



**ELEMENTI DOBRE PRAKSE  
UTVRĐENI TOKOM IMPLEMENTACIJE  
ZAJEDNIČKOG PROJEKTA  
EVROPSKE UNIJE/VIJEĆA EVROPE  
„PROMOCIJA LJUDSKIH PRAVA  
I ZAŠTITE MANJINA  
U JUGOISTOČNOJ EVROPI“**



Centre for  
Southeast  
European  
Studies



Finansirala  
Evropska unija



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementiralo  
Vijeće Evrope



# ELEMENTI DOBRE PRAKSE UTVRĐENI TOKOM IMPLEMENTACIJE ZAJEDNIČKOG PROJEKTA EVROPSKE UNIJE/VIJEĆA EVROPE

„Promocija ljudskih prava i  
zaštite manjina u Jugoistočnoj Evropi“

## **Autori**

Ovu publikaciju su izradili Florian Bieber,  
Marko Kmezić, Emma Lantschner i Lura Pollozhani  
iz Centra za studije Jugoistočne Evrope  
Univerziteta u Gracu (Austrija).

*„Ovaj dokument je sačinjen pomoću sredstava  
zajedničkog projekta Evropske unije i Vijeća Evrope.  
Stavove koji se u njemu navode ne treba smatrati  
zvaničnim mišljenjem Evropske unije ili Vijeća Evrope“.*

Vijeće Evrope

### **Izdanje na bosanskom jeziku**

Sva prava zadržana. Niti jedan dio ove publikacije ne može se prevesti, reprodukovati ili 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 pohranu ili sistema za preuzimanje, bez prethodnog odobrenja u pisanom obliku izdate od:

Direkcija za komunikacije (F-67075  
Strasbourg Cedex ili [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)).

### **Štampa, grafički dizajn i korice**

Dosije studio, Beograd

### **Copyright©2016**

Vijeće Evrope

### **Evropska unija**

Generalni direktorat za politike  
iz okruženja i pregovore o proširenju

Rue de la Loi 15

B.1000 Brussels

[www.europa.eu](http://www.europa.eu)

### **Vijeće Evrope**

Avenue de l'Europe

F-67075 Strasbourg Cedex

[www.coe.int](http://www.coe.int)

# Sadržaj

---

LISTA SKRAĆENICA	5
IZVRŠNI SAŽETAK	7
I. OKVIR ZAŠTITE MANJINA U JUGOISTOČNOJ EVROPI	9
II. DOBRE PRAKSE U OKVIRU ZAJEDNIČKOG PROJEKTA EVROPSKE UNIJE/VIJEĆA EVROPE (ZP EU/VE) „PROMOCIJA LJUDSKIH PRAVA I ZAŠTITE MANJINA U JUGOISTOČNOJ EVROPI“	43
OCJENA DOBRIH PRAKSI U ALBANIJU	
Investiranje u jednakost: poticanje i promocija učešća manjina u lokalnoj upravi i unapređivanje pružanja usluga zajednicama manjina	45
OCJENA DOBRIH PRAKSI U BOSNI I HERCEGOVINI	
Održivo korištenje informacionih tehnologija u svrhu promocije nacionalnih manjina na području Općine Gradiška	55
OCJENA DOBRIH PRAKSI U HRVATSKOJ	
Jačanje administracije za manjinske narode vodi jednakosti	63
OCJENA DOBRIH PRAKSI U CRNOJ GORI	
Romi i Egipćani medijatori u obrazovanju i pedagoški asistenti	69
OCJENA DOBRIH PRAKSI U SRBIJI	
E-trojezičnost	79
OCJENA DOBRIH PRAKSI „BIVŠA JUGOSLOVENSKA REPUBLIKA MAKEDONIJA“	
Preko tradicionalnih kulturnih vrijednosti zajednica do boljeg života stanovništva Starog Nagoričana	85

# Sadržaj

---

## OCJENA DOBRIH PRAKSI KOSOVO\*

---

Nevećinske zajednice u donošenju odluka	93
III. PREPORUKE	103
BIBLIOGRAFIJA	109
DODATAK I	115
DODATAK II	116
DODATAK III	118

---

\* „Ovaj naziv ne dovodi u pitanje stavove o statusu i u skladu je sa UNSCR 1244 i mišljenjem ICJ o proglašenju nezavisnosti Kosova”

## Lista skraćenica

---

ACFC	Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities	Savjetodavni komitet o Okvirnoj onvenciji za zaštitu nacionalnih manjina
COMEX	Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages	Komitet eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima
CSO	Civil Society Organisation	Organizacija civilnog društva
ECRML	European Charter for Regional or Minority Languages	Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima
ECHR	European Convention on Human Rights	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ECtHR	European Court of Human Rights	Evropski sud za ljudska prava
FCNM	Framework Convention for the Protection of National Minorities	Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina





## Izvršni sažetak

---

**A**lbanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija” i Kosovo\* su se obavezale da će osigurati zaštitu nacionalnih manjina. Na sve njih se primjenjuje Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM). Pored toga, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora i Srbija su potpisale i ratifikovale Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima (ECRML). Međutim, u jugoistočnoj Evropi se u praksi prava manjina ne štite uvijek u skladu sa evropskim standardima, posebno na nivou nižem od državnog.

Zadovoljavajući potrebu da se unaprijedi nivo usklađenosti sa Evropskim standardima o zaštiti manjina, koja prvenstveno proizlaze iz FCNM i ECRML, zajednički projekat EU/VE „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi” je u protekle četiri godine imao za cilj da unaprijedi pristup pravima manjinama na lokalnom nivou. Nakon implementacije 36 pojedinačnih projekata u lokalnim samoupravama u sedam gore navedenih korisnika, namjena ove publikacije je da utvrdi elemente dobre prakse koji su se pojavili u implementaciji sedam (jedan projekat po korisniku) unaprijed odabranih projekata. U njoj se vrši evaluacija uspješnosti ovih projekata u pogledu njihove održivosti, u pogledu vlasništva koje je izgrađeno u toku njihove implementacije i učinka koji su imali na svakodnevni život nacionalnih manjina i širu zajednicu u kojoj žive. Na osnovu pojedinačnih studija slučaja, u njoj se utvrđuju elementi koji se mogu replicirati i predlažu prilagodljivi modeli dobre prakse u okviru kojih se razmatra konkretno pitanje u oblasti zaštite manjina za širu distribuciju. Postoji nada da se ovi dekontekstualizirani modeli mogu koristiti u drugim općinama u i izvan regionalnog konteksta.

Publikacija počinje predstavljanjem strukturiranog pregleda pravnih sistema za zaštitu prava manjina u sedam korisnika, koji se upoređuju sa standardima koje nalaže FCNM i ECRML, fokusirajući se posebno na nedavne nalaze određenih mehanizama monitoringa. Svaki korisnik je razmotren fokusiranjem na oblasti koje su od ključnog značaja za uspješnu promociju nacionalnih manjina: kulture manjina, lingvističkih prava, obrazovanja, medija i djelotvornog učešća u političkom i ekonomskom životu. Empirijska analiza prati rezultate unaprijed odabranih projekata u oblasti zaštite manjina radi ocjene njihove praktične implementacije na lokalnom nivou, radi izvođenja zaključaka koji se mogu generalizirati i pronalaženja elemenata koji se mogu replicirati. Studija se završava kratkim razmatranjem nalaza i praktičnim preporukama za budući rad na unapređenju promocije prava manjina u lokalnom kontekstu.



# I. Okvir zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi<sup>1</sup>

---

**S**veobuhvatni cilj zajedničkog projekta EU/VE „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“ je bio unaprijediti pristup pravima manjinama u skladu sa evropskim standardima o zaštiti manjina koje prvenstveno proizlaze iz Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (eng. Framework Convention for the Protection of National Minorities, FCNM) i Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (ECRML). Nakon implementacije 36 projekata na lokalnom nivou u sedam korisnika Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Srbiji, „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ i Kosovu\* namjena ove publikacije je da utvrdi elemente dobre prakse koji su se pojavili u implementaciji sedam (jedan projekat po korisniku) unaprijed odabranih projekata. U njoj se vrši evaluacija uspješnosti ovih projekata u pogledu njihove održivosti, u pogledu vlasništva koje je izgrađeno u toku njihove implementacije i učinka koji su imali na svakodnevni život nacionalnih manjina i širu zajednicu u kojoj žive. Na osnovu pojedinačnih studija slučaja u njoj se utvrđuju elementi koji se mogu replicirati i predlažu prilagodljivi modeli dobre prakse u okviru kojih se razmatra konkretno pitanje u oblasti zaštite manjina za širu distribuciju.

Da bi se ovih sedam odabranih projekata stavilo u njihov pravni (nacionalni i internacionalni) kontekst, u ovom početnom poglavlju se daje strukturirani pregled kako trenutno pravni sistemi sedam korisnika štite prava manjina. Svaki korisnik je razmotren fokusirajući se na oblasti koje su od ključnog značaja za uspješnu zaštitu i promociju nacionalnih manjina: kulture manjina, lingvističkih prava, obrazovanja, medija i djelotvornog učešća u političkom i ekonomskom životu. Rezultati ove analize će se porediti sa standardima koje nalažu FCNM i ECRML, fokusirajući se posebno na nedavne nalaze određenih mehanizama monitoringa. Poseban naglasak će biti na onim oblastima koje su u korelaciji sa pojedinačnim projektima koji će se analizirati u drugom dijelu ove publikacije.

U ovom kontekstu se treba istaći da premda se FCNM i njeno praćenje odnosi na svih sedam korisnika, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“ je jedina pot-

---

1 Ovaj dio se u velikoj mjeri zasniva na revidiranoj i ažuriranoj verziji Poglavlja 1.2 studije „Regulisanje oblasti ljudskih prava u procesu proširenja EU sa posebnim fokusom na manjine“, kojeg je tražio Potkomitet Evropskog parlamenta za ljudska prava i kojeg su zajedničku izradili koautori Emma Lantschner i Florian Bieber, 2012.

pisala (i to 1996. godine) ali nije ratifikovala ECRML, a Albanija nije ni potpisala ni ratifikovala ovaj dokument, premda su se obje obavezale da će potpisati i ratifikovati ECRML kada budu primljene u Vijeće Evrope. Albanske vlasti su se obavezale da će staviti potpisivanje ECRML na svoj dnevni red<sup>2</sup> a na sastancima između albanskih vlasti i eksperata Vijeća Evrope se diskutovalo o preliminarnom nacrtu dokumenta za ratifikaciju u aprilu 2014. godine.<sup>3</sup> Međutim, zaključcima radne grupe o reformi albanskog zakonodavstva o nacionalnim manjinama se samo ukazalo na „ispitivanje stanja, u cilju potpisivanja i ratifikacije Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima”.<sup>4</sup> „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija” trenutno ne poduzima nikakve korake u pravcu ratifikacije ECRML. Što se tiče Kosova\*, Vijeće Evrope je potpisalo poseban sporazum sa UNMIK-om o implementaciji FCNM ali ne o implementaciji ECRML. Prema tome ECRML važi samo u četiri od sedam korisnika. Dok su Hrvatska, Srbija i Crna Gora odlučile da primjenjuju iste paragrafe iz Dijela III na sve jezike koje pokriva taj dio, Bosna i Hercegovina je izvršila manje izmjene u vezi sa romskim jezikom.

Odgovornost potpisnica FCNM i ECRML je da odrede nacionalne manjine i manjinske jezike na koje namjeravaju primijeniti odgovarajući dokument. Zbog činjenice da ECRML sadrži definiciju regionalnih ili manjinskih jezika i neteritorijalnih jezika, margina procjene se čini ograničenija u odnosu na FCNM, koja ne sadrži definiciju nacionalne manjine. U oba slučaja, dva tijela koja vrše monitoring smatraju da je njihova dužnost da ispituju da li je ovaj izbor u skladu sa duhom FCNM i slovom ECRML. Djelokrug primjene je, prema tome, nešto što se razvija u toku ciklusa monitoringa kao rezultat dijaloga između države potpisnice sa jedne strane i tijela za monitoring sa druge. S tim u vezi se u tabeli u nastavku daje sažetak postojećeg stanja.

Tabela 1: Manjinske grupe/manjinski jezici koje obuhvata FCNM i ECRML

	Manjine obuhvaćene FCNM	Manjinski jezici obuhvaćeni ECRML
Albanija	Grci, Makedonci, Crnogorci i Srbi kao nacionalne manjine; Romi i Aromani/Vlasi kao etničko-lingvističke manjine ACFC: razmotriti uvrštavanje Egipćana i Bošnjaka	NP

- 2 Vidi npr. Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Dvogodišnji izvještaj o primjeni Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima generalnog sekretara Vijeća Evrope Parlamentarnoj skupštini, 3. mart 2014.
- 3 Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Dvogodišnji izvještaj o primjeni Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima generalnog sekretara Vijeća Evrope Parlamentarnoj skupštini, 2. mart 2016.
- 4 Albansko ministarstvo za evropske integracije, Godišnji izvještaj o napretku 2015. Doprinos Albanije – Ulazne informacije II. maj–septembar 2015, 194.

	Manjine obuhvaćene FCNM	Manjinski jezici obuhvaćeni ECRML
Bosna i Hercegovina	Albanci, Česi, Nijemci, Mađari, Italijani, Jevreji, Makedonci, Crnogorci, Rusi, Ruteni, Slovaci, Slovenci, Turci, Ukrajinci	Dio II i III: albanski, češki, njemački, mađarski, italijanski, ladino jezik, poljski, romski, rumunski, rutenski, slovački, slovenački, turski, ukrajinski i jidiš  <i>U svjetlu informacija dobijenih u drugom izvještaju o stanju, COMEX je odlučio da ne vrši monitoring makedonskog i crnogorskog (premda su sadržani u dokumentu za ratifikaciju) jer se tradicionalno ne koriste u BiH. Vidi COMEX, drugi izvještaj o Bosni i Hercegovini, 2016, par. 14</i>
Hrvatska	Albanci, Austrijanci, Bošnjaci, Bugari, Česi, Nijemci, Mađari, Italijani, Jevreji, Makedonci, Crnogorci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Srbi, Slovaci, Sloveni, Turci, Ukrajinci, Vlasi  <i>ACFC: razmotriti uključenje Muslimana</i>	Dio II: bojaški rumunski, njemački, slovenački (plus jezici iz dijela III) Dio III: češki, mađarski, italijanski, rutenski, srpski, slovački i ukrajinski  <i>Hrvatska je izrazila rezervu u vezi sa primjenom ECRML na romski.</i>
Crna Gora	Srbi, Bošnjaci, Albanci, Muslimani, Hrvati i „ostali“  <i>ACFC: nastaviti dijalog sa „ostalim“, uskladiti Zakon o manjinama sa Ustavom (koji ne obuhvata nacionalnost kao kriterij za definiciju manjina), posebno u vezi sa Romima i Egipćanima</i>	Dio II: bosanski, hrvatski (plus jezici iz dijela III) Dio III: albanski, romski  <i>Osobe koje govore srpski ne žele da njihov jezik bude obuhvaćen ECRML</i>
Srbija	Nema liste, sve grupacije koje su obuhvaćene kriterijima iz člana 2. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina Srbije. Posljednji izvještaj o stanju obuhvata: Albance, Aškali, Bošnjake, Bugare, Bunjevce, Vlahe, Gorane, Grke, Egipćane, Jevreje, Jugoslavene, Mađare, Makedonce, Muslimane, Nijemce, Rome, Rumune, Ruse, Rutene, Slovake, Slovence, Turke, Ukrajince, Hrvate, Aromane, Crnogorce, Čehe, Šokce	Dio II: bunjevački, češki, njemački, makedonski, vlaški (plus jezici iz dijela III) Dio III: albanski, bosanski, bugarski, hrvatski, mađarski, romski, rumunski, rutenski, slovački, ukrajinski

	Manjine obuhvaćene FCNM	Manjinski jezici obuhvaćeni ECRML
„Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“	Albanci, Turci, Vlasi, Srbi, Romi, Bošnjaci <i>ACFC: razmotriti uključenje Egipćana i Hrvata</i>	NP
Kosovo*	Srbi, Turci, Bosanci, Gorani, Romi, Aškali, Egipćani, Hrvati, Crnogorci	NP

Većina korisnika (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“) definiše svoje manjine, između ostalih kriterija, i na osnovu državljanstva. Prema mišljenju Savjetodavnog komiteta o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina (ACFC), ovo ne predstavlja kršenje nijednog pravno-obavezujućeg međunarodnog dokumenta,<sup>5</sup> ali uzimajući u obzir raspad Jugoslavije i proglašenja nezavisnosti Crne Gore i Kosova\* koja su uslijedila, to je posebno problematično osobama sa neodređenim državljanstvom. Ovaj problem naročito pogađa Rome. Takav kriterij može negativno uticati na ostvarivanje prava ovih osoba. U ovom kontekstu, ACFC se obično poziva na Izvještaj Venecijanske komisije o pravima nedržavljana i manjina.<sup>6</sup> Prema ovom izvještaju kriterij državljanstva se treba primjenjivati samo u kontekstu onih odredbi kod kojih je takav uslov relevantan, npr. u vezi sa izbornim pravima na državnom nivou, ali se ne treba generalno primjenjivati za definisanje manjine.

U smislu prava na samoopredjeljenje, nekoliko država je sačinilo liste u svojim zakonskim propisima kojim se definiše ko su manjine na njihovoj teritoriji. Premda su te liste otvorene, čini se da je manjinama koje nisu uvrštene na listu teško ostvariti priznanje ili prava koja su data manjinama „na listi“ ili prava po osnovu FCNM. Premda priznanje države nije ni nužno da bi „postojala“ kao manjina niti predstavlja preduslov za ispunjenje uslova za zaštitu po osnovu FCNM,<sup>7</sup> ono je ipak bitno jer se u suprotnom isključuje iz prava koje garantuje država.

Zajednički problem jugoistočne Evrope predstavlja obezbjeđenje pouzdanih statističkih podataka. Do sada je to bio poseban problem u Albaniji<sup>8</sup> i „Bivšoj

5 Vidi npr. ACFC, treće mišljenje o Hrvatskoj, 2010, par. 42–46.

6 Venecijanska komisija, Izvještaj o pravima nedržavljana i manjina, usvojenog od 15. do 16. decembra 2006. godine, CDL-AD(2007)001.

7 Vidi npr. ACFC, treće mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, 2011, par. 33. Sve reference na monitoring ACFC su uzete iz trećeg mišljenja jer je četvrto mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, usvojeno u februaru 2016, i dalje bilo ograničeno za upotrebu u vrijeme kada je pisano.

8 U kontekstu popisa stanovništva iz 2011. godine, ACFC je bio zabrinut uvođenjem novčanih kazni ukoliko se podaci dati tokom popisa nisu slagali sa matičnom knjigom. Pozvao je vlasti, „da strogo poštuju pravo na samoopredjeljenje... Posebno Savjetodavni komitet preporučuje vlastima da ne izriču nikakve novčane kazne osobama koje ostvaruju svoje

Jugoslovenskoj Republici Makedoniji”.<sup>9</sup> U Bosni i Hercegovini, prvi popis stanovništva, od popisa stanovništva iz 1991. godine, je održan 2013. godine. Konačni rezultati su objavljeni tek početkom jula 2016. godine. Kako je istaknuto u ACFC u njegovom tematskom komentaru o participaciji, „pouzdati i lako dostupni podaci predstavljaju suštinski preduslov za razvijanje djelotvornih mjera za rješavanje socio-ekonomske diskriminacije i podsticanja stvarne jednakosti”.<sup>10</sup> Čak i kada postoje rezultati popisa stanovništva, često se prikazuje manji broj predstavnika manjina.

