanski odbor, poput onog koji je formiran u Permetu, može pomoći ka jačanju kapaciteta predstavnika lokalne zajednice i u smislu povećane inkluzije u procesu donošenja odluka. Sa druge strane, opština takođe može angažovati zajednicu kroz sastanke, kao što je to bio slučaj sa Vučitrnom u cilju izrade strategije kako bi se osiguralo da su zajednice obuhvaćene procesima donošenja odluka ili procesima razvoja politika za oblasti koje ih se tiču.
- ▶ **Povećati kapacitete predstavnika zajednice.** Važno je da predstavnici zajednice, bilo da su formalni politički predstavnici ili neformalni predstavnici, poput seoskih starešina ili lokalnih uglednih osoba, imaju kapacitete da prepoznaju prava zajednica i adekvatne mehanizme za rešavanje situacija. Permet i Vučitrn su intenzivno radili na izgradnji ovih kapaciteta kroz obuke o instrumentima i mehanizmima zaštite ljudskih i manjinskih prava na regionalnom, nacionalnom i lokalnom nivou. Ovo je doprinelo realizaciji ovih dotičnih projekata pošto su predstavnici za-

jednice u većoj meri postali deo procesa donošenja odluka. To je takođe izgradilo osnove za bolje organizovanje manjinskih zajednica na lokalnom nivou.

Izrade politika

- ▶ **Razvoj lokalnih strategija za ostvarivanje manjinskih prava.** Nacionalne strategije imaju tendenciju da se prioritizuje jedna grupa ili jedno pitanje, te se samim tim ne radi na svim pitanjima sa kojima se suočava zajednica na lokalnom nivou. Iz tog razloga, strategije koje se razvijaju lokalno bi doprinele prema usmerenijoj izradi politika, posebno u zemljama sa decentralizovanom državnom upravom. Strategija koju je izradio Vučitrn daje pozitivan primer, pošto je odrazila stavove i iskustva lokalnih zajednica. Pored toga, strategiju su izradili opštinski zvaničnici i predstavnici zajednice, te su na taj način stvorili zajednički osećaj vlasništva nad dokumentom koji povećava potražnju za sprovođenje u delo, kao i verovatnoću uspeha.
- ▶ **Razvoji i održavanje baza podataka kako bi se ojačale politike i planiranje.** Kao što je navedeno u uvodu, često postoji manjak zvanične aktuelne statistike o broju manjina u datoj opštini. Iz tog razloga, trebalo bi ohrabriti opštine da razviju sopstvene baze podataka na osnovu svojih potreba ili oblasti interesovanja. Tivat je razvio bazu podataka konkretno za broj trenutnih i potencijalnih učenika u opštini. Ovo je odrađeno kroz pregledanje zvaničnih dokumenata, ali i terenske posete. Ova baza podataka može pomoći u razvoju kurseva i politika za budućnost. Prmet je takođe razvio bazu podataka kako bi se pratile socioekonomske potrebe egipćanske zajednice, posebno kada se ocenjuju njihovi uslovi života i potrebe za prozorima. Ovo takođe predstavlja efikasnu upotrebu baze podataka jer opština može kategorizovati potrebe zajednica i domaćinstava kako bi se adekvatno dodelila finansijska sredstva.

Opšte preporuke

- ▶ **Poboljšati finansijske kapacitete.** Čak i kada postoji jaka politička volja za poboljšanjem zaštite nacionalnih manjina na lokalnom i regionalnom nivou, akteri se suočavaju sa velikim brojem poteškoća u smislu raspoloživih finansijskih sredstava. Često se dešava da dobre inicijative dovode do velikih troškova, kao što je to bio slučaj u Subotici i Puli. Posmatrajući opšti trend u smislu stagnacije i ponekad stvarnog smanjenja finansijskih sredstava koja se dodeljuju za unapređenje manjinskih prava u jugoistočnoj Evropi, a što dodatno otežava tekuća globalna finansijska kriza, mora se zaključiti da je neophodan veći stepen finansijske decentralizacije kada se radi o lokalnim i regionalnim naporima za unapređenje manjinskih prava. Drugim rečima, važno je obezbediti održive finansijske kapacitete opština sa raznovrsnim stanovništvom. Ovakve opštine često imaju veće finansijske potrebe od onih koje imaju nekoliko ili nijednu manjinu jer ostvarivanje manjinskih prava dovodi do troško-

va. Na kraju, međunarodni donatori bi trebalo da pokažu veći stepen posvećenosti prema projektima koji jačaju manjinska prava na lokalnom i regionalnom nivou.