## Kultura manjina

---

Promovisanje „uslova potrebnih pripadnicima nacionalnih manjina da održavaju i razvijaju svoju kulturu, i očuvaju suštinske elemente svog identiteta” predstavlja ključnu obavezu država potpisnica po članu 5. FCNM. Prema ovoj odredbi aktivnosti monitoringa ACFC se fokusiraju na finansijsku podršku koju pružaju državne ili institucije nižeg nivoa za zaštitu i promovisanje kultura manjina i uspostavljanje transparentnog sistema raspodjele kojim se omogućava predstavnicima manjina da budu adekvatno uključeni. Prema ECRML, svi korisnici koji su ratifikovali ovaj dokument su odlučili da preuzmu obavezu da podstiču kulturne aktivnosti koje su karakteristične za regionalne manjinske jezike na ovim jezicima. Pored toga, Srbija i Crna Gora su preuzele obavezu da podupiru distribuciju radova sačinjenih na manjinskim jezicima izvan njihove jezičke zajednice i da jačaju pristup na manjinskom jeziku radovima koji su sačinjeni na drugim jezicima (podrška prevodjenju, itd.). Svi korisnici su se obavezali da podstiču direktno učešće predstavnika koji govore manjinskim jezicima u planiranju kulturnih aktivnosti. Svi, osim Hrvatske, su se pored toga obavezali da promovišu kulturne aktivnosti i izvan područja u kojem se tradicionalno govori specifičan manjinski jezik.

U Albaniji ne postoje zakonske ili druge mjere za zaštitu i promociju manjinskih kultura. Državnim planom za provedbu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2007–13. godine je bilo predviđeno formiranje posebnog fonda za finansiranje projekata namijenjenih za očuvanje i razvoj manjinskih kultura, ali taj fond još uvijek nije formiran. ACFC je utvrdio da je finansiranje koje se odvija na ad hoc osnovi „neadekvatno i nepouzđano”.<sup>11</sup>

Državni i entitetski zakoni u Bosni i Hercegovini obavezuju državu, entitete, kantone i općine da odrede sredstva u svojim budžetima za podršku radu

---

slobodno pravo na samoopredjeljenje”. ACFC, treće mišljenje o Albaniji, 2011, par. 30–51. Rezultati popisa stanovništva su pobijani od strane predstavnika manjina koji su tvrdili da oni ne predstavljaju stvarno stanje na terenu. Vidi rezoluciju Komiteta ministara o implementaciji FCNM od strane Albanije, 2014.

- 9 Popis stanovništva planiran za 2011. godinu je bio prekinut i otkazan. Korištenje administrativnih matičnih knjiga se razmatra kao alternativna metodologija popisu stanovništva. Evropska komisija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Izvještaj o napretku, 2014, 7.
- 10 ACFC, Komentar o stvarnom učešću osoba iz reda nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim poslovima, ACFC/31DOC(2008)001, 4.
- 11 ACFC, treće mišljenje o Albaniji 2011, par. 26. i 79–83.

udruženja nacionalnih manjina.<sup>12</sup> U praksi vrlo mali broj udruženja prima finansijsku podršku, a iznosi koji se isplaćuju su vrlo mali. Imajući na umu da su manjine po veličini male, ACFC je razmatrao mogućnost da povećanje finansijske podrške za očuvanje manjinskih kultura bude od suštinske važnosti. Većina mjera se poduzima na općinskom nivou, koje nemaju transparentnost na nivou entiteta ili na nivou države. Prema mišljenju ACFC, manjine se neadekvatno konsultuju u procesima odlučivanja koji se odnose na finansiranje aktivnosti u oblasti kulture manjina.<sup>13</sup> Pored toga je Komitet eksperata Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (COMEX) kritikovao nedostatak namjenskog plana kojim se pruža redovna i stabilna finansijska podrška kulturnim aktivnostima i pogodnostima koje se tiču manjinskih jezika. Postojeće finansiranje se zasniva na projektima a odvija se na općinskom ili kantonalnom nivou.<sup>14</sup>

U Hrvatskoj Vijeće nacionalnih manjina ima zadatak da „isplaćuje sredstva iz centralnog budžeta namijenjena potrebama nacionalnih manjina.”<sup>15</sup> Predstavnici manjina kritikuju nejednak pristup sredstvima tvrdeći da Vijeće ima tendenciju favoriziranja određenih udruženja. Predstavnici manjina smatraju da dodijeljena sredstva nisu dovoljna ali se dodatna podrška pruža na lokalnom nivou. Predstavnici manjina uveliko dijele mišljenje da je pristup kulturi nacionalnih manjina „orijentacija na folklor”. ACFC preporučuje da se promovišu interkulturni događaji i da se sprječava marginalizacija kulture manjina kao odvojene i strane kulture.<sup>16</sup> U svom posljednjem izvještaju o Hrvatskoj, COMEX je samo dao komentar na uspostavljanje tijela „odgovornog za prikupljanje, pravljenja kopija i predstavljanje ili objavljivanje radova sačinjenih na regionalnim ili manjinskim jezicima” i ustanovio da je Hrvatska ispunila ove obaveze.

U Crnoj Gori se Zakonom o kulturi iz 2008. godine reguliše promovisanje kulture zasnovane na jednakom očuvanju svih kulturnih identiteta i poštivanju raznolikosti kultura. Zakon obavezuje državu da stvori uslove za „očuvanje originalne i tradicionalne kulture i etno-kulturoloških karakteristika.”<sup>17</sup> Državnim programom razvoja kulture 2011–15. su obuhvaćeni ciljevi i prioriteti za razvoj kulture u Crnoj Gori kao „multinacionalne, multikulturne i multietničke zemlje”. U 2009. godini je uspostavljen Centar za očuvanje i razvoj kultura manjina. I pored svih ovih mjera, finansijska podrška je navodno suviše ograničena i nedovoljna a predstavnici manjina nisu adekvatno uključeni u procese odlučivanja o dodjeli sredstava. U posljednjem izvještaju COMEX-a o primjeni ECRML u Crnoj Gori, Komitet je pratio samo implementaciju paragrafa koji se odnosi na promovisanje kulturnih aktivnosti izvan područja u kojima se manjinski jezik tradicionalno govori, ali nije bio u mogućnosti da izvede zaključak o ispunjavanju ove preuzete obaveze.

---

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

13 ACFC, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, par. 81–84.

14 COMEX, prvi izvještaj o Bosni i Hercegovini, 2013, nalaz H.

15 Ustavni zakon o zaštiti nacionalnih manjina (CLNM), član 35. stav 4.

16 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 36–40.

17 ACFC, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, par. 79.



Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina Srbije iz 2009., i proceduralna pravila na državnom i pokrajinskom nivou za dodjelu javnih sredstava za njihov rad, je doprinio većoj transparentnosti u pogledu finansiranja aktivnosti manjina. ACFC je zaključio u svom posljednjem mišljenju da se finansiranje povećalo. Međutim, manje ili nedavno priznate manjine su navodno dovedene u nepovoljan položaj sistemom raspodjele sredstava. Osim toga, neslaganja postoje između podrške koja je na raspolaganju manjinama čije se vijeće nalazi u Vojvodini i onih čija se vijeća nalaze u ostalim dijelovima Srbije, jer Vojvodina pruža dodatnu pokrajinsku pomoć.<sup>18</sup> Prema mišljenju COMEX-a, većina preuzetih obaveza nije ispunjena ili nije bilo mogućnosti da se izvede zaključak da su ispunjene. Samo je pristup na bugarskom i ukrajinskom jeziku, radu u oblasti kulture na drugim jezicima, bio zadovoljavajući.

Ministarstvo kulture „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ (koja je uspostavila Biro za promovisanje i unapređenje kulture zajednica) i lokalne vlasti obezbjeđuju finansijska sredstva za podršku kulturi manjinskih zajednica. ACFC je konstatovao da su razni sagovornici tvrdili da su finansijska sredstva nedovoljna, posebno za brojčano manje grupacije. Pored toga je uočio da manjine nisu adekvatno uključene u donošenje odluka o dodjeli sredstva.<sup>19</sup> Projekat implementiran u Staro Nagoričane koji je analiziran u nastavku je imao za cilj dvije brojčano manje manjine, Srbe i Rome, i predstavlja primjer činjenice da vrlo često podrška kulturnim aktivnostima nacionalnih manjina ostaje kao zadatak za rješavanje na lokalnom nivou.

Kosovo\* ne predviđa institucionaliziran sistem za očuvanje i razvoj kulture manjih zajednica. Ove zajednice tako stižu utisak da se promoviše i štiti samo srpska kultura. ACFC je konstatovao sa „dubokom zabrinutošću da ne postoji kulturna politika koja jasno ima za cilj multikulturno društvo.“<sup>20</sup>

Zajednički problem u svim korisnicima je da je finansijska podrška ograničena i da nije dovoljna za očuvanje i razvoj kulture manjina. U pojedinim korisnicima ovo posebno utiče na manje manjine.<sup>21</sup> ACFC poziva vlasti da nastoje da povećaju raspoloživa finansijska sredstva za kulturu manjina i da se pobrinu da finansijske poteškoće neujednačeno utiču na kulturu manjina. U velikom broju korisnika ACFC je pored toga utvrdio da predstavnici manjina nisu adekvatno uključeni u odlučivanje o dodjeli sredstava za projekte u oblasti kulture.<sup>22</sup> U slučaju Hrvatske i Kosova\* eksplicitno je podstakao jači fokus na inter- i multikulturne aktivnosti, u cilju stvaranja multikulturnog društva i unapređenja različitosti.

---

18 ACFC, treće mišljenje o Srbiji, 2013, par. 85–90.

19 ACFC, treće mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, 2011, par. 75–78.

20 ACFC, treće mišljenje o Kosovu\*, 2013, par. 64.

21 Prema nalazima ACFC, ovo je slučaj u Bosni i Hercegovini, Srbiji, „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ i Kosovu\*.

22 Na osnovu nalaza ACFC, ovo je slučaj u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ i Kosovu\*.

Članom 10. i 11. FCNM i članom 10. ECRML se reguliše korištenje manjinskih jezika u odnosima sa organima uprave kao i za topografske oznake. Što se tiče obaveze korisnika u vezi sa navedenim, FCNM predviđa brojna ograničenja. Oblast mora biti „nastanjena osobama koje tradicionalno pripadaju nacionalnim manjinama ili u značajnom broju”<sup>24</sup> te osobe to moraju „zahtijevati” pa ako „zahtjev odgovara stvarnoj potrebi, države potpisnice će nastojati da osiguraju, koliko bude moguće, uslove koji bi omogućili upotrebu manjinskog jezika u odnosima između tih osoba i organa uprave.” Uslova za ovo posljednje nema mnogo ali područje mora „tradicionalno biti nastanjeno značajnim brojem pripadnika nacionalne manjine”. S druge strane ECRML ne nalaže zahtjev osoba na koje se odnosi, niti da takvi zahtjevi odgovaraju stvarnoj potrebi. ECRML nudi detaljan set mogućnosti koje se mogu izabrati, od ujednačavanja državnog i manjinskog jezika do obezbjeđenja pisanih i usmenih prevoda zavisno od potrebe. Broj stanovnika koji govore manjinskim jezikom mora opravdati odabranu preuzetu obavezu. Države potpisnice imaju obavezu da odaberu najmanje jedan od 21 paragrafa i tačke. Svi korisnici koji su ratifikovali ECRML su se obavezale da će osigurati da korisnici manjinskih jezika mogu podnijeti usmene ili pisane zahtjeve uredima državnih, regionalnih i lokalnih vlasti i dozvoliti državnim upravnim organima da izrade dokumente na tom jeziku. Pored toga preuzimaju obavezu da koriste ili usvoje nazive mjesta na regionalnim ili manjinskim jezicima, ukoliko broj korisnika manjinskog jezika u odgovarajućoj općini ili regionu bude takav da opravdava ovu mjeru. Ostale preuzete obaveze variraju zavisno od korisnika.

I ACFC kao i COMEX su se mnogo bavili pitanjem šta čini značajan broj (kako nalaže FCNM) ili broj koji opravdava određenu mjeru (kako nalaže ECRML). U tom pogledu, zakonodavstvo korisnika pruža sljedeću sliku:

Državni Zakon o nacionalnim manjinama Bosne i Hercegovine<sup>25</sup> obavezuje općine koje imaju većinsko<sup>26</sup> manjinsko stanovništvo da upotrebljavaju jezik ove manjine u odnosima između lokalnih vlasti i pripadnika te nacionalne manjine. Ako manjinsko stanovništvo čini najmanje jednu trećinu, općina može odlučiti da dozvoli takvu upotrebu. Oba entitetska zakona<sup>27</sup> su fleksibilnija u tome jer ne predviđaju nikakav prag koji se mora ispuniti da bi općine dobrovoljno odlučile da dozvole upotrebu ovih manjinskih jezika. Isti pragovi se primjenjuju za upotrebu topo-

---

23 Na osnovu značajno revidirane i ažurirane verzije Emme Lantschner, „Evropski standardi zaštite manjina koji se pojavljuju kroz blaži pravni sistem?”, u Emma Lantschner i drugi (eds.), *Evropska integracija i njeni efekti na zaštitu manjina u jugoistočnoj Evropi*, Nomos, Baden-Baden, 2008, str. 53–83, na str. 65–67.

24 Naglasak dodan. To znači da je jedan od kriterija dovoljan da se zahtijeva pristup ovom pravu.

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

26 U početku je zakon nalagao „apsolutnu ili relativnu” većinu manjinskog stanovništva, što je odbijeno sa amandmanima 2005. godine.

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

grafskih oznaka. Ovakvo pravno stanje je, međutim, dovelo do rijetkih slučajeva u praksi koje su vlasti opravdale činjenicom da pripadnici manjina govore službene jezike i da nisu tražili da upotrebljavaju svoj jezik u službenim poslovima ili za topografske oznake. Početno hrvatsko zakonodavstvo o upotrebi manjinskog jezika upravnim poslovima na lokalnom nivou i za topografske oznake je također predvidjelo prag od 50% koji je kasnije smanjen na jednu trećinu, uz mogućnost dobrovoljnog uvođenja manjinskog jezika u službenu upotrebu statutom ispod tog praga.<sup>28</sup> Članom 11. Zakona o manjinama Crne Gore iz 2006. godine se nalaže da manjine trebaju činiti „većinu ili značajan dio stanovništva“ da bi se njihov manjinski jezik koristio u odnosima sa javnom upravom ili za topografske oznake. Makedonsko zakonodavstvo predviđa prag od 20% za topografske oznake na manjinskom jeziku i upotrebu tog jezika u državnim organima.<sup>29</sup> U Srbiji je prag postavljen na 15%.<sup>30</sup>

Iz mišljenja ACFC o ovim korisnicima postaje jasno da procenat manjinskog stanovništva čak od 50% stanovništva koje živi u općini prelazi obavezu „značajan broj”.<sup>31</sup> U slučaju Crne Gore, ACFC je bio mišljenja da formulacija zakona „može biti predmetom restriktivnog tumačenja” pa je zbog toga zatražila od vlasti da „daju pravno pojašnjenje kako bi lokalne vlasti tumačile ovu obavezu tako da bude u skladu sa načelima Okvirne konvencije”.<sup>32</sup> U drugom mišljenju o Hrvatskoj, ACFC pozdravlja snižavanje potrebnog procenta u ukupnom broju stanovnika sa većine na jednu trećinu, ali je i dalje bio mišljenja da su time isključene brojne općine sa značajnim brojem pripadnika nacionalnih manjina.<sup>33</sup> U trećem mišljenju naziva postojeći prag od jedne trećine „visokim”. Slično prvom mišljenju o Bosni i Hercegovini,<sup>34</sup> ACFC preporučuje da se vlasti podstiču, u područjima u kojima manjine ne čine jednu trećinu stanovništva već su tu zastupljeni u značajnom broju, „da iskoriste svoje diskrecione ovlasti da uvedu mogućnosti upotrebe manjinskog jezika u odnosima sa organima uprave”<sup>35</sup>. U svom posljednjem mišljenju

---

28 Vidi član 12. CLNM (kojim se predviđa i službena upotreba manjinskih jezika ako bude dogovorena u međunarodnim sporazumima) i član 4. Zakona o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina.

29 Član 7. Ustava; Zakon o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik RM br. 5/2002; Zakon o upotrebi jezika kojim govori najmanje 20% građana Republike Makedonije i jedinica lokalne uprave, Službeni glasnik R.M. 101/2008. ACFC je nadalje pozdravio „činjenicu da je lokalnim vlastima omogućeno da odlučuju o upotrebi jezika kojim govori manje od 20% stanovnika (vidi član 7. Ustava i član 90. stav 2. Zakona o lokalnoj samoupravi od 24. januara 2002).” ACFC, prvo mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, 2004, par. 69.

30 Član 11. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Nadležnosti vijeća nacionalnih manjina na državnom nivou u oblasti službene upotrebe jezika i pisma, vidi član 21–22 Zakona o državnim vijećima nacionalnih manjina iz 2009. godine.

31 O topografskim oznakama, npr. ACFC, prvo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2004, par. 82, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, par. 163. i prvo mišljenje o Hrvatskoj, 2001, par. 46. o kontaktu sa državnim organima, npr. ACFC, prvo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2004 par. 78–81, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, par. 158, i prvo mišljenje o Hrvatskoj, 2001, par. 43–45.

32 ACFC, prvo mišljenje o Crnoj Gori, 2008, par. 73 i 73.

33 ACFC, drugo mišljenje o Hrvatskoj, 2004, par. 112.

34 ACFC, prvo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2004, par. 79–82.

35 ACFC, drugo mišljenje o Hrvatskoj, 2004, par. 114. i treće mišljenje o Hrvatskoj, 2010, par. 141.

je podsjetio hrvatske vlasti na svoj generalni stav „da se ne treba previše striktno držati brojčanih pragova i da se treba pokazati fleksibilnost i oprez posebno prilikom korištenja statističkih podataka za ostvarenje manjinskih prava.“<sup>36</sup> U drugom mišljenju o Bosni i Hercegovini, ACFC je smatrao da prag od jedne trećine kojeg sadrži državni zakon „u praksi sprječava upotrebu manjinskih jezika, uključujući područja koja su tradicionalno naseljena pripadnicima nacionalnih manjina“ (uslov na osnovu kojeg bi član 10. stav 2. FCNM bio primjenjiv)<sup>37</sup> i eksplicitno ga smatrao „previsokim“ u kontekstu topografskih oznaka.<sup>38</sup> U trećem mišljenju je ponovio svoj stav da se treba učiniti više da se procijene potrebe i zahtjevi osoba koji pripadaju nacionalnim manjinama.<sup>39</sup> ACFC i COMEX se slažu u tome da smatraju nivo poznavanja jezika države irelevantnim za određivanje potrebe, i da se zahtjevi trebaju generisati.<sup>40</sup> Zakonski propisi kojim se uvode topografske oznake na manjinskim jezicima ili odobrava upotreba tog jezika u državnim organima sa 20%, kao što je slučaj sa makedonskim zakonskim propisima, ili 15% manjinskog stanovništva, kao što je to slučaj u Srbiji, su pozdravljeni od strane ACFC.<sup>41</sup> U ovim slučajevima ACFC je utvrdio da su poteškoće u implementaciji ovih prava u vezi sa sporim napretkom, djelimično povezane sa otporom na lokalnom nivou, nedostatkom kvalifikovanih prevodilaca i tumača ili nedovoljnim poznavanjem manjinskih jezika od strane državnih službenika. Preporučio je državama da učine dodatne napore da obezbijede konzistentniju implementaciju i osiguraju finansijska sredstva radi prevazilaženja ovih problema.

Stav COMEX-a o kvotama je nešto stroži. Ukoliko se kvota ne može dostići od strane nijedne ili samo od strane jedne općine, ona nije kompatibilna sa duhom ECRML. Čvrsto tumačenje ECRML od strane COMEX-a, je da je prag od 20% sam po sebi previsok i da bi „broj ljudi kojim se opravdavaju zaštitne mjere po osnovu ECRML bio daleko ispod ovog procenta.“<sup>42</sup> Kvota ispod 10% može, u specifičnim okolnostima, biti razumna.<sup>43</sup> Shodno tome, COMEX smatra da prag od 15% kojeg je uvelo zakonodavstvo Srbije onemogućava primjenu ECRML u oblastima nastanjenim značajnim brojem osoba koje govore manjinskim jezikom. Pozdravio je činjenicu da su regionalni i manjinski jezici, međutim, uvedeni u službenu upotrebu na dobrovoljnoj osnovi od strane velikog broja općina i pozvao vlasti da nastave sa određivanjem takvih općinskih teritorija.<sup>44</sup> U slučaju Bosne i Herce-

36 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 57.

37 Vidi također ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 57.

38 ACFC, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, par. 158 i 163.

39 ACFC, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, par. 111 i 116.

40 Vidi, npr. COMEX, prvi izvještaj o Bosni i Hercegovini, 2013, par. 125. i 128, peti izvještaj o Hrvatskoj, 2014, par. 96.

41 20% za topografske oznake, ACFC, prvo mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, 2004, par. 73; 20% za kontakt sa javnim organima, ACFC, prvo mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, 2004, par. 67–68; 15% za kontakt sa javnim organima vlasti, ACFC, prvo mišljenje o Srbiji i Crnoj Gori, 2003, par. 76.

42 Vidi COMEX, prvi izvještaj o Slovačkoj, 2005, par. 42, 44 i 47, ponovljeno u petom izvještaju o Hrvatskoj, 2014, par. 25, i treći izvještaj o Crnoj Gori, 2015, par. 21.

43 Vidi Jutta Engbers, „Artikel 10“, u Sigrid Boysen i drugi (eds.) Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen. Handkommentar, 2011, str. 249–284, na strani 257–258.

44 COMEX, drugi izvještaj o Srbiji, 2013, par. 8–11.

govine je stoga preporučio vlastima da smanje pragove i da provedu odabrane preuzete obaveze čak i kada pragovi nisu ispunjeni.<sup>45</sup> Općina Gradiška se pominje nekoliko puta kao posebno relevantna za implementaciju preuzetih obaveza iz člana 10. ECRML. Prevođenje službenih općinskih web stranica, ili isticanje naziva mjesta na javnim natpisima na manjinskom jeziku u turističke i informativne svrhe se pominju kao mogući načini implementacije preuzetih obaveza koje je odabrala Bosna i Hercegovina u vezi sa ovim članom. Također u slučaju Hrvatske je podržao implementaciju preuzetih obaveza iz člana 10. u općinama sa manje od jedne trećine manjinskog stanovništva. Grad Pula/Pola je pomenuta u ovom kontekstu kao primjer dobre prakse.<sup>46</sup> Ali čak i u onim slučajevima kada je upotreba manjinskog jezika formalno predviđena, COMEX je utvrdio različite prakse,<sup>47</sup> od efektivne upotrebe italijanskog, do djelimične (mađarski, srpski), karakteristične (češki) ili nikakve upotrebe (rutenski, slovački, ukrajinski). Kritički je uočeno odsustvo upotrebe srpskog jezika iz straha od prezira među osobama koje ga govore<sup>48</sup> i potpunog nepoznavanja na nivou države obaveza iz ECRML.<sup>49</sup> U novembru 2015. godine, COMEX je odlučio da izvrši kontrolu primjene ECRML između dva ciklusa monitoring kao reakciju na odluku grada Vukovara da ne obezbijedi dvojezične natpise na javnim ustanovama i ulicama grada. Pored toga je odlučio da ovu situaciju kontinuirano prati i da započne dijalog sa vlastima o ovom pitanju.<sup>50</sup> U četvrtom mišljenju ACFC o Hrvatskoj iz 2015. godine veliki dijelovi njegovih komentara u članu 11. su posvećeni ovoj situaciji. Savjetodavni komitet je bio duboko zabrinut u vezi sa nasilnim protestima protiv postavljanja dvojezičnih natpisa latiničnim i ćirilničnim pismom i zatražilo od organa vlasti „da podižu nivo svijesti u javnosti o međunarodnim i domaćim obavezama Hrvatske prema nacionalnim manjinama.”<sup>51</sup> Slično ACFC, COMEX je preporučio vlastima Crne Gore da pojasne šta predstavlja „značajan dio” stanovništva jer pravna nesigurnost u vezi sa ovim pojmom može, u praksi, da dovede do situacija u kojima općine uzimaju u obzir samo kriterij većine prilikom odlučivanja o manjinskom jeziku kao dodatnom službenom jeziku.<sup>52</sup> Općenito, COMEX je utvrdio da Crna Gora pokazuje najbolju praksu u implementaciji ECRML u općinama gdje je Albanski u službenoj upotrebi, dok većina preuzetih obaveza koje se odnose na romski jezik nije ispunjena.<sup>53</sup>

Zakonodavstvo koje je najpogodnije za manjine i najambicioznije u smislu službene upotrebe manjinskih jezika se može naći na Kosovu\*.<sup>54</sup> Prema Zakonu o upo-

45 COMEX, prvi izvještaj o Bosni i Hercegovini, 2013, par. 35–36 i 136.

46 COMEX, peti izvještaj o Hrvatskoj, 2014, par. 27.

47 U svom četvrtom mišljenju o Hrvatskoj, 2015, par. 62, ACFC je također uočio da nivo implementacije zakonskih odredbi varira „u skladu sa nivoom društvene kohezije”.

48 Za slične nalaze ACFC Vidi četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 64–67.

49 COMEX, peti izvještaj o Hrvatskoj, nalaz F.

50 Parlamentarna skupština Vijeća Evrope, Dvogodišnji izvještaj o primjeni Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima, 2. mart 2016, 9.

51 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 62–67.

52 COMEX, treći izvještaj o Crnoj Gori, 2014, par. 16–21.

53 Ibid., nalaz A i D.

54 Ovaj stav se zasniva na revidiranoj i ažuriranoj verziji Emme Lantschner, „Zaštita manjinskih zajednica na Kosovu: Pravno ispred evropskih standarda – praktično još uvijek dosta posla”, 33(4) *Pregled prava Centralne i Istočne Evrope*, 2008, str. 451–490, na str. 468–469.

trebi jezika iz 2006. godine,<sup>55</sup> i albanski i srpski su službeni jezici, i kao takvi, imaju jednak status i jednaka prava u vezi sa njihovom upotrebom u svim ustanovama na Kosovu\* .<sup>56</sup> Na općinskom nivou, ostali jezici, poput turskog, bosanskog i romskog, mogu imati „status službenog jezika“ ukoliko barem 5% stanovnika općine čine pripadnici te zajednice. U tom slučaju, manjinski jezik se koristi jednako sa albanskim i srpskim jezikom.<sup>57</sup> Po zakonu, u Prizrenu, turski jezik ima status službenog jezika. Osobe koje govore jezikom koji ima status službenog jezika imaju ista prava kao osobe koje govore albanski i srpski.<sup>58</sup> U općinama gdje manjinska zajednica predstavlja najmanje 3% stanovništva ili gdje se jezik tradicionalno govori, jezik te zajednice ima „status jezika u službenoj upotrebi“.<sup>59</sup> Osobe koje govore ovim jezicima imaju pravo podnositi općinskim institucijama usmene i pisane podneske i dokumente na maternjem jeziku i primiti odgovor na tom jeziku. Općinski propisi se moraju prevoditi i objavljivati na jeziku u službenoj upotrebi samo ako odgovarajuća zajednica podnese zahtjev. U radu i na sastancima općinskih zastupničkih tijela i na javnim sastancima organizovanim od strane općine, pripadnici zajednica čiji maternji jezik nije službeni jezik imaju pravo da koriste vlastiti jezik. Prevod se obezbjeđuje na zahtjev.<sup>60</sup> Ovim zakonskim propisima se obezbjeđuje mnogo viši nivo zaštite u odnosu na većinu evropskih zemalja ali primjena i dalje predstavlja ogroman problem vlastima na svim nivoima. Ovo je također istaknuo ACFC u svom posljednjem mišljenju, u kojem je opisao zakonodavstvo Kosova\* kao „jedno od najambicioznijih u Evropi u smislu njegovih niskih pragova“, ali je zaključio da se primjena „izgleda dodatno pogoršala.“<sup>61</sup> ACFC je izrazio mišljenje o nedostatku volje u mnogim općinama da se obezbijede osnovne usluge na jezicima manjinskih zajednica i sve većim poteškoćama u zapošljavanju državnih službenika koji odlično govore oba službena jezika, a kamoli relevantne manjinske jezike.<sup>62</sup>

U zaključku, ovaj komparativni pregled je pokazao da se osim zakonodavstva Kosova\*, zakoni ostalih korisnika oslanjaju na (pre)visoke pragove ostavljajući, u većini slučajeva, diskreciona ovlaštenja lokalnim vlastima da dozvole upotrebu manjinskih jezika u područjima gdje je manjinsko stanovništvo ispod ovih pragova. Ovo zakonodavstvo time uveliko zapostavlja da barem član 10. stav 2. o upotrebi manjinskih jezika u odnosima sa javnom upravom bude primjenjiv i u situacijama kada odgovarajuća manjina „tradicionalno“ živi u određenom području, bez obzira na veličinu. Kao što se ističe u slučaju Kosova\* , čak i niski pragovi mogu biti nedovoljni, ukoliko nema primjene.

---

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

56 Član 1. stav 1. tačka ii. i član 2. Zakona o jeziku.

57 Član 1. stav 2. i član 2. Stav 3. Zakona o jeziku.

58 Član 7. Zakona o jeziku.

59 Član 2. stav 4. Zakona o jeziku. Član 2. stav 4. Zakona o jeziku. Radi pregleda koji je jezik službeni i gdje, vidi Republika Kosovo, Ured povjerenika za jezike, praćenje i evaluaciju jezičkih prava na Kosovu, 25. mart 2015. godine, na <http://www.ecmikosovo.org/uploads/English322.pdf>.

60 Član 8. Zakona o jeziku.

61 ACFC, treće mišljenje o Kosovu\*, 2013, par. 18.

62 Ibid.

## Pravo na obrazovanje

---

Pristup kvalitetnom obrazovanju postavlja osnovu za mogućnosti učešća u javnom, kulturnom, društvenom i ekonomskom životu. Pošto se pripadnici nacionalnih manjina mogu suočiti sa poteškoćama na svim ovim poljima od najveće važnosti je da se djeci koja pripadaju nacionalnim manjinama posveti posebna pažnja u vezi sa pravom na obrazovanje.

Dok članovi 12–14 FCNM predstavljaju odredbe koje su posebno posvećene obrazovanju, članovi 4–6 FCNM su jednako relevantni u ovom kontekstu. Posebno se članom 6. izražava ono šta bi trebao da bude cilj obrazovnih politika prema FCNM: promocija i zaštita manjinskih jezika i kultura, razvoj međukulturnih kontakata i dijaloga, podsticanje duha tolerancije u svim obrazovnim aktivnostima i etos dvo- ili višejezičnosti. Pored pružanja niza različitih opcija u vezi sa nastavom na ili o manjinskim jezicima na svim nivoima obrazovanja, član 8. ECRML također sadrži obaveze koje se odnose na nastavu historije i kulture koja se održava na regionalnim i manjinskim jezicima, obuku nastavnika i uspostavljanje mehanizma monitoringa za obrazovanje na manjinskim jezicima.

Ustavom Albanije<sup>63</sup> i Zakonom o preduniverzitetskom obrazovnom sistemu<sup>64</sup> se garantuje pripadnicima nacionalnih manjina pravo na studiranje i nastavu na njihovom maternjem jeziku i da uče o svojoj kulturi i historiji unutar okvira nastavnih programa i planova. Prema posljednjem mišljenju ACFC iz 2011. godine, „mogućnosti učenja manjinskih jezika i nastave na ovim jezicima su i dalje nedovoljne” a brojne zahtjeve za nastavu na ili o manjinskim jezicima vlasti nerado primaju. Vlasti se zbog toga podstiču da intenziviraju dijalog sa nadležnim osobama i da analiziraju postojeće zahtjeve.<sup>65</sup> Posebnu zabrinutost ACFC je izazivala situacija sa Romima pa je preporučio da se ulože napor na jačanju pristupa predškolskim ustanovama i nepismenosti odraslih.<sup>66</sup>

Originalna verzija Zakona o nacionalnim manjinama Bosne i Hercegovine je propisala otvaranje razreda za održavanje nastave na manjinskim jezicima kada apsolutna ili relativna većina stanovništva u datoj općini pripada toj manjini. Izmjenama iz 2005. godine je smanjen ovaj prag na jednu trećinu što je dovelo do obaveze da se obrazovanje osigura na manjinskom jeziku i na jednu petinu za obezbjeđenje fakultativne nastave na tom jeziku. Manjinski zakoni na entitetskom nivou također predviđaju tako visoke pragove (apsolutnu ili relativnu većinu u slučaju Republike Srpske, jednu trećinu ili jednu petinu u slučaju Federacije). Ove pragove je ACFC smatrao previsokim jer u praksi nijedna škola ne obezbjeđuje nastavu na manjinskom jeziku a samo vrlo mali broj škola obezbjeđuje fakultativne časove na tim jezicima. Ključna pitanja u drugom mišljenju ACFC nije bio samo neadekvatan zakonodavni okvir već i činjenica da potrebe koje

---

63 Član 20. Stav 2. Ustava Albanije.

64 Zakon br. 7952 od 21.06.1995., član 10. tačka 1.

65 ACFC, treće mišljenje o Albaniji, 2011, par. 20, 161, 166.

66 ACFC, treće mišljenje o Albaniji, 2011, par. 145–154.

su izrazile nacionalne manjine nisu pažljivo razmotrene i da nedostaju materijali za nastavu.<sup>67</sup> U trećem mišljenju veliki dijelovi pitanja za hitno postupanje su se odnosili na oblast obrazovanja, uključujući a) eliminaciju segregacije u obrazovanju ukidanjem svih slučajeva „dvije škole pod jednim krovom“ i njihovom zamjenom integrisanim obrazovanjem, i b) primjena zajedničke jezgre nastavnih planova i programa i u predmetima poput historije, geografije i religije, i time jasno favoriziranje inkluzivnog pristupa nastavi ovih predmeta.<sup>68</sup> Ponovo je pozvalo vlasti na svim nivoima da zauzmu proaktivan pristup i da propisno izvrše procjenu potreba i zahtjeva pripadnika nacionalnih manjina u ovoj oblasti.<sup>69</sup> Što se tiče jezičkih prava, COMEX konstatuje u svom prvom izvještaju da se član 8. ECRML također odnosi na područja u kojima pripadnici nacionalnih manjina ne dostižu gore navedene pragove ali bez obzira na to predstavljaju značajan broj za potrebe odgovarajuće preuzete obaveze.<sup>70</sup> Nadalje konstatuje da se 15 od 17 jezika koji su obuhvaćeni obavezom koja se odnosi na osnovno obrazovanje ne uči na ovom nivou u javnim ustanovama a izgleda da nema nastavnika za predavanje ovih jezika.<sup>71</sup> Isto važi i za 14 jezika na nivou srednjeg obrazovanja. Stoga je podstakao vlasti da učenike i roditelje obavještavaju „aktivno o ovoj ponudi i ohrabriti ih da je iskoriste.“<sup>72</sup>

Ustavnim zakonom o zaštiti nacionalnih manjina (CLNM) Hrvatske<sup>73</sup> i Zakonom o obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina osigurava se pravo na obrazovanje na ili o jezicima i pismima nacionalnih manjina. Zakonom su predviđena tri modela: u Modelu A nastave, cjelokupna nastava se odvija na manjinskom jeziku uz obavezno učenje hrvatskog jezika; Model B nastave obezbjeđuje dvojezičnu nastavu, pri čemu se prirodne nauke predaju na hrvatskom jeziku, dok se nastavni plan i program društvenih nauka predaje na jeziku nacionalne manjine; Model C nastave obezbjeđuje nastavu na hrvatskom jeziku, dok se dva do pet časova sedmično predavanja vrše na manjinskom jeziku, uključujući nastavu književnosti, geografije, historije, muzičkog i likovnog obrazovanja određene manjine.<sup>74</sup> Model B se najmanje primjenjuje. COMEX je utvrdio da „djelotvornost obrazovanja po Modelu C narušava činjenica da se uglavnom održava izvan redovnog rasporeda.“<sup>75</sup> Premda je generalno zadovoljan sistemom učenja na manjinskom jeziku kojeg je uspostavila Hrvatska, ACFC je ohrabrio vlasti da nastave da procjenjuju zahtjeve i stvarne potrebe manjina. Potrebno je uložiti dodatne napore u obuku nastavnika (posebno na romskom i u vezi sa njihovim sposobnostima da zadovolje raznolikost u razredu) i izradu nastavnih materijala tako da adekvatno odražavaju društvenu raznolikost Hrvatske, uključujući i mnogobrojne historijske perspektive. Od vlasti su tijela za monitoring također tražila da razmotre podsticanje dvo- i više-

67 ACFC, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, par. 186–192.

68 ACFC, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, str. 2 i par. 119–124.

69 Ibid. par. 143–145.

70 COMEX, prvi izvještaj o Bosni i Hercegovini, par. 76.

71 Ibid., 80–83.

72 Ibid. par. 86–94.

73 Član 7. a naročito član 11.

74 Četvrti izvještaj o stanju od strane Hrvatske po osnovu FCNM, 75–76.

75 COMEX, četvrti izvještaj o Hrvatskoj, 2014, nalaz D.



jezičnog obrazovanja.<sup>76</sup> Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) je presudio da segregacija romske djece u tri hrvatske osnovne škole u posebne razrede na osnovu jezika predstavlja nezakonitu diskriminaciju, kojom se krši Evropska konvencija o ljudskim pravima (ECHR).<sup>77</sup> U svom posljednjem mišljenju iz 2015. godine, ACFC je utvrdio da „[j]ednak pristup obrazovanju [posebno za romsku djecu] i dalje izaziva zabrinutost“ i to da je broj razreda u kojima se obrazuju samo romska djeca čak i porastao od presude Evropskog suda za ljudska prava (ECtHR).<sup>78</sup>

Pravo na obrazovanje na manjinskim jezicima je ugrađeno u crnogorski Ustav a pored toga se ono garantuje u Opštem zakonu o obrazovanju<sup>79</sup> i u Zakonu o manjinama iz 2006. godine.<sup>80</sup> Iz ovih odredbi proizlazi da je nastava na manjinskom jeziku predviđena u općinama gdje nacionalna manjina čini „većinu ili značajan dio stanovništva“. Kao i sa lingvističkim pravima, ACFC je izrazio zabrinutost po pitanju pravne sigurnosti takvih pragova i utvrdio da se odredba u praksi primjenjuje samo na albansku manjinu.<sup>81</sup> Pored toga je bio zabrinut ograničenom mogućnosti nastavka obrazovanja na albanskom na nivou srednje škole.<sup>82</sup> Minimalan broj djece potreban za otvaranje razreda sa nastavom na manjinskom jeziku može biti niži od onog za razred na službenom jeziku ali ni u kom slučaju ne može biti niži od 50% od broja učenika kojeg nalaže zakon. Kada se nastava održava na manjinskom jeziku, službeni jezik i njegov alfabet moraju biti obavezni. Crnogorsko zakonodavstvo dalje predviđa da 20% nastavnog plana i programa može biti posvećeno potrebama i interesima nacionalnih manjina, na primjer učenju njihove kulture, historije i jezika. Međutim, lokalne škole rijetko koriste ovu mogućnost.<sup>83</sup> I ACFC i COMEX su zatražili od vlasti da osiguraju da prevod udžbenika sa crnogorskog na albanski bude dobrog kvaliteta i da se generalno obezbijede svi potrebni udžbenici.<sup>84</sup> Bitni su i komentari ACFC o projektu implementiranom u Tivtu kojim se pozdravljaju inicijative u cilju olakšavanja upisa romske djece u osnovnu školu ali istovremeno je tražio i stalni rad u tom cilju.<sup>85</sup> Kao neriješeno pitanje ACFC je pomenuo činjenicu da romski asistenti u nastavi, pored toga što ih nema dovoljno po broju, rade na neizvjesnim radnim mjestima, jer njihov pravni status nije definisan a zapošljavaju se po osnovu ugovora na određeno vrijeme.<sup>86</sup> Utvrdio je urgentnu potrebu za ulaganjem konstantnih napora u vezi sa povećanjem broja romske djece koja nastavljaju obrazovanje i nakon osnovnog nivoa i pozdra-

76 ACFC, treće mišljenje o Hrvatskoj, 2010, par. 163–169; četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 73–76 i 81. Vidi također COMEX, četvrti izvještaj o Hrvatskoj, 2014, nalaz D.

77 ECtHR, *Oršuš i drugi protiv Hrvatske*, Tužba br. 15766/03, Presuda (Velikog vijeća) od 16. marta 2010.

78 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 68.

79 Član 11. stav 2. Opšteg zakona o obrazovanju.

80 Član 13. Zakona o pravima i slobodama manjina.

81 ACFC, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, par. 170.

82 Ibid.

83 ACFC, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, par. 23. i 144. Vidi također COMEX, treći izvještaj o Crnoj Gori, 2014, par. 82.