- ▶ **Obezbediti podršku manjinskog stanovništva.** Efikasna realizacija projekata na polju unapređenja manjinskih prava ima preduslov – podršku većinskog stanovništva za takve mere i političku volju izabranih predstavnika vlasti. U tom pogledu, neophodno je obezbediti širu podršku većinskog stanovništva za takve mere. Ovo se može odraditi putem promotivnih aktivnosti, poput debata, medijskih aktivnosti, brošura, letaka i čak kampanja od vrata do vrata, posebno u manjim jedinicama samouprave. To se takođe može ostvariti kroz izradu projekata koji takođe imaju pozitivne efekte na većinsku zajednicu, stvarajući na taj način situaciju gde svi dobijaju. Na primer, u lokalnim samoupravama gde DMS još uvek nije uveden, može biti momentalno ponuđen i na jednom ili više manjinskih jezika, u zavisnosti od broja pripadnika manjinskih zajednica koje tu žive.
- ▶ **Uključiti manjinsku zajednicu u unapređenje manjinskih prava.** Formulisanje i realizacija politika kojima se unapređuju manjinska prava na lokalnom i regionalnom nivou bi trebalo da uzmu u obzir potrebe manjinske zajednice. Stoga je važno da manjinske organizacije i pripadnici manjina budu deo projekata čiji je cilj jačanje položaja manjinskih prava od početne faze kako bi se osiguralo da mere koje preduzima lokalna samouprava odražavaju potrebe zajednice i da ih razume. Kako bi se obezbedila podrška za projekte iz oblasti zaštite manjinskih prava, ključno je stvoriti radne grupe od više aktera u početnoj fazi razvoja projekta.

Bibliografija

Benedek Wolfgang et al., "Human Rights Mainstreaming in the EU Enlargement Process in the Western Balkans with a Special Focus on Minorities", requested by the European Parliament's Subcommittee on Human Rights, 2012.

Engbers Jutta, "Artikel 10", in Sigrid Boysen et al. (eds.) Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, 2011, str. 249–284.

Korhecz Tamás, "National Minority Councils in Serbia", u Tove H. Malloy et al. (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, 2015, str. 69–91.

Lantschner Emma, "Emerging European Standards of Minority Protection through Soft Jurisprudence?", u Emma Lantschner et al. (eds.), *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*, 2008, str. 53–83.

Id., "Protection of Minority Communities in Kosovo: Pravno ispred evropskih standarda – praktično ima još puno posla" autorke Eme Lantšner, 33(4) *Review of Central and East European Law*, 2008, str. 451–490.

Petričušić Antonija, "Non-Territorial Autonomy in Croatia", u ove H. Malloy et al. (eds.), *Managing Diversity through Non-Territorial Autonomy. Assessing Advantages, Deficiencies, and Risks*, 2015, str. 53–68.

Dokumenti Saveta Evrope:

Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, videti pun tekst na <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148>

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, videti pun tekst na <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157>

Prvi izveštaj Ekspertske komisije o Povelji u smislu primene Evropske povelje za regionalne ili manjinske jezike u Bosni i Hercegovini, usvojeno 28. februara 2013.

Peti izveštaj Ekspertske komisije o Povelji u smislu primene Evropske povelje za regionalne ili manjinske jezike u Hrvatskoj, usvojeno 24. septembra 2014.

Treći izveštaj Ekspertske komisije o Povelji u smislu primene Evropske povelje za regionalne ili manjinske jezike u Crnoj Gori, usvojeno 2. decembra 2014.