84 ACFC, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, par. 145–146, COMEX, treći izvještaj o Crnoj Gori, 2014, par. 73–74.

85 Ibid., par. 153, 160.

86 Ibid. par. 155.

vio inicijative u tom pravcu koje pokreću crnogorske vlasti.<sup>87</sup> Sva ova pitanja su obuhvaćena projektom implementiranim u Tivtu. Činjenicu da romski jezik nije uvršten u plan i program vlasti opravdavaju činjenicom da još uvijek nije bio standardiziran i da nema kvalifikovanog nastavnog osoblja. COMEX je smatrao da bi se, premda je proces kodifikacije u toku, lokalne varijante romskog mogle koristiti barem u predškolskom obrazovanju i u nižim razredima osnovnog obrazovanja i da se može inicirati obuka nastavnika.<sup>88</sup>

U Srbiji je pravo na obrazovanje *na* manjinskim jezicima predviđeno Ustavom i raznim zakonima.<sup>89</sup> Osim toga, obrazovanje za pripadnike manjina se također može vršiti dvojezično ili na srpskom jeziku. To je slučaj na predškolskom nivou kada se s tim složi najmanje 50% roditelja ili zakonitih staratelja djece<sup>90</sup>. Na nivou osnovne i srednje škole, odgovarajući zakoni propisuju minimalan broj od 15 učenika da bi se obezbijedilo obrazovanje na jeziku manjine ili dvojezično. Ministarstvo obrazovanja može odbaciti ovaj uslov, nakon pribavljanja mišljenja od odgovarajućeg nacionalnog vijeća nacionalne manjine. U razredima u kojima se nastava odvija na manjinskom jeziku i pismu, učenje srpskog jezika je obavezno. U slučajevima kada djeca koja pripadaju manjinama uče srpski jezik, nastava na jeziku i pismu određene manjine sa elementima nacionalne kulture se organizuje kao izborni predmet.<sup>91</sup> Široke nadležnosti nacionalnih vijeća za nacionalne manjine u oblasti obrazovanja su propisane članom 11. do 15. Zakona o nacionalnim vijećima za nacionalne manjine, kao i mogućnost da učestvuju u razvoju obrazovanja za manjine. U svom trećem mišljenju ACFC je utvrdio kao pitanja koja zahtijevaju hitnu akciju u cilju „eliminacije segregacije romske djece u obrazovanju i iznalaženju mjera za efektivno unapređenje (njihovog) pristupa standardnom obrazovanju bez odlaganja kao i unapređenju obrazovnih rezultata romske djece.<sup>92</sup> Pored toga je utvrdio potrebu da se provedu formalne ankete radi utvrđivanja broja učenika koji žele da se obrazuju na manjinskom jeziku, nedostatak političke volje za primjenu zakona o osnovnom i srednjem obrazovanju na lokalnom nivou u nekim slučajevima, „kontinuiran otpor u ovom pogledu od strane direktora nekih škola, organizacija fakultativne nastave na maternjem jeziku u nezgodno vrijeme i na nezgodnim lokacijama, nedostatak adekvatnih udžbenika.“<sup>93</sup> COMEX je bio eksplicitan u svojoj ocjeni da je broj od 15 učenika da bi se obezbijedilo obrazovanje na manjinskom jeziku ili dvojezično „previsok za obaveze po osnovu ECRML“ ali je

87 Ibid., par. 24–25, 150–152, 156.

88 COMEX, treći izvještaj o Crnoj Gori, 2014, 53–54, 133–136.

89 Ustav Srbije, član 79; Zakon o nacionalnim manjinama, član 13–15; Zakon o predškolskom obrazovanju, Službeni glasnik, br. 72/2009 i 18/2010, Član 5. stav 2; Zakon o osnovama sistema obrazovanja, Službeni glasnik, br. 72/2009, 52/2011 i 55/2013, Član. 9. stav 2. (izmjene ovog zakona su bile u raspravi u 2015. godini); Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina, Službene novine br. 72/2009, Član 11–15.

90 50% roditelja ili zakonskih staratelja djece, vjerovatno po razredu, ali zakon u tom pogledu nije eksplicitan.

91 Zakon o osnovnom obrazovanju, član 12; Zakon o srednjem obrazovanju, član 5, oba u Službenom glasniku br. 55/2013. Vidi također komentare Srbije na treće mišljenje ACFC, 2014, str. 40.

92 ACFC, treće mišljenje o Srbiji, 2013, 2.

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

primjetio da vlasti koriste mogućnost da odbace ovu obavezu. Sa pozitivne strane je uočio da su svi jezici koji potpadaju pod zaštitu iz Dijela III prisutni u osnovnom obrazovanju.<sup>94</sup>

U makedonskom ustavnom okviru, oblast obrazovanja<sup>95</sup> pripada onim oblastima za koje usvajanje zakona nalaže dvostruku većinu: većinu glasova prisutnih zastupnika, u okviru koje mora postojati većina glasova prisutnih zastupnika koji pripadaju zajednicama koje ne čine većinu stanovništva „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije”.<sup>96</sup> Prema makedonskom Ustavu osobe koje pripadaju manjinskim zajednicama imaju pravo na nastavu *na* njihovom jeziku u osnovnom i srednjem obrazovanju. U školama u kojima se obrazovanje odvija na jeziku manjine, također se uči i makedonski.<sup>97</sup> Pojediniosti ovog prava su precizirani Zakonom o osnovnom obrazovanju,<sup>98</sup> Zakonom o srednjem obrazovanju,<sup>99</sup> i Zakonom o visokom obrazovanju, s tim da se ovim posljednjim predviđa obrazovanje na manjinskom jeziku samo za one manjine koje čine preko 20% stanovništva (u praksi samo za Albance). Prema mišljenju ACFC, „postoji dobro razvijen sistem nastave na manjinskom jeziku” u „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, koji obuhvata brojne dvojezične škole.<sup>100</sup> Ipak je preporučio vlastima „da ocijene da li okvir za učenje manjinskih jezika odgovara stvarnim potrebama”. Pored toga je pozvao vlasti da obezbijede adekvatnu isporuku udžbenika na manjinskim jezicima.<sup>101</sup> Pitanje koje zahtijeva hitnu akciju je ostalo a to je raspodjela adekvatnih resursa u cilju rješavanja situacije u vezi sa Romima po pitanju, između ostalog, obrazovanja.<sup>102</sup>

Zakonodavni okvir koji se pojavio nakon proglašenja nezavisnosti Kosova\* i Briselskog sporazuma iz 2013. godine između Srbije i Kosova\*<sup>103</sup> omogućava srpskom obrazovnom sistemu da ostane uveliko samostalan – tj. povezan sa Ministarstvom prosvete Srbije – dok se Ministarstvu obrazovanja Kosova \* daje mogućnost da odlučuje o korištenju nastavnog plana i programa i udžbenika. Pravni sistem predviđa<sup>104</sup> pravo svim osobama koje pripadaju zajednicama na javno obrazovanje na svim nivoima na jednom od službenih jezika po njihovom izboru, a ti jezici su albanski i srpski. Zakon o obrazovanju u općinama Republike Kosovo\* nadalje propisuje, da “škole u kojima se nastava odvija na srpskom jeziku mogu

94 COMEX, treći izvještaj o Srbiji, 2015, nalaz E.

95 Pored kulture, upotreba jezika, ličnih isprava i korištenje simbola.

96 Član 69. Ustava Makedonije, takozvana „Badinterova većina”.

97 Ustav Makedonije, član 48. stav 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 ACFC, treće mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji”, 2011, par. 154–156.

101 Ibid, par. 162.

102 Ibid, Izvršni sažetak.

103 Ovaj paragraf se bazira na Emmi Lantschner, „Zaštita manjinskih zajednica na Kosovu: Pravno ispred evropskih standarda – praktično još uvijek dosta posla”, 33(4) *Pregled prava Centralne i Istočne Evrope*, 2008, str. 451–490, na str. 462–465.

104 Član 59. stav 2. Ustava; i Član 8. stav 1. Zakona o zaštiti i promociji prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu (u daljem tekstu: „Zakon o zajednicama”).

primjenjivati nastavni plan i program ili udžbenike koje je izradilo Ministarstvo prosvete Republike Srbije”.<sup>105</sup> To zahtijeva, međutim, prethodnu obavijest Ministarstvu obrazovanja Kosova\*, koje može podnijeti prigovor u roku od tri mjeseca. U tom slučaju, nastavni plan i program ili udžbenik se mora uputiti nezavisnoj komisiji.<sup>106</sup> Pošto Ministarstvo obrazovanja Kosova\* nije izradilo niti nastavni plan i program niti udžbenike na srpskom jeziku, upotreba nastavnog plana i programa i udžbenika izrađenih u Srbiji predstavljaju jedinu opciju za srpsku zajednicu. Osobe koje pripadaju drugim manjinskim zajednicama imaju pravo na predškolsko, osnovno i srednje javno obrazovanje na vlastitom jeziku.<sup>107</sup> U ovim slučajevima, „učenici također uče službeni jezik po vlastitom izboru”.<sup>108</sup> Prag za formiranje razreda ili škola koje rade na jezicima zajednice treba da bude niži od pragova koji se obično predviđaju za obrazovne ustanove ili razrede. U slučaju kada ne postoji dovoljno učenika da se formira razred koji upotrebljava jezik zajednice kao jezik u nastavi, vlada „ima obavezu da ponudi alternative, uključujući i subvencionirani transport u oblast gdje se nudi takvo školovanje, učenje na daljinu, raspored mobilne nastave ili mogućnosti internata”.<sup>109</sup> U svom trećem mišljenju o Kosovu\*, ACFC je konstatovao da „[n]e postoji gotovo nikakva interakcija između djece koja pohađaju različite školske sisteme.”<sup>110</sup> Zbog toga je utvrdio da „uspostava integrisanog i višejezičnog obrazovnog sistema” predstavlja pitanje koje zahtijeva hitno rješavanje. Ostala slična pitanja su unaprijeđenja „kvaliteta obrazovanja na jezicima zajednica koje su brojčano manje”, otklanjanje „preostalih prepreka pristupu obrazovanju za djecu koja pripadaju zajednicama Gorana, Roma, Aškali i Egipćana” i reviziju „nastavnih sredstva i metodologije tako da odgovaraju multietničkom društvu.”<sup>111</sup>

Ukratko, pored pragova koji su na snazi u Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori i Srbiji, pravna situacija u zemljama Zapadnog Balkana u oblasti obrazovanja uglavnom odražava principe postavljene u FCNM i ECRML, ali praktična implementacija nije zadovoljavajuća. U većini slučajeva tijela za monitoring su pozvala vlasti da ozbiljnije shvate zahtjeve koje postavljaju manjine. Dodatni problem se sastojao od nepostojanja ili neadekvatne obuke za nastavnike na manjinskom jeziku i nepostojanje ili nizak kvalitet nastavnih sredstava. U slučaju Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Kosova\* ACFC je preporučio vlastima da razmotre integrisano školovanje u dvo- ili multijezičnim okruženjima, preporuka koja bi se također mogla odnositi

---

105 Zakon o obrazovanju u općinama Republike Kosovo, br. 03/L-068, potpisan 21. maja 2008. godine, član 12. stav 2.

106 Član 13. Zakona o obrazovanju. Ova komisija se sastoji od tri člana koje bira Ministarstvo obrazovanja, tri člana koja zauzimaju rezervisana mjesta za srpsku zajednicu na Kosovu \* i jedan međunarodni član kojeg bira i koji predstavlja međunarodnog civilnog predstavnika. Sve odluke se donose većinom glasova.

107 Član 59. stav 3. Ustava Kosova; i član 8. stav 1. Zakona o zajednicama. Djeca bošnjačke zajednice imaju opciju da samo uče na srbijanskom jeziku po nastavnom planu i programu Srbije, jer im Kosovo\* ne pruža alternativu.

108 Član 8. stav 10. Zakona o zajednicama.

109 Član 59. stav 3. Ustava Kosova; i član 8. stav 1–2. Zakona o zajednicama.

110 ACFC, treće mišljenje o Kosovu\*, 2013, par. 19.

111 Ibid., str. 2, Vidi također par. 115–117, 123–124.

i na „Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju“. Jednak pristup obrazovanju romske djece predstavlja pitanje koje izaziva zabrinutost u većini zemalja koje su razmatrane, što zahtijeva stalno zalaganje datih vlasti. Projekat implementiran u Tivtu bi zbog toga mogao poslužiti kao primjer dobre prakse koji bi se mogao replicirati u cijelom regionu.

## Mediji manjina

---

Član 9. FCNM sadrži slobodu primanja i pružanja informacija i ideja na manjinskom jeziku i štiti pripadnike manjina od diskriminacije u njihovom pristupu medijima. Kao takav on se jasno povezuje sa članom 4. i 7. FCNM, zabranom diskriminacije po osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini i propisuje poštovanje slobode izražavanja općenito. Veza sa članom 6. FCNM, koja od potpisnica traži da „podstiču duh tolerancije i međukulturnog dijaloga“, se izražava pomoću činjenice da se članom 9. nalaže da potpisnice usvoje adekvatne mjere „u cilju promovisanja tolerancije i omogućavanja kulturnog pluralizma.“ Prilikom monitoringa određenog korisnika, ACFC je ocjenjivao, od slučaja do slučaja, dužinu i programsko vrijeme dodijeljeno za emitovanje na manjinskim jezicima, uzimajući u obzir veličinu i teritorijalnu koncentraciju manjina, postojanje emitovanje privatnih medija na manjinskom jeziku i mogućnost prijema programa na manjinskim jezicima susjeda. Prema ECR-ML, četiri zemlje koje su je ratifikovale su sve preuzele obavezu „da na adekvatan način osiguraju da (radio i TV) emiteri ponude programe na regionalnom ili manjinskom jeziku“ na teritorijama na kojima se ti jezici govore. Pored toga garantuju slobodu prijema TV i radio emisija iz susjednih zemalja kao i zastupanje interesa osoba koje se služe manjinskim jezicima u tijelima koja obezbjeđuju pluralizam i slobodu medija. Ostale preuzete obaveze variraju zavisno od zemlje.

Albanski Zakon o javnom i privatnom radiju i televiziji garantuje pripadnicima nacionalnih manjina pristup javnim elektronskim medijima na njihovom maternjem jeziku. Istim zakonom se zabranjuju programi koji podstiču agresiju, nacionalnu i rasnu mržnju.<sup>112</sup> Zakonom o štampi se općenito garantuje sloboda štampe a sadrži pravo osoba koje pripadaju manjinama da uspostave vlastite štampane ili elektronske medije.<sup>113</sup> Pravno i praktično stanje se nije značajno promijenilo u toku tri ciklusa monitoringa koje je do sada proveo ACFC. U svom posljednjem mišljenju iz 2011. godine ponovio je svoj zahtjev albanskim vlastima da finansijski podrže štampane medije na manjinskim jezicima radi obezbjeđenja njihovog redovnog objavljivanja,<sup>114</sup> da revidiraju zakonodavni okvir koji se odnosi na elektronske medije radi osiguranja pristupa osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama i da prošire rad javnih mreža radija i TV u cilju uključenja programa na manjinskim jezicima.<sup>115</sup>

---

112 Zakon o javnom i privatnom radiju i televiziji, br. 8410 od 30.09.1998. godine, Službeni list br. 24/1998.

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

114 ACFC, treći izvještaj o Albaniji, 2011, par. 121–123.

115 Ibid., par. 124–129.

Članom 15. i 16. Zakona o pravima nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini se postavlja osnova za prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u oblasti medija. Predviđaju da „pripadnici nacionalnih manjina u BiH imaju pravo da uspostave radio i TV stanice, izdaju novine i ostale štampane informativne magazine na jeziku manjine kojoj pripadaju.“ Javne radio i TV stanice imaju obavezu da obezbijede programe za nacionalne manjine, koji se „najmanje jednom sedmično“ emituju na jezicima manjina. Zakonom se, međutim, ne precizira minimalno trajanje tih programa. Traži se da se entitetskim i kantonalnim propisima dodatno precizira ovo pravo na osnovu udjela manjine u broju stanovnika entiteta, kantona, grada ili općine. Regulatorna agencija za komunikacije je utvrdila da lokalne radio i TV stanice moraju posvetiti 10% sedmičnog programskog vremena za vijesti i edukativne programe pitanjima koja se odnose na pripadnike nacionalnih manjina.<sup>116</sup> ACFC je uočio, međutim, da ovo pravilo ima mali učinak u praksi, općenito, „malo programskog vremena je posvećeno nacionalnim manjinama, bilo na manjinskim ili većinskim jezicima.“<sup>117</sup> Zbog toga je preporučio vlastima da obezbijedi da se zakonske obaveze ispune i da „poduzmu odlučne mjere da stimuliraju emitovanje na manjinskim jezicima.“<sup>118</sup> Pored toga je COMEX došao do zaključka da javni emiteri koriste manjinske jezike samo u izvjesnoj mjeri (uopće ne koriste 11 jezika), u toku relativno kratkih vremenskih perioda i u neredovnim intervalima.<sup>119</sup> Ne postoje privatne TV ili radio stanice na regionalnim ili manjinskim jezicima, ni novinski članci na ovim jezicima.<sup>120</sup>

Hrvatskim Ustavnim zakonom o nacionalnim manjinama se manjinama obezbjeđuje „pristup medijima i servisima javnog informisanja (primanje i emitovanje informacija) na njihovom jeziku i pismu“.<sup>121</sup> Mjere kojima se omogućava pristup medijima pripadnicima nacionalnih manjina služe za upoznavanje svih građana Hrvatske sa historijom, kulturom i religijom nacionalnih manjina. Radio i TV emiteri na državnom, regionalnom i lokalnom nivou imaju zadatak da proizvode i/ili emituju programe na manjinskim jezicima i da promovišu razumijevanje prema pripadnicima nacionalnih manjina. Organizacije manjina se trebaju uključiti u stvaranje programa namijenjenim manjinama. Iz državnog budžeta i budžeta lokalnih i regionalnih jedinica samouprave su dužni kofinansirati takve programe na radio i TV stanicama u vlasništvu manjina.<sup>122</sup> Zakon o medijima sadrži obavezu medija da promovišu međuetničku toleranciju, zabranjuje emitovanje sadržaja koji bi bili ponižavajući ili uvredljivi po osnovu etničke pripadnosti.<sup>123</sup> ACFC je preporučio hrvatskim vlastima da uvrste interese i probleme pripadnika nacionalnih manjina u redovne programe javnih TV i radio stanica a ne da ih izdvajaju u kratke

116 Pravilo 57/2011 Regulatorne agencije za komunikacije.

117 ACFC, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, par. 103–104.

118 Ibid., par. 107.

119 COMEX, prvi izvještaj o Bosni i Hercegovini, 2013, par. 169–170.

120 Ibid., par. 172–185.

121 Član 7. stav 6. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

122 Član 17. i 18. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

123 Član 3. stav 3. i 4. Zakona o medijima, Službeni list 59/2004.

sedmične programe.<sup>124</sup> I ACFC i COMEX, žele da se program više fokusira na pitanja od općeg interesa za manjine a ne samo na kulturu i folklore manjina. COMEX je posebno bio skeptičan po pitanju adekvatne dužine emitovanja i regularnosti u korištenju različitih manjinskih jezika.<sup>125</sup> COMEX je kritikovao neadekvatno obezbjeđenje programa javnog radija za sve manjinske jezike.<sup>126</sup> ACFC je pored toga pozvao na aktivno zapošljavanje pripadnika nacionalnih manjina u osoblje javnih medija.<sup>127</sup>

Crnogorski Zakon o manjinskim pravima i slobodama sadrži u članu 12. široku odredbu po pitanju prava pripadnika nacionalnih manjina u oblasti medija. Prema ovoj odredbi, oni imaju pravo da slobodno uspostave medije i pravo na njihov nesmetan rad na osnovu slobode izražavanja kao i slobodno prikupljanje i širenje informacija. Obezbuđuje se odgovarajući broj sati za emitovanje vijesti, kulturnih, edukativnih, sportskih i zabavnih programa na jezicima manjina, kao i programski sadržaji koji se odnose na život, tradiciju i kulturu manjina. Pored toga će se obezbijediti finansijska sredstva za finansiranje tih programskih sadržaja. Programi o životu, kulturi i identitetu manjina „se treba emitovati na službenom jeziku, putem javnih servisa najmanje jednom mjesečno.” Zakon o elektronskim medijima <sup>128</sup> propisuje u članu 55. da „upotreba crnogorskog jezika nije obavezna u programu(ima) namijenjenim pripadnicima manjinskih grupa i pripadnicima ostalih nacionalnih zajednica.” Prema članu 74. javni emiteri su dužni: „proizvoditi i emitovati programe namijenjene svim segmentima društva, bez ikakve diskriminacije, posebno uzimajući u obzir (između ostalog) manjinske etničke zajednice; (...)5) proizvoditi i emitovati programe koji izražavaju kulturni identitet naroda, nacionalnosti i etničkih grupa; 6) proizvoditi i emitovati programe na maternjim jezicima nacionalnih i etničkih grupa u područjima u kojima su nastanjene.” Prema članu 76. budžet djelimično dolazi od države ili jedinica lokalne samouprave. Štampani mediji se uglavnom finansiraju iz Fonda za manjinske narode.<sup>129</sup> ACFC je preporučio crnogorskim vlastima da osiguraju da teritorijalna pokrivenost programa proizvedenih na manjinskim jezicima dođe do svih regiona gdje žive manjine. Također je od njih zatraženo da uvrste interese manjina u vodeće medije.<sup>130</sup> COMEX je zatražio da „crnogorske vlasti zauzmu strukturirani pristup korištenju romskog jezika u javnim i privatnim emitivnim medijima.”<sup>131</sup>

Prema pravu na očuvanje specifičnosti u članu 79. Ustava Srbije se navodi, između ostalog, pravo pripadnika manjina da uspostave vlastite masovne medije. Nacionalna vijeća za nacionalne manjine imaju veliki broj nadležnosti u oblasti

124 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 53.

125 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 53; COMEX, peti izvještaj o Hrvatskoj, 2014, par. 101.

126 COMEX, ibid., par. 101.

127 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 55.

128 Zakon o elektronskim medijima, Službeni list Crne Gore, br. 46/10.

129 Za detalje vidi drugi izvještaj o stanju u Crnoj Gori po pitanju FCNM, str. 70–79.

130 ACFC, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, par. 120–124.

131 COMEX, treći izvještaj o Crnoj Gori, 2014, par. 182.

medija.<sup>132</sup> Mogu na primjer da uspostave štampane medije i radio-televizijske emitere. Učestvuju u institucionalnom upravljanju, na primjer određivanjem kriterija za odabir glavnog urednika medija u kojem se program isključivo emituje na manjinskom jeziku ili davanjem „mišljenja o proceduri kandidovanja članova upravnog odbora, programskog vijeća i generalnog direktora Radio-televizije Srbije [i Radio-televizije Vojvodine], ukoliko ova ustanova emituje program na jeziku nacionalne manjine“. Ostale nadležnosti obuhvataju usvajanje „strategije za unapređenje informacija koje se emituju na jeziku nacionalne manjine“ i davanje „sugestija u vezi sa raspodjelom resursa koji se dodjeljuju putem javnih tendera (koji se odnose na) aktivnosti emitovanja na jeziku nacionalne manjine“. ACFC je uočio „značajan obim“ emitovanja programa na manjinskim jezicima u cijeloj Srbiji. Međutim, nedostatak obrazovanih novinara na manjinskim jezicima i dalje predstavlja problem.<sup>133</sup> Pored toga je COMEX uočio tradicionalno visok nivo prisustva manjinskih jezika u emitivnim medijima, i pokazao da je posebno impresioniran prisustvom romskog jezika.<sup>134</sup> Stanje nije smatrao zadovoljavajućim u vezi sa TV i radio programima na češkom i njemačkom jeziku. Što se tiče mađarskog jezika, COMEX je bio mišljenja da „bi se mogao primijeniti viši nivo preuzetih obaveza.“<sup>135</sup> U vezi sa štampanim medijima ACFC je uočio postojanje različitih medija u Vojvodini, koji također primaju državnu pomoć, dok je takva pomoć samo sporadična u ostatku Srbije.<sup>136</sup>

Ustav „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ garantuje slobodu izražavanja i slobodu štampe. Prema članu 24. Zakona o radiodifuznoj djelatnosti „U sastavu Savjeta za radiodifuziju obezbjeđuje se pravična zastupljenost svih zajednica koje žive u Republici Makedoniji.“ Ovim zakonom također je predviđeno da će jedan javni televizijski program biti emitovan na makedonskom jeziku, a jedan programski servis na albanskom i na jezicima drugih nevećinskih zajednica.<sup>137</sup> U cilju ostvarenja javnog interesa, javni emiter dužan je osigurati da programi njeguju kulturni identitet zajednica koje žive u „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, a cilj im je jačanje „međusobnog razumijevanja i tolerancije“, te promovisanje odnosa između različitih zajednica. Također je dužan „njegovati i razvijati standarde govora i jezika svih zajednica u Republici Makedoniji“.<sup>138</sup> ACFC je ustanovio da javni TV i radio servis u znatnoj mjeri emituje programe na jezicima manjina, ali da ih zabrinjava činjenica da javni i privatni mediji ostaju snažno podijeljeni duž jezičkih linija. Kako bi se povećalo međusobno razumijevanje i međukulturalni dijalog, a kako to zahtijeva Zakon o radiodifuznoj djelatnosti, ACFC je zahtijevao ulaganje snažnijih napora u razvijanje i podržavanje inicijativa u tom pravcu.<sup>139</sup>

132 Članovi 19–21 Zakona o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina.

133 ACFC, treće mišljenje o Srbiji, 2013, par. 130.

134 COMEX, drugi izvještaj o Srbiji, 2013, Nalaz H; treći izvještaj o Srbiji, 2015, nalaz G.

135 Ibid., nalazi M-O.

136 ACFC, treće mišljenje o Srbiji, 2013, par. 130–135.

137 Član 117. makedonskog Zakona o radiodifuznoj djelatnosti.

138 Ibid., član 121.

139 Ibid., stav 28, 103 i 112.



Ustav Kosova\* pripadnicima nevećinskih zajednica garantuje „pristup i posebnu zastupljenost u javnim medijima, kao i programe na svom jeziku.“<sup>140</sup> Zakon o upotrebi jezika propisuje da „svaka osoba ima pravo da osnuje medije na jeziku po svom izboru“ i da „zajednice imaju pravo na vrijeme za prenos programa na svom jeziku u javnim prenosiocima, u skladu sa zakonom na snazi.“<sup>141</sup> To je Zakon o radio-televiziji Kosova koji predviđa da su dva kanala RTK<sup>142</sup> „obavezna da odvajaju 15% svoje programske šeme za jezike ostalih zajednica Kosova.“<sup>143</sup> Primarne odgovornosti RTK uključuju „kultivisanje službenih jezika i jezika ostalih zajednica na Kosovu“.<sup>144</sup> RTK ne treba da emituje nijedan materijal, koji po svojoj sadržini podstiče diskriminaciju po osnovu vezivanja sa nekom zajednicom.<sup>145</sup> Sastav Bor-da RTK/a odražava multietnički i rodni karakter Kosova\*<sup>146</sup>.

ACFC napominje postojanje povoljnog zakonskog okvira, ali njegovu nepotpunu provedbu. Manje zajednice prijavljuju teškoće u pristupu štampanim medijima i radio-televiziji na njihovim jezicima. Manjinske zajednice ne smatraju se adekvatno zastupljenim u vodećim medijima. ACFC podstiče vlasti da više pažnje obrate na doprinos koji dvojezični i višejezični medijski centri imaju u promovisanju međuetničkog razumijevanja i tolerancije.<sup>147</sup> Naknadni izvještaj koji je podnio OSCE potvrđuje da je etnička pristrasnost u izvještajima medija i dalje prisutna, kao i da još uvijek nije ostvaren dovoljan napredak u uspostavi dvojezičnih medija.<sup>148</sup>

Kritike od strane tijela za nadzor uglavnom su se ticale pitanja finansiranja i jednake raspodjele sredstava, naročito u slučaju štampanih medija,<sup>149</sup> uključivanja manjinskih interesa te problema oko općeg programa i zapošljavanja više predstavnika manjina,<sup>150</sup> potrebe za revizijom zakonskih okvira za emitere kako bi se osigurala odgovarajuća pokrivenost za svaku manjinu i dovoljno vrijeme emitovanja<sup>151</sup> kao i podrška inicijativama za jačanje međusobnog razumijevanja i međukulturalnog dijaloga.<sup>152</sup>

---

140 Čl. 59(10) Ustava Kosova.

141 Čl. 25–26 Zakona o upotrebi jezika.

142 Dva TV kanala, jedan koji emituje program na albanskom i jedan na srpskom jeziku, te dva radio kanala.

143 Čl. 8(3) Zakona o radio-televiziji Kosova, br. 04/L-046, usvojen 29. marta 2012. godine. Prema posljednjem Izvještaju o procjeni prava zajednica (Community Rights Assessment Report) koji je podnesen u skladu sa FCNM (2015), ovaj udio poštuje kanal koji emituje program na srpskom jeziku koji je počeo sa radom u junu 2013. godine. Četvrti Izvještaj o procjeni prava zajednice izdat od strane Misije OSCE-a na Kosovu (2015), str. 34.

144 Ibid., Čl. 18(1.8).

145 Ibid., Čl. 18(4).

146 Ibid., Čl. 25(6).

147 ACFC, treće mišljenje o Kosovu\*, 2013, par. 96–97.

148 Četvrto izdanje Izvještaja o procjeni prava zajednica, koje izdaje Misija OSCE-a na Kosovu (2015), str. 34.

149 Na primjer: vezano za Albaniju, Hrvatsku, „Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju“ i Kosovo\*.

150 Vidi, na primjer, u vezi sa Hrvatskom, Crnom Gorom i Srbijom.

151 Vidi, na primjer, u vezi sa Albanijom i Kosovom\*.

152 Vidi, na primjer, u vezi sa „Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom“.

## Učinkovito učešće u javnom životu

---

U nastavku će biti riječi o političkom učešću u vidu zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u tijelima izabranim na lokalnom, regionalnom ili državnom nivou, te u vidu konsultacija između vlade i tih manjina. Također će biti predočene relevantne odredbe o uključenosti pripadnika nacionalnih manjina u javnu upravu, pravosuđe, ili policiju. Iako su sva ova pitanja obuhvaćena članom 15. FCNM, ECRML u svom Dijelu III ne sadrži konkretnu odredbu o istima. Također i opcija prema kojoj se strane obavezuju da će zaposliti i obezbijediti obuku za službenike u namjeri da se izvrše obaveze odabrane pod tačkama 1–3. člana 10. nužno ne podrazumijeva da u tu svrhu moraju biti angažovani pripadnici jezičkih manjina. Uspostava savjetodavnih tijela predstavlja mjeru koja se u skladu sa članom 7. Dio II ECRML implementira „u skladu sa potrebama“. Stoga se ovaj dio uglavnom bavi usklađenošću državnih zakona sa zahtjevima FCNM.

### *Zastupljenost u izabranim tijelima*

Ustavi i drugi zakonski akti većine korisnika predviđaju različita sredstva preko kojih se može garantovati ili barem omogućiti zastupljenost nacionalnih manjina u izabranim tijelima. Jedino pravni sistemi u Albaniji i „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ ne osiguravaju posebne mehanizme. Albanska manjinska zajednica u „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ dovoljno je velika da može lako ostvariti zastupljenost čak i bez posebnih mjera, a i druge manjine su osvojile mjesta na izborima i to kako na državnom (uglavnom ne kao zasebne liste) tako i na lokalnom nivou.<sup>153</sup> U Albaniji samo nekoliko članova parlamenta zastupaju nacionalne manjine. Na lokalnom nivou, određeni broj osoba koje pripadaju grčkoj ili makedonskoj manjini budu izabrani u područjima u kojima žive u značajnom broju. U ovom kontekstu u nepovoljnom položaju su naročito manje manjine, posebno Romi i Egipćani.<sup>154</sup> Zato je zanimljivo primijetiti da je albanski projekat koji će u nastavku biti detaljno analiziran, dao kao rezultat jednog zastupnika – pripadnika egipatske zajednice u općinskom vijeću u Përmetu.

Garantovana zastupljenost u parlamentu predviđena je u Hrvatskoj<sup>155</sup> i na Kosovu\*.<sup>156</sup> Nacionalne manjine u Hrvatskoj biraju 8 članova Sabora u posebnoj izbornoj jedinici. Pripadnicima nacionalnih manjina koji zastupaju više od 1,5% ukupnog stanovništva (tj. Srba) zagwarantovana su 3 mjesta u Saboru, dok pripadnici nacionalnih manjina koji zastupaju manje od 1,5% ukupnog stanovništva imaju pravo birati 5 zastupnika manjina zajedno. Uvođenje prava dvostrukog glasanja za nacionalne manjine iz 2010. godine ukinuto je odlukom Ustavnog suda iz 2011. godine, čime pripadnici nacionalnih manjina mogu glasati ili za kandidate nacio-

---

153 ACFC, treće mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“, 2011. par. 167.

154 ACFC, treće mišljenje o Albaniji, 2011, par. 174–175.

155 Član 19. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina i član 16. Zakona o izboru zastupnika u Sabor.

156 Član. 64(2) Ustava Kosova.

nalnih manjina ili za opće stranačke liste u svojoj regionalnoj izbornoj jedinici.<sup>157</sup> Na Kosovu\* je od ukupno 120 mjesta za zastupnike nacionalnih zajednica garantovano minimalno 20 mjesta. Deset mjesta rezervisano je za srpsku zajednicu, ali ukoliko uspiju osvojiti na otvorenim izborima mogu imati i više od ovog broja mjesta. Za ostale manjinske zajednice određeni minimalni broj mjesta zagaran-tovan je Ustavom.<sup>158</sup> Uprkos činjenici da su hrvatska i crnogorska zajednica na Kosovu\* 2011. godine priznate kao manjine i da je Komitet ministara smatrao da je hitno potrebno odobriti rezervisana mjesta za te zajednice, još uvijek se nisu desile izmjene Ustava u tom pogledu.<sup>159</sup>

Ustav Bosne i Hercegovine nije usredotočen na manjine, već na tri konstitutivna naroda. Dom naroda (kao i Predsjedništvo) čini jednak broj zastupnika iz reda tri konstitutivna naroda. Prema presudi Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci*,<sup>160</sup> u cilju eliminisanja diskriminacije osoba koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici jedne od te tri grupe, potrebne su izmjene ustava, ali se te izmjene još uvijek nisu desile.<sup>161</sup>

Ustavni i pravni sistemi Hrvatske i Bosne i Hercegovine osiguravaju garantovanu zastupljenost na lokalnom i regionalnom nivou. Član 20. hrvatskog Ustavnog za-kona o pravima nacionalnih manjina razmatra situacije kada čak nijedan pripad-nik određene nacionalne manjine nije izabran u neko zastupničko tijelo lokalne samouprave na osnovu općeg biračkog prava, pri čemu ta manjina čini od 5% do 15% stanovništva te jedinice lokalne samouprave. U tom slučaju se zastup-ničkom tijelu dodaje jedan član, a izabranim će se smatrati onaj pripadnik nacio-nalne manjine koji nije izabran prvi po redu prema srazmjernom uspjehu svake liste na izborima. U jedinicama lokalne samouprave u kojima neka manjina čini više od 15% stanovništva, i u jedinicama regionalne samouprave u kojima neka manjina čini više od 5% stanovništva, ta manjina ima pravo na proporcionalnu zastupljenost u izabranom tijelu samouprave. Ukoliko redovni izborni rezultati ne osiguraju ovaj nivo zastupljenosti za tu manjinu, broj članova u tom zastup-ničkom tijelu biće adekvatno povećan na broj potreban za postizanje proporcio-nalne zastupljenosti.

157 Obrazloženje navedeno u Odluci br. U-I-3597-2010-CC, tačka 61.

158 Ovaj minimum za bošnjačku zajednicu iznosi tri mjesta, za tursku zajednicu dva mjesta, a za zajednice Gorana, Roma, Aškalija i Egipćana po jedno mjesto. Jedno dodatno mjesto dodje-ljuje se zajednici Roma, Aškalija ili Egipćana, u zavisnosti od toga koja je zajednica osvojila najveći ukupni broj glasova. Više pojedinosti nalazi se u: „Zaštita manjinskih zajednica na Kosovu: u pravnom smislu ispred evropskih standarda – u praksi predstoji dug put“ 33(4) *Pregled zakona srednje i istočne Evrope*, 2008, str. 451–490. na str. 474 ff, autora Emme Lan-tchsner („Protection of Minority Communities in Kosovo: Legally Ahead of European Stan-dards – Practically Still a Long Way to Go“, 33(4) *Review of Central and East European Law*, 2008, pg. 451–490, at pg. 474 ff.).

159 Treća Odluka Komiteta ministara o implementaciji Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina na Kosovu\*, 2014; Četvrto izdanje Izvještaja o procjeni prava zajednica, izdatog od Misije OSCE-a na Kosovu (2015), str. 20.

160 Evropski sud za ljudska prava, *Sejdić i Finci v. Bosna i Hercegovina*, Predstavka br. 15766/03, presuda od 22. decembra 2009. godine.

161 Vidi Izvještaj Evropske komisije o napretku, 2015, str. 4, 7, 21, 24.

U slučaju Bosne i Hercegovine, izmjene Izbornog zakona iz 2004. godine predviđaju jedno rezervisano mjesto u općinskom vijeću za manjine ispod 3% i jedno do dva mjesta za one preko 3%. Međutim, još jednom izmjenom iz 2008. godine, proporcionalna zastupljenost (sa barem jednim mjestom) predviđena je samo ukoliko manjinska populacija čini više od 3%, osim ukoliko općinsko vijeće odluči dobrovoljno dodijeliti rezervisano mjesto iako je procenat niži od navedenog, što je ACFC osudio obzirom da su na ovaj način smanjene mogućnosti zastupanja manjina, pošto ovaj uslov ispunjava vrlo mali broj općina. ACFC je također bio skeptičan u vezi sa isključivom primjenom podataka sa Popisa iz 1991. godine usljed značajnih demografskih promjena koje su se desile u posljednje dvije decenije, te je zatražio ponovno računanje broja rezervisanih mjesta nakon objave zvaničnih rezultata Popisa iz 2013. godine. S druge strane pozdravljaju na primjer dva mjesta rezervisana za manjine u Skupštini Brčko Distrikta.<sup>162</sup>

Garantovana zastupljenost na središnjem i lokalnom nivou predviđena je i zakonodavstvom Crne Gore, ali je 2006. godine istu odbacio Ustavni sud iz razloga što tadašnji ustav nije pokrивao garantovanu zastupljenost.<sup>163</sup> Zakon o izboru odbornika i poslanika iz 2012. godine, na osnovu člana 79(9). Ustava iz 2007. godine, koji sada eksplicitno predviđa „autentičnu zastupljenost“ u Skupštini Crne Gore „prema principu afirmativne akcije“, predviđa nešto što bi se moglo opisati kao uslovno garantovana zastupljenost. Ukoliko nijedna manjinska lista ne dostigne prag od 3%, ali pojedinačno osvoje najmanje 0,7% važećih glasova, manjinske stranačke liste stiču pravo učešća u raspodjeli mjesta kao jedna. Ukupni broj osvojenih važećih glasova čini osnovu za raspodjelu do tri mjesta. Ovo se odnosi samo na one manjine koje čine više od 15% stanovništva određene biračke jedinice.<sup>164</sup> Za hrvatsku manjinu koja sa 0,9% stanovništva prema popisu iz 2011. godine predstavlja najmanju manjinu, uvedeno je čak i povoljnije pravilo. ACFC navodi neopravdanu razliku između hrvatske i romske manjine koja čini 1% stanovništva, te zaključuje da to dovodi do diskriminacije, a što je u suprotnosti sa članovima 4. i 15. FCNM.<sup>165</sup>

Strategija koja omogućava zastupanje manjina, a koju primjenjuje Srbija, odnosi se na izuzeće manjinskih stranačkih lista u odnosu na kriterije izbornog praga. Član 100. Ustava propisuje da manjine trebaju biti zastupljene u Parlamentu u skladu sa zakonom. Od 2004. godine Zakon o izboru narodnih poslanika nalaže da su stranke nacionalnih manjina izuzete od općeg pravila izbornog praga od 5%. Tako manjinske stranke ostvaruju zastupljenost čim dostignu potrebni broj glasova za najmanje jedno mjesto (od 250) u Skupštini.<sup>166</sup> U slučaju autonomnih

---

162 ACFC, drugo mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2008, par. 193–197; treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013 par. 148–150.