Treći izveštaj Ekspertske komisije o Povelji u smislu primene Evropske povelje za regionalne ili manjinske jezike u Srbiji, usvojeno 4. novembra 2015.

Savetodavni komitet o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje o Albaniji, usvojeno 23. novembra 2011.

Savetodavni komitet o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, usvojeno 7. marta 2013.

Savetodavni komitet o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Četvrto mišljenje o Hrvatskoj, usvojeno 18. novembra 2015.

Savetodavni komitet o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Drugo mišljenje o Crnoj Gori, usvojeno 19. juna 2013.

Savetodavni komitet o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje o Srbiji, usvojeno 28. novembra 2013.

Savetodavni komitet o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje o „Bivšoj jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, usvojeno 30. marta 2011.

Savetodavni komitet o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Treće mišljenje o Kosovu*, usvojeno 6. marta 2013.

Savetodavni komitet o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Komentar o jezičkim pravima pripadnika nacionalnih manjina pod Okvirnom konvencijom, ACFC/44DOC(2012)001, usvojeno 5. jula 2012.

Savetodavni komitet o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Komentar o efikasnom učešću pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima, ACFC/31DOC(2008)001, usvojeno 27. februara 2008.

Parlamentarna skupština Saveta Evrope, primena Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, dvogodišnji izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope Parlamentarnoj skupštini, 3. mart 2014.

Parlamentarna skupština Saveta Evrope, primena Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, dvogodišnji izveštaj generalnog sekretara Saveta Evrope Parlamentarnoj skupštini, 2. mart 2016.

Venecijanska komisija, Izveštaj o nedržavljanima i manjinskim pravima, usvojen 15–16. decembra 2006, CDL-AD(2007)001.

Evropski sud, *Oršuš i dr. Protiv Hrvatske*, podnesak br. 15766/03, presuda (Velika komora) od 16. marta 2010.

Evropski sud, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, podnesak br. 15766/03, presuda od 22. decembra 2009.

Dokumenti Evropske komisije

Evropska komisija, Albanija, izveštaj za 2015.

Evropska komisija, Bosna i Hercegovina, izveštaj za 2015.

Evropska komisija, Bivša jugoslovenska Republika Makedonija, Izveštaj o napretku, 2014.

Pravni izvori i zvanični dokumenti

Albanija

- ▶ Ustav Republike Albanije, 1998.
- ▶ Zakon o štampi, 1993.
- ▶ Zakon o preduniverzitetskom obrazovnom sistemu, 1995.
- ▶ Zakon o javnim i privatnim radio i televizijskim stanicama, 1998.
- ▶ Odluka Saveta ministara o stvaranju Državnog odbora za manjine, 2004.
- ▶ Rezultati popisa (državni i okružni nivo), 2011. Može se preuzeti na: <http://www.instat.gov.al/al/census/census-2011/të-dhënat-sipas-qarqe-ve.aspx>.

Bosna i Hercegovina

- ▶ Državni zakon o nacionalnim manjinama, 2003.
- ▶ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srpskoj, 2005.
- ▶ Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH, 2006.
- ▶ Pravilo 57/2011 Regulatorne agencije za komunikacije
- ▶ Popis stanovništva, domaćinstva i stanova u BiH. 2013.

Hrvatska

- ▶ Ustav Republike Hrvatske, 1990.
- ▶ Zakon o upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina, 2000.
- ▶ Ustavni zakon o zaštiti nacionalnih manjina, 2002.
- ▶ Zakon o izboru poslanika u Narodnu skupštinu, 2003.
- ▶ Zakon o medijima, 2004.
- ▶ Popis stanovništva, domaćinstva i stanova. 2011.