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

164 Zakon o izboru odbornika i poslanika u Skupštinu. Dodatne olakšice uključuju manji broj kandidata potreban za manjinske liste, kao i manji broj potpisa potreban za podnošenje listi. Više pojedinosti nalazi se u Drugom izvještaju za Crnu Goru o usklađenosti sa FCNM, 2012, str. 89–90.

165 ACFC, drugo mišljenje o Crnoj Gori, 2013, par. 175–180.

166 Član 81(2–3). Zakona o izboru narodnih poslanika, br. 10/2003, sa izmjenama od 25.02.2004. godine, 12/2004.

pokrajina i jedinica lokalne samouprave sa etnički mješovitom populacijom, Ustav Republike Srbije predviđa da je potrebno osigurati proporcionalnu zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa Zakonom.<sup>167</sup> ACFC pozdravlja ovakve odredbe, ali i potiče vlasti da razmotre revidiranje istih radi prijava o zloupotrebama od strane osoba koje nisu pripadnici manjina ili ih istinski ne zastupaju, a sa ciljem promovisanja efikasnijeg učešća brojčano manjih manjina na državnom nivou.<sup>168</sup>

Može se zaključiti da pravni sistemi Zapadnog Balkana osiguravaju različita sredstva koja omogućavaju zastupljenost manjina u izabranim tijelima. ACFC ovo općenito pozdravlja, ali je Komitet kritikovao spuštanje prethodno postojećeg standarda i izrazio zabrinutost zbog zastupljenosti brojčano manjih manjina. U slučaju Bosne i Hercegovine naročito je izražena zabrinutost zbog generalnog nepostojanja mogućnosti da manjine budu birane na određene funkcije.

### *Savjetodavna tijela*

Postojanje savjetodavnih tijela je od velike važnosti naročito u slučaju manjih manjina koje ne mogu ostvariti zastupljenost u izabranim tijelima. U svim korisnicima postoji određena vrsta savjetodavnih tijela. Na primjer: u Srbiji nacionalna vijeća za nacionalne manjine<sup>169</sup> imaju nadležnosti u oblasti kulture, obrazovanja, informisanja, te zvanične upotrebe jezika i pisma. Ova vijeća mogu uticati na odluke osoblja i uprave institucija koje u cijelosti ili dijelom služe za ostvarivanje prava manjina u školama, medijima i institucijama kulture. Zakonom je detaljno regulisana procedura izbora u vijeća, njihovo finansiranje i odnosi sa organima vlasti.<sup>170</sup> ACFC napominje da su ova vijeća ustvari postala glavni kanal učešća nacionalnih manjina u Srbiji, ali izražava zabrinutost zbog činjenice da vijeća rade pojedinačno i da je saradnja među njima vrlo ograničena. Također navodi „vrlo široke nadležnosti“ sa jedne strane, ali, i, sa druge strane, sukob sa odredbama drugih zakona u oblasti obrazovanja i kulture koji vodi ka ozbiljnim problemima u praktičnoj primjeni zakona. Još jedna zabrinutost tiče se „značajnih razlika u iznosima sredstava“ u zavisnosti od toga da li vijeće ima sjedište u Vojvodini (gdje mogu dobiti podršku pokrajine) ili drugdje u Srbiji.<sup>171</sup> Osim toga, Ustavni sud je neke od odredbi ovog zakona proglasio neustavnim, pa je za očekivati njegove izmjene.<sup>172</sup>

---

167 Član 180(4). Ustava Republike Srbije, član 35. Statuta Autonomne pokrajine Vojvodine, član 40. Zakona o lokalnim izborima.

168 ACFC, treće mišljenje o Srbiji, par. 177–180.

169 Zakon o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 72/2009. Ustavni osnov u članu 75(3).

170 Vidi: „Vijeća za nacionalne manjine u Srbiji“ autora Tamása Korhecza, i „Upravljanje raznolikostima kroz neteritorijalnu autonomiju. Ocjena prednosti, nedostataka i rizika“, autora Tove H. Malloy et al. izdavač, Oxford University Press, (2015), str. 69–91. (Tamás Korhecza „Vijeća nacionalnih manjina u Srbiji“, u Tove H. Malloy i drugi (eds.), Upravljanje diverzitetom putem neteritorijalne autonomije. Ocjena prednosti, nedostataka i rizika, Oxford University Press (2015), str. 69–91).

171 ACFC, treće mišljenje o Srbiji, 2013, par. 190 i 194–196.

172 Vidi: „Vijeća za nacionalne manjine u Srbiji“ autora Tamása Korhecza, i „Upravljanje raznolikostima kroz neteritorijalnu autonomiju. Ocjena prednosti, nedostataka i rizika“, autora

Na Kosovu\* je Savjetodavno vijeće za zajednice<sup>173</sup> povezano sa predsjednikom, a u Skupštini je uspostavljen Odbor za prava i interese. Dodatna savjetodavna tijela postoje u uredu Premijera i raznim ministarstvima. Iako je pohvalno da Kosovo\* mnogo pažnje posvećuje pitanjima koja se tiču manjinskih zajednica, ipak postoji „opasnost od prevelike rascjepkanosti nadležnosti u ovoj oblasti, što može dovesti do slabljenja zaštite manjina“.<sup>174</sup> U svom posljednjem mišljenju ACFC ističe da nepostojanje centralizirane koordinacije generalno umanjuje učinkovitost savjetovanja.<sup>175</sup> U svom četvrtom izvještaju o usklađenosti sa FCNM, OSCE navodi da još uvijek ne postoji sistematsko savjetovanje i da je uloga Savjetodavnog vijeća za zajednice i dalje ograničena.<sup>176</sup>

Nacionalna vijeća za nacionalne manjine također postoje u Hrvatskoj<sup>177</sup>, Crnoj Gori,<sup>178</sup> i Bosni i Hercegovini.<sup>179</sup> Hrvatsko Vijeće za nacionalne manjine čini 20 članova imenovanih od strane Vlade, od kojih su njih 8 članovi Sabora iz reda manjina, dok ostatak čine zastupnici „istaknutijih“ manjinskih udruženja.<sup>180</sup> ACFC je kritikovao nepostojanje širih nadležnosti, te to što, zbog neuticajnosti na odlučivanje, pripadnici nacionalnih manjina traže druge kanale kako bi imali pristup donošenju odluka.<sup>181</sup> ACFC je primio izvještaje vezane za Crnu Goru u kojima stoji da su na savjetovanja vijeća manjina uticali stranačko-politički interesi nekih članova. ACFC smatra zabrinjavajućom činjenicu da zakon ne predviđa rodni balans u vijećima. Drugi ozbiljni izazovi sa kojima se suočavaju vijeća su nejasno definisan pravni status i činjenica da se vijeća percipiraju kao NVO bez ovlasti za donose odluke. Stoga je ACFC pozvao vlasti da revidiraju ove zakonske odredbe.<sup>182</sup> Što se tiče vijeća nacionalnih manjina u Bosni i Hercegovini i u Federaciji, ACFC izražava zabrinutost zbog izvještaja o politiziranim imenovanjima i konsekvantnog nedostatka povjerenja u članove, u prvom slučaju, te problema vezanih za veličinu tijela u potonjem slučaju. Stoga preporučuje revidiranje odredbi koje se tiču članstva u

---

Tove H. Malloy et al. izdavač, Oxford University Press, (2015), str. 69–91., at str. 90. (Tamás Korhecz, „Vijeća nacionalnih manjina u Srbiji“, u Tove H. Malloy i drugi (eds.), *Upravljanje diverzitetom putem neteritorijalne autonomije. Ocjena prednosti, nedostataka i rizika*, Oxford University Press (2015), pg. 69–91, at p. 90).

173 Član 60. Ustava, član 12. Zakona o zajednicama (izmijenjen 2011. godine radi uključivanja crnogorske i hrvatske zajednice u Vijeće), Statut o formiranju Savjetodavnog vijeća za zajednice na Kosovu\* od 15. septembra 2008. godine, sa izmjenama iz 2012. godine.

174 ACFC, drugo mišljenje o Kosovu\*, 2009, par. 236.

175 ACFC, treće mišljenje o Kosovu\*, 2013, 143.

176 Četvrto izdanje Izvještaja o procjeni prava zajednica kojeg izdaje Misija OSCE-a na Kosovu (2015), str. 21 i 23.

177 Član 35. i 36. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina. Vidi: Antonija Petričušić, „Neteritorijalna autonomija u Hrvatskoj“, u „Upravljanje raznolikostima kroz neteritorijalnu autonomiju. Ocjena prednosti, nedostataka i rizika“, autora Tove H. Malloy et al. izdavač, Oxford University Press, (2015), str. 53–68 „Vijeća nacionalnih manjina u Srbiji“, u Tove H. Malloy i drugi (eds.), „Upravljanje diverzitetom putem neteritorijalne autonomije. Ocjena prednosti, nedostataka i rizika“, Oxford University Press (2015), pg. 53–68).

178 Član 33–35. Zakona o manjinama iz 2006. godine

179 Vijeće nacionalnih manjina formirano u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, član 21. i 22. Zakona o pravima nacionalnih manjina.

180 Član 36. Ustavnog zakona o zaštiti nacionalnih manjina.

181 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, par. 82, 85.

182 ACFC, drugo mišljenje o Crnoj Gori, par. 191–195.

oba tijela. Također su pozvali vlasti na poduzimanje daljnjih radnji po prijedlozima koje iznose vijeća, te davanje obrazloženja odluka o neusvajanju istih.<sup>183</sup>

Makedonski parlamentarni Komitet za odnose među zajednicama<sup>184</sup> sastoji se od 19 članova koje bira Sabor u okviru svoja tri reda: po sedam članova su iz reda makedonske i albanske zajednice, a po jedan iz reda Turaka, Vlaha, Roma, Srba i Bošnjaka. Zadaci Komiteta uključuju razmatranje pitanja odnosa među zajednicama i davanje procjena i prijedloga za njihovo rješavanje. Makedonsko Saborje dužno je razmatrati mišljenja Komiteta.<sup>185</sup> Albanski Državni komitet za manjine<sup>186</sup> je „sa jedne strane vladino tijelo koje odgovara direktno Premijeru, a sa druge strane, njegovo članstvo kojeg čine pripadnici nacionalnih manjina, čini ga kvazi-zastupničkim tijelom koje prividno govori u ime nekih nacionalnih manjina.“<sup>187</sup> U tom kontekstu ACFC je kritikovao činjenicu da u Komitetu nisu zastupljene sve manjinske grupe, da je „njegov sastav proizvoljan“, te da nije nezavisan, obzirom da članove biraju vlasti bez konsultacija sa dotičnim manjinskim grupama, te se kao takvo ne može smatrati „istinskim zastupničkim tijelom“.<sup>188</sup> Radna grupa za reformu albanskog zakonodavstva o pravima nacionalnih manjina je između ostalog predložila jačanje zastupništva i savjetodavne uloge Komiteta.<sup>189</sup>

Lokalna i regionalna vijeća nacionalnih manjina ili vijeća za međuetničke odnose postoje u Bosni i Hercegovini (vijeća nacionalnih manjina na entitetskom nivou i djelimično i na kantonalnom nivou),<sup>190</sup> Hrvatskoj<sup>191</sup>, i Srbiji.<sup>192</sup> Izlazak na izbore za hrvatska savjetodavna tijela čiji je zadatak savjetovanje lokalnih i regionalnih organa o pitanjima manjina je vrlo nizak. Razlog bi mogao biti vrlo mali broj nadležnosti, mali budžet koji se često isplaćuje kasno, što otežava realizaciju značajnih projekata, te organizovanje izbora odvojeno od općih lokalnih izbora. ACFC je također podržao usvajanje odgovarajućeg zakonskog okvira za izbor ovih tijela.<sup>193</sup> Srbijanska vijeća za međunacionalne odnose imaju nadležnost da razmatraju pitanja koja se tiču realizacije, zaštite i promocije jednakosti u lokalnim zajednicama i mogu pokrenuti postupke pred Ustavnim sudom ukoliko se smatra da općinski propisi direktno krše prava nacionalnih i etničkih zajednica. Međutim, ACFC je utvrdio da je formirano tek nekoliko takvih vijeća i da većina njih ne funkcioniše u potpunosti. Stoga potiču vlasti da promovišu njihovo formiranje i efikasno funkcionisanje.<sup>194</sup>

183 ACFC, treće mišljenje o Bosni i Hercegovini, 2013, par. 159, 161–162.

184 Osnovan na osnovu Izmjene XII Ustava u vezi sa članom 78.

185 Zakon o Komitetu za odnose među zajednicama, Službeni list R.M., broj 150/ 2007.

186 Odluka Vijeća ministara broj 127, od 11. marta 2004. godine, o formiranju Državnog komiteta za manjine, sa izmjenama.

187 ACFC, treće mišljenje o Albaniji, 2011, par. 169.

188 Ibid., par. 169–171.

189 Evropska komisija, Izvještaj o Albaniji iz 2015. godine, 60.

190 Član 21–23. (Državnog) Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina, Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Republike Srpske, Zakon o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Federacije. Vidi komentare ACFC-a navedene u fusnoti 184.

191 Član 23–34. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

192 Član 98. Zakona o lokalnoj samoupravi, Službeni glasnik Republike Srbije, broj 129/07.

193 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 84 i 87.

194 ACFC, treće mišljenje o Srbiji, 2013, par. 197 i 202.

Makedonski zakoni predviđaju osnivanje Komisija za odnose sa zajednicama u općinama sa najmanje 20% manjinske populacije. Ove Komisije imaju mandat da razmatraju pitanja odnosa između zajednica koje žive u općini, te da daju mišljenja i prijedloge za njihovo rješavanje. Prema posljednjem izvještaju o stanju usklađenosti sa FCNM (podnesenom u julu 2014. godine) ove Komisije još uvijek nisu u potpunosti funkcionalne.<sup>195</sup>

U svom posljednjem mišljenju o Kosovu\*, ACFC poziva vlasti da „ustpostave učinkovite i institucionalizirane savjetodavne mehanizme na lokalnom nivou kako bi se osiguralo redovito razmatranje i adekvatno uvažavanje mišljenja i interesa zajednica.“<sup>196</sup> Dok se u izvještaju OSCE-a o provedbi FCNM na Kosovu\* ne navodi značajniji napredak u tom smislu, zanimljivo je napomenuti da je kroz projekt implementiran u Vučitrnu primijenjen izrazito participativni pristup izradi strateškog dokumenta za integraciju nevećinskih zajednica.

Albanskim zakonodavstvom nisu predviđena savjetodavna tijela na lokalnom nivou, pa, stoga, projekt realizovan u Përmetu, koji je, između ostalog, uključivao formiranje Građanskog komiteta za prava manjina kao savjetodavnog tijela koje se bavi problemima pripadnika nacionalnih manjina, predstavlja primjer dobre prakse u jačanju učešća manjina u donošenju odluka na lokalnom nivou.

ACFC je generalno pozdravio uspostavu savjetodavnih tijela, dok je uglavnom kritikovao slučajeve kada sastav vijeća nije adekvatno predstavljao manjine koje žive u određenoj zemlji ili kada manjine nisu bile adekvatno uključene u imenovanje članova, obzirom da to može dovesti do odsustva neovisnosti od vlade. Ostali problemi uglavnom su se ticali finansiranja vijeća ili koordinacije između različitih tijela odgovornih za pitanja manjina. Zabrinutost je generalno predstavljala činjenica da zbog ograničenog uticaja na odluke koje donose ova tijela, pripadnici nacionalnih manjina za rješavanje problema često koriste neformalne kanale, a ne institucionalne mehanizme savjetodavnog tijela.

### *Učešće u javnoj upravi*

Albanija je jedini korisnik u kojem ne postoje odredbe koje promovišu povećanje broja zastupnika manjina u javnom sektoru. Pravni sistem u Albaniji nediskriminaciju na osnovu etničke pripadnosti predviđa samo u radnim odnosima. Kako nisu dostupni podaci o broju pripadnika nacionalnih manjina zaposlenih u javnoj upravi, nije moguće imati jasnu sliku stanja. Za pohvalu je da su, kao rezultat projekta realizovanog u Përmetu, uposlene dvije osobe egipatskog porijekla, ali kako ne postoji općenito važeća zakonska obaveza u tom pravcu, ove aktivnosti i dalje će zavisiti od dobre volje lokalne uprave.

Svi ostali korisnici imaju posebne ustavne ili druge odredbe koje se odnose na ovu oblast. U Hrvatskoj manjine imaju pravo na proporcionalnu zastupljenost

195 Četvrti izvještaj „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ o usklađenosti sa FCNM, 2014, 32.

196 ACFC, treće mišljenje o Kosovu\*, 2013, par. 145.



u javnoj upravi.<sup>197</sup> Iako je ciljana zastupljenost koju je trebalo postići u skladu sa Planom prijema pripadnika nacionalnih manjina u državnu službu u tijela državne uprave za razdoblje od 2011. do 2014. godine iznosila 5,5%, do kraja 2014. godine postignut je udio od samo oko 3,6%. Etnička pristrasnost i problemi tokom procesa zapošljavanja i dalje ostaju problem, kao i činjenica da i vrlo mali broj državnih službenika iz manjinske zajednice obnaša visoke funkcije.<sup>198</sup> Makedonsko zakonodavstvo propisuje „jednaku zastupljenost“ svih manjina, čak i onih ispod 20%.<sup>199</sup> ACFC je naročito izrazio zabrinutost zbog u znatnoj mjeri nedovoljne zastupljenosti brojčano manjih manjina, te činjenice da su brojni novi uposlenici angažovani samo radi povećanja manjinske kvote, ali nisu raspoređeni na posao ili radno mjesto. Time ne samo da se umanjuje mogućnost da oni efikasno učestvuju u privrednom i javnom životu, već se potiče nezadovoljstvo u društvu.<sup>200</sup> I Crna Gora također primjenjuje princip proporcionalnosti kod upošljavanja u upravu.<sup>201</sup> Prema Ustavu Republike Srbije, pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi se računa o „nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina“.<sup>202</sup> Na Kosovu\*, Ustav osigurava „pravičnu zastupljenost pri zapošljavanju u javnim organima i javnim preduzećima na svim nivoima.“<sup>203</sup> U Bosni i Hercegovini pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na zastupljenost u organima vlasti i drugim javnim službama na svim nivoima, srazmjerno procentu njihovog učešća u stanovništvu prema posljednjem popisu u BiH.<sup>204</sup>

U ovom kontekstu ACFC uglavnom je kritikovao provedbu blagonaklonih zakona, a bili su skeptični oko korištenja podataka iz popisa, naročito u slučajevima kada su isti osporavani ili ne prikazuju demografske promjene koje su se desile u posljednje dvije decenije. ACFC općenito smatra da „srazmjerna“ ili „pravična“ ili slično opisana zastupljenost ne treba „imati za cilj postizanje rigidne, matematičke jednakosti u zastupljenosti različitih grupa, (obzirom da) to često podrazumijeva nepotrebno multipliciranje funkcija (...). [Takve mjere] dovode do rizika od podiranja efikasnog funkcionisanja državne strukture i mogu voditi ka stvaranju odvojenih struktura u društvu.“<sup>205</sup>

197 Član 22. Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina.

198 ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj (2015), par. 88–90.

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

200 ACFC, treće mišljenje o „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ (2011), par. 171–172.

201 Član 79(10). Ustava i član 25. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. Prema Drugom izvještaju o Crnoj Gori o usklađenosti sa FCNM, rezultati nereprezentativne ankete pokazali su sljedeće učešće: Crnogorci 79,03%; Srbi: 8,59%; Albanci: 2,80%; Bošnjaci: 4,14%; 2,39%; 0,01%; 0,89%; 0,42%.

202 Član 77(2). Ustava Republike Srbije.

203 Član 61. Ustava Kosova.

204 Član 19. Zakona o nacionalnim manjinama BiH.