Crna Gora

- ▶ Ustav Crne Gore, 2007.
- ▶ Zakon o manjinskim pravima i slobodama, 2006.
- ▶ Zakon o elektronskim medijima, 2010.
- ▶ Opšti zakon o obrazovanju
- ▶ Zavod za statistiku Crne Gore. Popis stanovništva. 2011. Može se preuzeti na: <http://www.monstat.org/eng/page.php?id=16>.
- ▶ Zakon o izboru odbornika i poslanika, 2012.

Srbija

- ▶ Ustav Republike Srbije, 2006.
- ▶ Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, 2002.
- ▶ Zakon o izboru narodnih poslanika, 2003.

- ▶ Zakon o lokalnim izborima, 2007.
- ▶ Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, 2009.
- ▶ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, 2009, 2011. i 2013.
- ▶ Zakon o predškolskom obrazovanju, 2009.
- ▶ Popis stanovništva u Srbiji. 2011.
- ▶ Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, 2013.
- ▶ Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, 2013.
- ▶ Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine, 2014.

„Bivša jugoslovenska Republika Makedonija“

- ▶ Ustav Republike Makedonije, 2001.
- ▶ Zakon o državnim službenicima, 2000.
- ▶ Ohridski okvirni sporazum, 2001.
- ▶ Zakon o lokalnoj samoupravi, 2002.
- ▶ Zakon o srednjem obrazovanju i vaspitanju, 2002.
- ▶ Rezultati popisa stanovništva, 2002. Može se preuzeti na: <http://www.stat.gov.mk/Publikacii/knigaXIII.pdf>.
- ▶ Zakon o emitorskim aktivnostima, 2005.
- ▶ Zakon o Odboru za odnose između zajednica, 2007.
- ▶ Zakon o upotrebi jezika kojim govori najmanje 20% građana Republike Makedonije i jedinica lokalne samouprave, 2008.
- ▶ Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju, 2008.
- ▶ Zakon o unapređenju i zaštiti prava pripadnika zajednica koje predstavljaju manje od 20% stanovništva, 2008.

Kosovo*

- ▶ Ustav Republike Kosovo, 2008.
- ▶ Zakon o upotrebi jezika, 2006.
- ▶ Zakon o zaštiti i unapređenju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, 2008.
- ▶ Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosovo, 2008.
- ▶ Procena stanovništva. 2011. Može se preuzeti na: <http://ask.rks-gov.net/sq/rekos2011>
- ▶ Statut Savetodavnog odbora za zajednice na Kosovu, 2008.
- ▶ Zakon o Radio televiziji Kosovo, 2012.
- ▶ Republika Kosovo, Kancelarija poverenika za jezike, praćenje i ocenu jezičkih prava na Kosovu, mart 2015, na <http://www.ecmikosovo.org/uploads/English322.pdf>.

Izveštaji i baze podataka

Koledž Evrope. „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Prvi unakrsni izveštaj o zemlji, evaluacija projekta. Može se preuzeti na: <http://pjp-eu.coe.int/documents/3513035/4042040/Cross+country+report/d4437d00-3d05-4003-88b1-3d5873b4a2f7>.

Koledž Evrope. „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Drugi Unakrsni izveštaj za zemlju – ocena svesti. Može se preuzeti na: <http://pjp-eu.coe.int/documents/3513035/0/Awareness+Assessment+report+%28revised+and+final%29/99d8a80c-5d72-49d6-b804-61188cb10439>.

Informacije o zemlji i uputstva. 2014. Albanija: Manjinske etničke grupe, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/375421/CIG_Albania_Minority_ethnic_groups.pdf.

EIP. 2015. Ohridski okvirni sporazum: Social Cohesion Review. Može se preuzeti na <http://www.eip.org/sites/default/files/OFA%20Review%20on%20Social%20Cohesion.pdf>.

Fridom haus. 2014. Sloboda u svetu: Albanija. Može se preuzeti na https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/albania#.U_NYtfmMPMo.

Grupa za manjinska prava. Svetski imenik manjina i urođeničkog stanovništva. Može se preuzeti na: <http://minorityrights.org/directory/>.

Misija OEBS na Kosovu. 2015. Izveštaj o proceni prava zajednica. Može se preuzeti na: <http://www.osce.org/kosovo/209956?download=true>.

Regionalni savet za saradnju. Anketa javnosti „Balkanski barometar 2015“, Sarajevo, 2015.

Američki Stejt department. 2015. Izveštaji o zemlji iz oblasti praksi ljudskih prava u 2015. Može se preuzeti na: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>.

UNDP. 6. Izveštaj o pulsu javnosti. Može se preuzeti na: http://www.undp.org/content/dam/kosovo/docs/Procurement/PPR6_Anglisht.pdf.

UNDP. Kosovski mozaik. Može se preuzeti na:

http://www.lr.undp.org/content/dam/kosovo/docs/Mozaik/Kosovo_Mosaic_2012_Eng_735317.pdf.

Aneksi

Aneks I – Metodologija

Procena najboljih praksi se zasniva na studijskim posetama prethodno odabranim lokalnim samoupravama koje je preuzeo tim CSEES između maja i jula 2016. U toku studijske posete, obavljani su razgovori sa ukupno 53 aktera o tome šta oni misle o glavnom rezultatu, održivosti i elementima realizovanih projekata koji se mogu replicirati na drugim mestima. Razgovori su bili svrstani u dve kategorije. Prva kategorija su osobe koje su bile deo realizacije projekta, uključujući opštinske zvaničnike i NVO, dok je druga kategorija obuhvatila pripadnike ciljnih manjina projekta. Od 53 osobe sa kojima su organizovani razgovori, 19 su bili akteri lokalne samouprave, 11 su bili pripadnici manjinskih zajednica i predstavnici NVO koje su bile deo realizacije projekta, dok su 23 bili pripadnici ciljnih manjina koji nisu bili deo realizacije projekta. Izrađen je poseban upitnik za osobe koje su deo realizacije projekta i odvojen upitnik za pripadnike ciljnih manjina projekta. U slučajevima gde je bilo potrebno više informacija, istraživački tim je razgovarao sa konsultantima koje je angažovao SE kako bi se pratio proces realizacije projekta.

Poglavlja i studije slučajeva su odvojeno napisali članovi CSEES tima, a svi su pregledali napisani materijal. Poglavlje o okviru zaštite manjinskih prava u jugoistočnoj Evropi je napisala Ema Lantnšner. Evaluaciju dobrih praksi u Albaniji, na Kosovu*, Makedoniji i Crnoj Gori je napisala Ljura Položani, dok je studije slučajeva za Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku i Srbiju obrazložio Marko Kmezić. Florijan Biber je imao ulogu nadzornika i izvršio je evaluaciju krajnjih rezultata, te omogućio kontrolu kvaliteta.

Aneks II – Upitnik za članove radnih timova i OCD (ne ciljne manjine)