205 ACFC, Tematski komentar o učešću, par. 123.

## Zaključci

---

Stanje prava manjina u regionu odlikuje se velikim razlikama u pogledu nivoa pravne zaštite, koja se kreće od vrlo oskudnih zakonskih odredbi, kao što je slučaj u Albaniji, pa do sofisticirane i ambiciozne mreže zakona na Kosovu\*. U nekim primjerima, kao što je slučaj sa Bosnom i Hercegovinom, Hrvatskom i Crnom Gorom, nadzorna tijela Vijeća Evrope nisu bila u potpunosti zadovoljna zakonskim odredbama koje uvode određene pragove za manjinsko stanovništvo potrebne kako bi ostvarili pristup pravima na jezik ili obrazovanje. Neke od tih odredbi ipak ostavljaju prostor za diskrecijske odluke koje mogu biti donesene na lokalnom nivou, putem kojih se dodjeljuju takva prava. Iako ACFC i COMEX preferiraju jasnu zakonsku regulativu u odnosu na propise čija provedba zavisi od dobre volje vlasti, potiču ih da u takvim slučajevima svoje mogućnosti iskoriste u najvećoj mogućoj mjeri. Na primjeru Hrvatske vidljivo je da korištenje tih mogućnosti od strane lokalnih vlasti ne ovisi samo od veličine neke manjine, njihovih potreba i zahtjeva, već, u velikoj mjeri, od nivoa već postojeće društvene kohezije.<sup>206</sup> Isto općenito vrijedi i za praktičnu primjenu zakonskih odredbi koju nadzorna tijela Vijeća Evrope u mnogim slučajevima ne smatraju zadovoljavajućom.

Stoga su projekti realizovani u okviru Zajedničkog projekta Evropske unije i Vijeća Evrope (ZP EU/VE), „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina i jugoistočnoj Evropi“, od velike važnosti, obzirom da su doprinijeli jačanju praktične provedbe postojećih zakonskih standarda. Projekti odabrani za aktuelnu publikaciju dobrih praksi obuhvataju sve oblasti o kojima je bilo riječi u ovom pregledu prava nacionalnih manjina u jugoistočnoj Evropi.

Projekt realizovan u Starom Nagoričanu („Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“) bio je usmjeren na zaštitu i promociju manjinske kulture. Njegov osnovni cilj bila je brojčano manja manjinska zajednica, Srbi, koji su u državnim programima finansiranja vrlo često u nepovoljnom položaju. Zato je u slučaju takvih manjina od još većeg značaja kontinuirano ulaganje napora na lokalnom nivou. Element dobre prakse kojeg je potrebno istaći u vezi sa projektom realizovanim u Starom Nagoričanu je činjenica o promovisanju srpske kulture i to ne izolirano, već radom na spajanju i integrisanju zajednica Srba, Makedonaca i Roma koji žive u toj općini.

COMEX je već isticao grad Pulu u Hrvatskoj kao primjer dobre prakse u oblasti jezičkih prava. Utvrđivanje replikativnih elementa u drugim kontekstima u cijelom regionu predstavlja značajan doprinos potencijalnom procesu kolektivnog učenja. Dok su aktivnosti u Puli više usmjerene na vanjsku vidljivost manjinskog jezika i jezičke obuke za članove osoblja, aktivnosti projekta u Gradu Subotici (Srbija) fokusirane su na izgradnju tehničkih kapaciteta za neometanu implementaciju jezičkih prava, pa se zato mogu promatrati kao dopunske. Treći projekt koji se bavi jezičkim pravima je onaj koji je realizovan pod najpovoljnijim zakonskim uslovima, ali je od velike važnosti za dati kontekst. COMEX je prepoznao općinu

---

<sup>206</sup> ACFC, četvrto mišljenje o Hrvatskoj, 2015, par. 62.

Gradiška (Bosna i Hercegovina) kao jednu od općina od naročite važnosti za implementaciju obaveza iz člana 10. ECRML, obzirom da se na teritoriji ove općine nalaze značajni dijelovi tradicionalnih naselja govornika više manjinskih jezika. Cilj projekta je njih pet: romski, ukrajinski, poljski, crnogorski i njemački. COMEX je aktivnosti poduzete tokom projekta naveo kao moguće načine provedbe obaveza koje je odabrala Bosna i Hercegovina u vezi sa ovim članom, između ostalog, prijevod zvaničnih internetskih stranica općine, ili prikaz naziva mjesta na znakovima za turističke i informativne namjene na manjinskim jezicima.

Projekat u Tivtu (Crna Gora) usmjeren je na uključivanje romske i egipatske djece u obrazovni sistem. Imajući u vidu prethodni opis pravnog konteksta i komentare nadzornih tijela Vijeća Evrope, ovaj projekt je od centralne važnosti za sve korisnike. Projektne aktivnosti pokrivaju sve aspekte pristupa obrazovanju, stalni nadzor i integraciju u društvo. U svom mišljenju o Crnoj Gori, ACFC je koristio jake riječi *zajtijevajući* od vlasti da ulože veće napore u rješavanje teškoća sa kojima se susreću učenici pripadnici romske populacije na svim nivoima obrazovanja. ACFC kao neriješeno pitanje navodi činjenicu da obrazovani asistenti Romi, osim što ih je nedovoljan broj, rade na nesigurnim pozicijama, jer njihov pravni status nije definisan, a angažovani su po privremenim ugovorima. U nastavku je opisan način kako je putem projekta ovakav nalaz riješen.

Dva projekta se fokusiraju na oblast učešća u javnom životu. Od interesa je projekt u Përmetu (Albanija) jer se implementira u okruženju u kojem uopće ne postoji pravni okvir, a iskustva iz projekta moguće je ugraditi u aktuelni proces izrade nacрта sveobuhvatnog zakona o zaštiti manjina, naročito u vezi sa uspostavom savjetodavnih tijela na lokalnom nivou. Ovaj projekt, kao i onaj realizovan u Vučitrnu (Kosovo\*), fokusira se na izgradnju kapaciteta i osnaživanje zastupnika manjina u cilju unapređenja njihovog značajnog učešća u izradi strateških dokumenata za manjinske zajednice na općinskom nivou. Kroz osnaživanje i inkluzivni pristup koji obezbjeđuju ovi projekti mogu dobro poslužiti kao primjeri „efikasnog učešća“ na lokalnom nivou, u skladu sa članom 15. FCNM.

Kako je prikazano u nastavku, svi ovi projekti sadrže elemente koje je moguće primijeniti i drugdje, a koji bi mogli doprinijeti boljoj provedbi postojećih zakonskih odredbi, te time i riješiti neke od problema koje ističu nadzorna tijela Vijeća Evrope.



## II. Dobre prakse u okviru zajedničkog projekta Evropske unije/Vijeća Evrope (ZP EU/VE) „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“

---

U narednom poglavlju studije analizirana je provedba sedam studija slučaja za zaštitu nacionalnih manjina u lokalnim samoupravama u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Srbiji, „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ i Kosovu\*. Svaka studija slučaja bavi se analizom njihove uspješnosti te pod kojim bi uslovima replikacija takvih aktivnosti bila moguća i drugdje. Studije slučaja prethodno su, kao najbolje projekte realizovane u razdoblju od 2014–2016. godine u okviru ZP EU/VE „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“, odabrali članovi Projektnog upravnog odbora na nivou svakog korisnika uz pomoć Projektnog tima Vijeća Evrope. Ova inicijativa uključivala je 36 projekata širom regiona koji su se bavili problematikom promocije i zaštite prava manjina. Projekti su implementirani skupa sa općinama, a tamo gdje je to bilo moguće i sa lokalnim organizacijama civilnog društva, te uz aktivno učešće lokalnih zajednica.

Procjena najboljih praksi zasniva se na studijskim posjetama pred-odabranim lokalnim samoupravama od strane CSEES tima, u periodu od maja do jula 2016. godine. Za vrijeme studijskih posjeta obavljani su razgovori sa 53 ispitanika, i to u vezi sa njihovim mišljenjem o glavnim ishodima, održivosti i replikativnim elementima projekata. Od ovog broja njih 19 bili su učesnici lokalne samouprave, 11 pripadnici manjinskih zajednica i predstavnici CSO uključeni u realizaciju projekta, a 23 korisnici koji nisu uključeni u realizaciju projekta.<sup>207</sup>

Kako bi bilo moguće izvršiti procjenu učinkovitosti projekta i koristi u realizaciji kao i potencijal za mogućnost replikacije projekta u drugim lokalnim kontekstima i korisnicima, svaka od studija slučaja opisana u nastavku sastoji se od četiri dijela:

---

207 Kako bismo dobili precizne i uporedive odgovore od intervjuisanih ispitanika, sačinili smo dva upitnika. Jedan od upitnika bio je namijenjen članovima radne grupe projekta koji su bili ključni za projekt i najviše upoznati sa njegovom realizacijom, i drugi, za korisnike projekta radi procjene njihovog mišljenja o istom.

1. održivost: procjena ljudskih i finansijskih resursa i mogućnosti trajne implementacije i replikacije projekta; 2. vlasništvo: procjena koji se akteri smatraju vlasnicima projekta i koliko je to važno za njegov uspjeh; 3. glavni replikativni elementi: procjena komponenti projekta koje imaju potencijal za replikaciju; 4. korist: koja je glavna korist za zajednicu – kako opću zajednicu općine, tako i konkretne zajednice manjina.

Nadamo se da ćemo ovako sveobuhvatno strukturiranom ocjenom projekta biti u mogućnosti jasno izdvojiti komponente čija će replikacija ubuduće biti moguća u drugim kontekstima.

# Ocjena dobrih praksi u Albaniji

---

**Investiranje u jednakost: poticanje i promocija učešća manjina u lokalnoj upravi i unapređivanje pružanja usluga zajednicama manjina**

**Općina Përmet**

*Tema: Učešće u javnoj i političkoj sferi*

*Ugrožene manjine: Egipćani, Romi i Aromani*

## Uvod

---

*Lokalni kontekst: manjine i njihove zajednice*

**K**ako je navedeno u uvodu, Albanija ima najmanji broj zakonskih odredbi za zaštitu prava manjina. Ipak, obzirom da postoji tolerancija i razumijevanje za manjinske zajednice, međunacionalni odnosi u Albaniji su generalno dobri.<sup>208</sup> Uprkos općoj klimi tolerancije, egipatska zajednica i romska manjina u Albaniji trpe diskriminaciju i isključenost iz više vrsta usluga kao što su: stanovanje (često izloženi deložacijama), obrazovanje i zdravstvena zaštita.<sup>209</sup> Osim toga, obje skupine su zbog diskriminacije isključene iz formalnog tržišta rada, zbog čega su primorani da pribjegavaju bavljenju neformalnom trgovinom, što im ne pomaže da osiguraju dovoljno sredstava za život svojih porodica.<sup>210</sup> Prema izvještajima Freedom House-a manjine su na posljednjim izborima imale pravo na kampanju i glasanje na listićima na svom jeziku, ali je romska manjina bila podložna „kupovini glasova“.<sup>211</sup> Grčka zajednica žalila se da vlada ne priznaje neke etnički grčke gradove i tražila veću zastupljenost u javnoj upravi.<sup>212</sup>

---

208 Informacije i vodič o državama. Albanija: manjinske etničke skupine, str. 4. (Country Information and Guidance. Albania: Minority Ethnic Groups, pg. 4).

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

210 Ibid., str. 11.

211 Izvještaj Freedom House-a, Svjetske slobode, Albanija-2014.

212 Izvještaj Ministarstva vanjskih poslova SAD-a o stanju ljudskih prava po državama. Izvještaj o Albaniji.

Grčka i makedonska manjina su općenito bolje organizovane i zastupljene na lokalnom nivou, dok se sa većinom izazova suočavaju romska i egipatska zajednica. Naročito je ranjiva egipatska zajednica, jer nije priznata kao (nacionalna ili etno-jezička) manjinska skupina, već samo kao zajednica, zbog čega se na njih ne primjenjuju prava dodijeljena manjinskim skupinama. Prema institucijama Albanije egipatska zajednica ne ispunjava kriterije za status manjinske skupine, jer nemaju poseban jezik (osim albanskog) i tradiciju.<sup>213</sup>

Općina Përmet, koja čini sastavni dio Okruga Gjirokastër, ima tri manjinske skupine i zajednice: Grke, Vlahe i Egipćane. Prema popisu iz 2011. godine, na državnom nivou, 17,42% stanovnika ove općine pripadaju nekoj od manjina. U Okrugu Gjirokastër, 7,4% stanovnika čine Grci, 0,95% su Aromani, 0,13% Romi i 0,3% Egipćani, a 12,09% odbilo je odgovoriti na ovo pitanje.<sup>214</sup> Egipatska zajednica je najranjivija, obzirom da su grčka i vlaška manjina bolje integrisane u društvo. Egipatska zajednica naročito je pogođena lošim socio-ekonomskim uslovima, manjkom obrazovanja, a žene i djeca su meta trgovine ljudima<sup>215</sup>.

### *Projekat: razumijevanje lokalnih potreba*

Projekat je u većoj mjeri bio fokusiran na egipatsku zajednicu, ali su od ovog projekta koristili imali i Vlasi i Romi. U žiži projekta bila je egipatska zajednica obzirom da su potrebe ove zajednice, kao najranjivije zajednice koja živi u Përmetu, bile najveće. Cilj projekta bio je jačanje učešća manjina u odlučivanju i bolja informisanost o njihovim pravima.

Potencijalni rizik utvrđen na početku projekta bile su eventualne teškoće u angažovanju lokalne zajednice zbog slabe organizacije.<sup>216</sup> Nivo organizovanosti egipatske zajednice prije implementacije projekta bio je zaista ograničen, što je ukazivalo na važnost projekta, te njegov potencijalni uticaj.<sup>217</sup> Projekat se sastojao od dvije komponente – jedne koja je trebala osigurati obuku i podizanje svijesti pripadnika zajednice o njihovim pravima i načinima kako ostvariti pristup istima, a druga komponenta trebala je osigurati finansijsku pomoć koju isplaćuje sama zajednica. Projekat je rješavanju problema slabe organizacije egipatske zajednice pristupio kroz organizovanje obuka o pristupu uslugama zdravstvene zaštite i socijalne pomoći, zatim sastanke i kampanje o podizanju svijesti o glasanju i trgovini ljudima. Ispitanici koju su učestvovali u obuci istakli su da je ovo bila njihova prva prilika da prisustvuju ovakvim aktivnostima, kao i da su iz ovog iskustva naučili mnogo. Važno je napomenuti relevantnost svih obuka i kampanja, jer su za cilj imale i bile osmišljene prevashodno za egipatsku zajednicu koja

213 Minority Directory: Albanija, Egipćani <http://minorityrights.org/minorities/egyptians/>.

214 Institut za statistiku Albanije, <http://www.instat.gov.al/al/census/census-2011/të-dhënat-sipas-qarqeve.aspx>

215 Informacije i vodič o državama. Albanija: manjinske etničke skupine, str. 5 (Country Information and Guidance. Albania: Minority Ethnic Groups, pg. 5).

216 „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi”: Izvještaj o procjeni projekta po državama, str. 21

217 Ibid.



živi u Përmetu. Relevantnost ovih aktivnosti je u velikoj mjeri doprinijela uspjehu projekta.

Projekat se također bavio i rješavanjem stambene problematike egipatske zajednice.<sup>218</sup> Jedan dio sredstava projekta doznačen je u svrhu nabavke 20 prozora za kuće egipatskih porodica koje su bile u najtežoj situaciji. Građanski komitet kojeg čini pet članova, predstavnika egipatske zajednice, a koji je formiran u okviru projekta, morao je konsenzusom odlučiti o svakoj donaciji sredstava, što je za učesnike bila i vježba u donošenju odluka. Svoja mišljenja formirali su na osnovu baze podataka koju je sačinilo osoblje angažovano na projektu, a koja je sadržavala sve egipatske porodice sa kategorizacijom potreba. Na taj način Građanski komitet bio je u mogućnosti donositi dobro informisane odluke, a što je najvažnije, članovi egipatske zajednice bili su ti koji su pomagali u pronalaženju rješenja za njene probleme. Građanski komitet je o provedbi aktivnosti konsultovan tokom cijelog projekta, a kapaciteti komiteta su u znatnoj mjeri izgrađeni tokom obuka.

### *Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora*

Ovaj projekat uključivao je više aktivnosti usmjerenih ka jačanju učešća manjina u lokalnoj upravi. U početku je u okviru projekta provedena obuka zajednice sa ciljem poticanja uspostave CSO. Ova obuka također je služila za formiranje Građanskog komiteta, tijela kojeg čine pripadnici manjine koji bi upravljali realizacijom projekta. Građanski komitet birala je sama zajednica, a isti je imao ovlasti odlučivanja o dodjeli sredstava korištenih za pomoć pripadnicima zajednice kupovinom prozora za kuće i, u jednom slučaju, za podršku jednom pripadniku zajednice u pristupu medicinskoj pomoći.

Kako bi podigli svijest općinskih zvaničnika i samih pripadnika zajednice o pravima i dostupnim institucijama i mehanizmima zaštite, u okviru projekta provedena je jedna informativna sesija o pravima i mehanizmima, kao i tri obuke (jedna o CSO u Građanskom komitetu, jedna o pravima žena i borbi protiv trgovine ljudima i jedna sa osobljem općine o budžetiranju sredstava, osobito za manjinske zajednice), te jedan obrazovni program iz oblasti prava. U okviru projekta također su organizovane i predvođene dvije informativne kampanje, jedna o podizanju svijesti birača za nadolazeće lokalne izbore, gdje je poseban akcenat stavljen na žene-birače, te jedna o odgovarajućoj dokumentaciji i procedurama za pristup zdravstvenim uslugama za sve kategorije socijalne finansijske pomoći, kao i sprečavanje trgovine ljudima. Na zajedničkom sastanku sa egipatskom zajednicom i lokalnom policijom radilo se na rješavanju problema trgovine ljudima. Projektom je također podržana kandidatura jedne pripadnice zajednice za Skupštinu općine čime je osigurana zastupljenost glasa egipatske zajednice na lokalnom nivou. Kampanja je bila uspješna, a ona je izabrana i dobila je mjesto u Općinskom vijeću.

---

218 „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Drugi izvještaj o procjeni informisanosti po državama: str. 69

Kroz projekat je nastala pozicija koordinatora za nacionalne manjine iz reda egipatske manjine koji je zaposlen u Općini i koji je predstavljao kontakt osobu za egipatsku zajednicu koja im je omogućavala obraćanje i obavještanje o pravima i mehanizmima za ostvarivanje pravne zaštite. Koordinator za nacionalne manjine također je napravio bazu podataka svih pripadnika egipatske zajednice kojima je potrebna pomoć.

Na kraju je napravljena brošura sa pozitivnim pričama u koju su uvrštene priče istaknutih pojedinaca iz reda manjina, koja je poslužila kao znak pažnje prema manjinama, radi poticanja pozitivnog mišljenja i borbe protiv predrasuda.

## Metodologija

---

Za ovu analizu intervjuisano je sedam osoba: jedan općinski zvaničnik, dva člana osoblja angažovanog na projektu, uključujući koordinatora projekta i koordinatora za nacionalne manjine, tri pripadnika ciljanih manjina i konsultant koji je nadgledao projekat tokom realizacije. Od ukupnog broja intervjuisanih osoba šest su bile žene i jedan muškarac. Većina razgovora obavljena su licem u lice u Općini Përmet u toku mjeseca maja 2016. godine. Razgovori sa dva pripadnika ciljanih manjina obavljena su telefonom, dok je razgovor sa konsultantom obavljen putem e-maila.

## Ocjena projekta

---

Projekat je bio uspješan obzirom da su izgrađeni jaki temelji za uključenost egipatske zajednice u donošenje odluka u općini Përmet. Preko koordinatora za nacionalne manjine koji je radio u Općini, zajednice su imale kontakt osobu kojoj su se mogli obratiti u vezi sa pružanjem usluga u okviru općine. Građanski komitet u čijem su se sastavu nalazili i pripadnici egipatske zajednice predstavljao je ključni korak ka uključivanju pripadnika ove zajednice u donošenje odluka, naročito u oblastima koje na njih utiču u najvećoj mjeri. Projekat je uspio podići nivo svijesti manjina kroz obuke o pravima, načinima ostvarivanja pravne zaštite, kao i o važnosti korištenja prava glasa.