1. Objasnite projekat, glavne ciljeve i aktivnosti, te navedite krajnje korisnike.
2. Ko je u najvećoj meri bio deo realizacije projekta?
3. Da li su svi koji su bili deo projekta bili svesni svojih zaduženja i odgovornosti, odnosno da li su svi imali jasnu sliku o trenutnom stanju?
4. Kako ste realizovali svoje aktivnosti? *(Ovo pitanje se tiče metoda projekta, može biti bitno za neke od projekata kada se radi o korišćenim metodama, tj. da li su bile adekvatne u datom kontekstu. Pitanje može biti izmenjeno po projektu kako bi se izvukle metode koje se mogu replicirati u budućnosti, npr. inkluzija zajednice i NVO, itd.)*
5. Kako biste ocenili saradnju među različitim grupama (opština, NVO, zajednica)?
6. Kako je zajednica (manjina i šira zajednica) bila deo realizacije projekta?
7. Da li ste se suočili sa bilo kakvim problemima u toku realizacije projekta? Koji su to bili problemi i kako ste ih rešili?
8. Da li ste imali kadrovskih ili finansijskih problema?
9. (Ukoliko je postojala komponenta obuke) Koliko je ljudi prošlo obuku kroz ovaj projekat? Kakav je bio njihov stav po pitanju obuke i da li je bila korisna? Da li su još uvek deo projekta u okviru aktivnosti ili na neki drugi način? Da li će nastaviti sa aktivnostima nakon kraja projekta?
10. Šta Vam se dopalo uopšteno o projektu i šta Vam se dopalo u smislu Vaše lične uloge u projektu? Da li imate neku interesantnu priču da podelite?
11. Kako biste nastavili sa ovim projektom? U koje komponente biste najviše uložili, tj. gde bi trebalo tražiti finansije?
12. Šta biste promenili kada se radi o realizaciji ovog projekta?
13. Koja aktivnost je bila najinteresantnija za manjinsku zajednicu i za širu zajednicu? Zašto?
14. Da li su zajednica i opština (zajednica i institucije) pružali podršku projektu? Ko je više pružao podršku, a ko manje?
15. Koja je inovativna aktivnost ili rezultat Vašeg projekta?
16. Da li je opština izvukla određene pouke iz projekta, da li je promenila svoj pristup u odnosu sa zajednicama?
17. Da li je projekat poboljšao komunikaciju između opštine i zajednice? Da li je otvorio nove kanale komunikacije?
18. U kojoj meri zavisi nastavak projekta od političke volje lokalnih ili državnih vlasti? *(Namera ovde je izvršiti procenu da li aktivnosti isključivo zavise od jake političke volje, što je problem, uzevši u obzir činjenicu da predsednici opština/ gradonačelnici mogu da izgube na narednim izborima, te mogu da budu manje spremni da podrže projekat, osim ukoliko ne postoji široko rasprostranjeni osećaj*

vlasništva između zajednice i opštinskih zvaničnika kako bi se projekat održao aktivnim nakon kraja.)

19. Da li smatrate svoj projekat uspešnim kada uzmete u obzir izjavu „Projekat je poboljšao živote zajednica koje žive u mojoj opštini”? Zašto da/ne?
20. Da li mislite da bi projekat mogao biti repliciran u drugim opštinama sa manjinskim zajednicama? Koji preduslovi moraju biti ispunjeni kako bi do toga došlo?

Aneks III – Pitanja za pripadnike ciljne manjine

1. Kako biste učestvovali u ovom projektu? (Na koji način je taj pripadnik manjine dobio pomoć: obuka, radionice, itd.)
2. Da li je projekat imao pozitivan ili negativan efekat na Vaš život? Kako?
3. Po Vašem mišljenju, da li je projekat doprineo poboljšanju života Vaše zajednice u opštini?
4. Da li biste bili deo sličnih aktivnosti u budućnosti?
5. Šta Vam se konkretno dopalo u okviru projekta?
6. Da li je projekat povećao Vaš nivo poverenja i komunikacije sa opštinom?
7. Šta smatrate, koji su bili problemi koje je projekat pokušao da reši?
8. Da li je projekat doveo do promene Vašeg ponašanja ili stavova u poređenju sa periodom pre projekta?
9. Imate li još nešto da dodate?

<http://pjp-eu.coe.int/en/web/minority-rights>
<https://www.facebook.com/minority.protection>

SER

www.coe.int

Regionalni zajednički projekat EU/SE pod nazivom „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi” ima za cilj uklanjanje prepreka sa kojima se suočavaju manjine kako bi u potpunosti mogle da ostvare svoja prava. Ovaj projekat se zasniva na činjenici da iskustva i izazovi koji postoje na lokalnom nivou, uključujući namenu ograničenih sredstava, mogu biti veoma slični kod svih korisnika i da praktične mere koje su uspešno preduzete u jednoj opštini u cilju povećanja kohezije i pristupa pravima mogu biti od velike koristi drugima. Komponente projekta imaju za cilj promenu stanja na terenu za pojedince na ciljan i koherentan način, a na osnovu evropskih standarda, posebno na osnovu Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina (Okvirna konvencija) i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (Povelja).



Centre for
Southeast
European
Studies



Finansira
Evropska unija



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Sprovodi
Savet Evrope