### *Održivost*

- ▶ Povećanje učešća u odlučivanju

Ovim projektom je, kroz formiranje Građanskog komiteta, povećano učešće egipatske zajednice u donošenju odluka. Komitet je bio vrlo funkcionalno i učinkovito tijelo; održavali su redovne sastanke i skupa upravljali projektom. Osim što su odabrali korisnike koji će dobiti finansijsku pomoć za postavljanje prozora i, u jednom slučaju, pomoć pripadniku egipatske zajednice da ostvari pristup medicinskim uslugama, Komitet se sastajao i radi razmatranja problema zajednice i

upravljanja projektom. Sve odluke donesene su konsenzusom, a ovaj tim je za vrijeme trajanja projekta blisko sarađivao sa njegovim osobljem.

Projektom je također obezbijedeno efikasnije i trajnije učešće egipatske zajednice u donošenju odluka organizovanjem radionica o važnosti glasanja i učešća u procesu odlučivanja na lokalnom nivou. Osim toga, tokom priprema za općinske izbore, osoblje projekta obratilo se svim lokalnim strankama u cilju lobiranja za uključivanje jednog pripadnika egipatske zajednice na kandidatske liste i dobilo pristanak jedne stranke pod uslovom da je kandidat žena. Podrška za kandidatkinju osigurana je kroz podizanje svijesti o pravu glasa kod Egipćanki, te o važnosti svakog glasa. Iako ova aktivnost nije predstavljala direktnu kampanju za kandidata, ona jeste podigla nivo svijesti o procedurama glasanja, kao i o onome što je potrebno imati u vidu prilikom biranja nekog kandidata. Moto ove informativne kampanje bio je „Nemoj prodati svoj glas“. Kako nijedan zakon u Albaniji ne omogućava izbor predstavnika manjina u lokalne skupštine, time su podizanje nivoa svijesti i prateći naponi bili još potrebni. Obzirom da je zastupnik egipatske zajednice pobijedio na izborima za Općinsko vijeće, ova kampanja može se smatrati uspješnom.

► Povećan nivo svijesti egipatske zajednice o njihovim pravima

Pripadnici egipatske zajednice koji žive u Përmetu imali su priliku prisustvovati na nekoliko obuka o podizanju svijesti o njihovim pravima u skladu sa državnim zakonima i evropskim standardima. Ovim obukama prisustvovao je značajan broj muškaraca i žena, a to su bile prve obuke kojima je prisustvovala egipatska zajednica u općini Përmet.

Obuke i 30 informativnih kampanja bile su efikasne jer su predstavljale odgovor na lokalne potrebe i aktuelne probleme zajednice. Egipatska zajednica u Përmetu bori se teškoćama vezanim za prijave za finansijsku pomoć države, pa se jedna od obuka bavila ovim konkretnim problemom. Kampanja i obuka protiv trgovine ljudima također su bile od značaja, obzirom da su se u Përmetu desila dva novija slučaja trgovine ljudima. Kampanje podizanja nivoa svijesti održane su u različitim naseljenim područjima općine, a cilj je bio uključiti pripadnike egipatske zajednice koji žive na široj teritoriji općine.

► Unaprijeđena pravna zaštita i razumijevanje problema zajednice

Funkcija koordinatora za nacionalne manjine u okviru općine je u velikoj mjeri unaprijedila mogućnost ostvarivanja pravne zaštite i razumijevanja problema manjinske zajednice. Koordinator je služio kao spona u komunikaciji između egipatske zajednice i općine. Činjenica da je i sam koordinator bio pripadnik egipatske zajednice pomogla je izgradnji povjerenja i osjećaja zastupljenosti u općini. Koordinator je formirao bazu podataka u kojoj se navode potrebe pripadnika egipatske zajednice, vrsta potrebne pomoći i njihov društveno-ekonomski status, pa ona stoga služi kao primjer važnosti prikupljanja pouzdanih podataka na svim nivoima da bi se na odgovarajući način riješila pitanja potreba manjinskih zajednica. Ovu potrebu više puta je naglasio ACFC, naročito u komentarima vezanim za član 4. FCNM.

Preko ovog ureda u općini bilo je lakše rješavati pitanja hitnih potreba egipatske zajednice i dati više legitimiteta svim poduzetim aktivnostima. Novoizabrani član Općinskog vijeća također se stara da se potrebe zajednice rješavaju na višim nivoima općinskih struktura, ali Općina se ipak nije obavezala da će ured koordinatora zadržati i nakon projekta, što pokazuje da postojanje ovakvog ureda zavisi od političke volje.

- ▶ Osnažene pripadnice manjinskih zajednica

Ovaj projekat doprinio je osnaživanju Egipćanki u Përmetu informišući ih o pravima i potičući ih na učešće u donošenju odluka, u skladu sa zahtjevima iz člana 15. FCNM. Od ukupno pet članova Građanskog komiteta, dva člana su žene, a i novoizabrani egipatski zastupnik u Općinskom vijeću je također žena.

Fokusiranost na žene u kampanji podizanja svijesti o pravima glasača također je bilo od značaja, jer su žene često ograničene tradicionalnim ulogama, a od njih se očekuje da glasaju kao njihovi muževi ili očevi. Kroz podizanje svijesti žena o važnosti glasanja, cilj projekta bio je upoznati ih sa procesom glasanja i uticajem koji ono ima na njihov život. Od naročitog značaja su također i obuka o rodnim pravima i kampanja protiv trgovine ljudima jer su žene njene najčešće žrtve. Kroz bliske kontakte sa lokalnom policijom koja je također sudjelovala u kampanji, žene su na odgovarajući način obaviještene o načinu ostvarivanja pravne zaštite i znakovima opasnosti u borbi protiv trgovine ljudima, što je omogućilo stvaranje povjerenja prema lokalnoj policiji.

### *Vlasništvo*

Vlasništvo nad projektom pripalo je vrlo posvećenom i motiviranom osoblju projekta i Građanskom komitetu. Zahvaljujući posvećenosti osoblja projekat je obezbijedio vrlo dobar odgovor na potrebe ciljanih zajednica kroz organizovanje obuka i kampanja o pitanjima od važnosti na lokalnom nivou, kao što su: glasanje, trgovina ljudima i upis u matične evidencije. I sama zajednica također je bila uključena u realizaciju projekta i osjećala se njegovim dijelom. Manjinske zajednice su kroz različite aktivnosti, a posebno putem Građanskog komiteta, imale priliku izraziti zabrinutosti i usmjeravati projekat ka iznalaženju rješenja.

### *Glavni replikativni elementi*

Ovaj projekat sastoji se od više komponenti čija je replikacija moguća u različitim općinama, a sa ciljem efikasnog rješavanja problema manjinskih zajednica i unapređenja njihovog učešća u odlučivanju.

- ▶ Koordinator za nacionalne manjine

Koordinator za nacionalne manjine je korisna funkcija koja služi izgradnji bližeg odnosa sa lokalnim zajednicama koja također ispunjava potrebu za postojanjem predstavnika koji poznaje i razumije zajednicu unutar općine. Koordina-

tor za nacionalne manjine je u velikoj mjeri doprinio poboljšanju odgovora općine na potrebe zajednice i većem povjerenju zajednice prema institucijama općine. Ova funkcija može biti realizovana u vidu jedne osobe, kao što je to bilo u slučaju Përmeta (iako je bilo i dodatne podrške od strane vrlo posvećenog koordinatora projekta) ili je istu moguće uspostaviti u vidu ureda, kao što je slučaj sa općinskim uredima za zajednice i povratak na Kosovu\*. Važno je da ova funkcija ne bude privremenog karaktera, već da je utemeljena u zakonu, čime bi manje ovisila o političkoj volji – što je bio slučaj u Përmetu. Nakon što je došlo do promjene gradonačelnika, promijenjeno je i osoblje projekta, koje je nastavilo raditi na dobrovoljnoj osnovi; bili su toliko posvećeni da su radili bez ugovora kako bi projekat priveli kraju. Za rad na preostalom dijelu projekta angažovane su druge osobe, dok je uloga koordinatora, zajedno sa egipatskim predstavnikom koji je tamo radio, povučena.

#### Pitanja za razmatranje:

- **politička volja:** Obzirom da se ured koordinatora za nacionalne manjine nalazi u okviru Općine i da nije utemeljena u zakonu, moguće je da nepostojanje političke volje spriječi održivost ove funkcije.
- **nepostojanje CSO:** Ovaj problem umanjen je formiranjem lokalnog vijeća; ipak, projekat bi bio održiviji da njegova realizacija nije isključivo ovisila o općini.

#### ► Građanski komitet

Građanski komitet predstavlja efikasan alat za uključivanje manjinskih zajednica u proces odlučivanja u skladu sa članom 15. FCNM. Komitet u Përmetu činilo je pet pripadnika zajednice; u slučaju replikacije, te ukoliko je u takav komitet potrebno uključiti više manjina, ovaj broj može biti i veći. Također je potrebno voditi računa o rodnom balansu komiteta, kako bi se osigurala odgovarajuća zastupljenost potreba svih članova zajednica. U aktuelnim raspravama o izradi nacrtu zakona o pravima manjina u Albaniji potrebno je imati u vidu pozitivna iskustva proistekla iz rada sa ovim komitetom, a kako bi formiranje takvih komiteta bilo utemeljeno u zakonu.

Jedan od važnih faktora koji je omogućio rad Komiteta i čija je replikacija potrebna jeste njegovo funkcionisanje kao organizacija civilnog društva. Naime, ovaj Komitet funkcionisao je kao CSO u općini u kojoj nije postojala manjinska organizacija, ali nije bio registrovan kao takav. Ovakav komitet treba imati zakonski osnov, bilo da se registruje kao civilno društvo ili kao savjetodavno općinsko tijelo, jer bi mu to dalo veći legitimitet. Ovo je naročito korisno za općine u kojima manjinske zajednice nisu organizovane. Komitet je pomogao egipatskoj zajednici u rješavanju problema koje su sami prepoznali. U ovom slučaju važno je da komitet nije radio u okviru općinskih institucija, već kao de-facto CSO, što mu je omogućilo da kritikuje općinske organe. Rad ovog komiteta bio je efikasniji zbog bliske saradnje sa Općinom, pa je stoga važno da općine u radu sa manjinama i za njih održavaju vezu sa CSO i drugim savjetodavnim tijelima. Članstvo u komitetu je u svrhu realizacije projekta bilo dobrovoljno; ali bi u cilju veće efikasnosti bilo bolje da komitet

ima temelj u zakonu, bilo kao CSO ili kao općinsko tijelo, a kako bi imali prava na sredstva i pristup istima.

► Kampanje za podizanje nivoa svijesti

Kampanje za podizanje nivoa svijesti ili informativne kampanje kako su nazvane u projektu, bile su od velike važnosti naročito jer su bile fokusirane na lokalne potrebe egipatske zajednice. Podizanje svijesti putem obuka, sastanaka ili podjele letaka važno je kako bi manjinske zajednice, ali i društvo u širem smislu, bilo upoznato sa svojim pravima. Općenito je svijest o pravima manjina u regionu bila na niskom nivou među samim manjinskim zajednicama, pa je u takvim slučajevima potrebno i preporučljivo poduzeti mjere podizanja svijesti. Općinske ili državne institucije trebaju provoditi kampanje podizanja svijesti, naročito u slučajevima kada nema aktivnih CSO koje se bave pitanjima manjina.

► Podrška izboru zastupnika manjina

Uključenost manjina u lokalne izbore je vrlo važna, pa je stoga potrebno poticati njihovo učešće na lokalnim izborima. Ovo se ne odnosi samo na poticanje manjina kao birača, već i kao općinskih zastupnika. U odsustvu pravnih mehanizama koji garantuju ili omogućavaju zastupanje manjina u lokalno izabranim tijelima, manjine je potrebno poticati podizanjem svijesti ili lobiranjem, kao što je bio slučaj u Përmetu. Za poziciju na kandidatskoj listi lobirano je kod svih stranaka, sve dok jedna od njih nije pristala.

► Jačanje međukulturalnog dijaloga i uvažavanje kultura manjina

Brošura napravljena na kraju projekta u koju su uvrštena pozitivna dostignuća i doprinosi pojedinaca iz romske i egipatske zajednice, predstavlja dobru praksu za dalju replikaciju. Ova brošura služi za isticanje pozitivnog doprinosa manjina društvu, čime se dominantno negativni ili diskriminatorni doživljaj manjina mijenja ka isticanju uspjeha i načina na koje različite zajednice doprinose jačanju države, bilo na polju kulture ili nekom drugom. Brošure se mogu ažurirati sa novijim značajnim pojedincima i distribuirati na širem području općine, uključujući i djecu u školama. Brošura bi doprinijela implementaciji člana 5. i 6. FCNM, sa ciljem jačanja duha tolerancije i međukulturalnog dijaloga.

**Koristi:**

1. Podizanje svijesti manjinskih zajednica o pravima i institucijama i mehanizmima pravne zaštite
2. Povećana učinkovitost odgovora općine na lokalne potrebe kroz funkciju koordinatora za nacionalne manjine
3. Jačanje organizacija civilnog društva zasnovanih na potrebama zajednice
4. Osnaživanje žena pripadnica manjinskih zajednica
5. Uspostavljanje osnove za funkcioniranje svjetodavnih organa

## Zaključak i preporuke

---

Projekat realizovan u Përmetu je u velikoj mjeri doprinio uključivanju egipatske manjine u proces odlučivanja. Također je podignut nivo svijesti egipatske zajednice o njihovim pravima, raspoloživim mehanizmima i načinima njihovog korištenja. Ovaj projekat bio je uspješan naročito zbog toga što je odgovorio na potrebe i probleme egipatske zajednice, čime su njegove aktivnosti postale usko vezane za život zajednica u općini.

U svrhu postizanja efikasnije realizacije i mogućnosti replikacije, preporučuje se sljedeće:

- ▶ **Podizanje svijesti o ulozi civilnog društva.** Za manjinske zajednice važno je da razumiju potrebu organizovanja u vidu zajednice, kako u političkom tako i u građanskom smislu. U okviru ovog projekta uspostavljen je Građanski komitet jer nije bilo organizacije civilnog društva koja se bavila pitanjima manjina. Projektom je podignuta svijest o političkoj zastupljenosti, te su ojačani kapaciteti pripadnika zajednice u prepoznavanju i korištenju svojih prava. Sljedeći korak bio bi uspostava registrovanog Građanskog komiteta koji bi funkcionisao kao CSO ili općinsko tijelo utemeljeno u državnim zakonima.
- ▶ **Uspostava savjetodavnih tijela.** Ovaj projekat jasno je pokazao potrebu za savjetodavnim tijelima u čijem se sastavu nalaze predstavnici manjina, iako ne isključivo, i to sa jasnom zakonskom osnovom i jasnim mandatom na državnom i lokalnom nivou. Projektom je podržana uspostava Građanskog komiteta. Iako su CSO i, u ovom slučaju, Građanski komitet funkcionisali kao građanske organizacije koje su blisko sarađivale sa općinom, potrebni su trajni savjetodavni uredi na državnom nivou koje bi osigurale primjenu ljudskih prava i prava manjina u općinama. Ovakvi komiteti mogli bi biti registrovani kao udruženja ili CSO u svim općinama sa manjinama, a općina bi trebala imati zakonsku obavezu da sa njima sarađuje o pitanjima koja se tiču manjinskih zajednica. U suprotnom bi takva tijela mogla postati suviše ovisna o političkoj volji. Osim toga, tamo gdje takva tijela ne postoje, države treba da omoguće formiranje državnih savjetodavnih tijela koja bi sarađivala sa savjetodavnim organima i predstavnicima zajednica na lokalnom nivou.







## Općina Përmet



# Ocjena dobrih praksi u Bosni i Hercegovini

---

## Održivo korištenje informacionih tehnologija u svrhu promocije nacionalnih manjina na području Općine Gradiška

### Općina Gradiška

Tema: Jezik i mediji

Ugrožene manjine: Romi, Ukrajinci, Poljaci i Crnogorci

## Uvod

---

### *Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica*

**D**vadeset godina nakon završetka rata u kojem su počinjeni zločini na svim stranama, koji su uključivali teška kršenja ljudskih prava, protjerivanje i genocid,<sup>219</sup> Bosna i Hercegovina (BiH) i dalje ostaje duboko etnički podijeljena usljed nezavršenog procesa pomirenja između bivših zaraćenih strana, ali i zbog ustavom zahtijevane podjele po etničkoj pripadnosti u političkom i javnom životu.

Sukob je okončan tek kada je međunarodna zajednica posredovala u potpisivanju Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini (Dejtonski sporazum).<sup>220</sup> Proizašao iz potrebe za stvaranjem ostvarive države u BiH, osnovni zadatak Dejtonskog sporazuma bio je očuvati balans snaga između tri državotvorne nacije, odnosno konstitutivna naroda. Termin konstitutivan odnosi se na činjenicu da su te etničke skupine eksplicitno navedene u ustavu i da se ni jedna od njih ne može smatrati nacionalnom manjinom. Tako se Dejtonskim sporazumom pokušao riješi-

---

219 U odluci od 26.02.2007. godine u predmetu Primjene Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, Međunarodni sud pravde utvrdio je da se u općini Srebrenica desio genocid. Vidi ICJ, *Bosna i Hercegovina protiv Srbije i Crne Gore, predmet 91*, Presuda od 26.02.2007. godine.

220 *Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini*, parafiran u Dejtonu, Ohajo: 21.11.1995. godine i potpisan u Parizu 14.12.1995. godine, između Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije 35 (1996) ILM 75.

ti najhitniji problem u stvaranju demokratskih institucija kroz model zajedničkog učešća Bošnjaka, Srba i Hrvata u vlasti u Bosni i Hercegovini.

Međutim, u Bosni i Hercegovini pored konstitutivnih naroda živi još sedamnaest etničkih skupina (Albanci, Crnogorci, Česi, Italijani, Jevreji, Mađari, Makedonci, Nijemci, Poljaci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Turci i Ukrajinci). Prema rezultatima Popisa iz 2013. godine,<sup>221</sup> 2,73% ili 96.539 državljana BiH pripadaju nacionalnim manjinama. Prava nacionalnih manjina zaštićena su na državnom nivou Zakonom o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina iz 2003. godine koji im garantuje kulturne, vjerske, obrazovne, socijalne, ekonomske i društvene slobode. Osim toga, zbog administrativne rascjepkanosti države duž entitetskih linija, prava pripadnika nacionalnih manjina su detaljno navedena u dva entitetska zakona, odnosno Zakonu o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina u Republici Srpskoj (RS) i Zakonu o zaštiti pripadnika nacionalnih manjina u Federaciji BiH (FBiH).

Glavni problemi ne-većinskih etničkih zajednica u BiH uključuju diskriminaciju, nedostatak pristupa zapošljavanju, obrazovanju i socijalnim pravima. Kako je Sud za ljudska prava utvrdio još 2009. godine u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, Ustav BiH je diskriminirajući u odnosu na nacionalne manjine zbog toga što pripadnici nekonstitutivnih naroda ne mogu biti imenovani na funkciju predsjednika niti na funkcije u gornjem domu državnog parlamenta, te što su im uskraćena prava veta na zakone za koje smatraju da ugrožavaju interese njihovih etničkih skupina.

Iako stopa nezaposlenosti u BiH iznosi 30%,<sup>222</sup> ovaj problem još je izraženiji u slučaju romske manjine koja zbog niskog nivoa obrazovanja ima dodatni problem u pristupu tržištu rada.

Općina Gradiška smještena je u sjevero-zapadnom dijelu BiH i broji 51.727 stanovnika, od čega, prema posljednjem Popisu, njih 999 pripadaju nacionalnim manjinama. Ova općina ima 69 sela organizovanih u 53 lokalne zajednice. Nacionalne manjine uglavnom naseljavaju ruralne dijelove općine, što otežava pristup osnovnim uslugama i tržištu rada. Prema evidenciji Odjeljenja za društvene djelatnosti Općine Gradiška, u Gradišci postoje četiri aktivna udruženja nacionalnih manjina: Udruženje Crnogoraca i prijatelja 'Luča', Udruženje Poljaka 'Mak', Udruženje Ukrajinaca 'Verhoveña' i Udruženje Roma Općine Gradiška.

### *Projekat: razumijevanje lokalnih potreba*

Ključni cilj projekta „Održivo korištenje informacionih tehnologija u svrhu promocije nacionalnih manjina“ bio je postići veću vidljivost postojećih udruženja na-

---

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

222 Vijeće za regionalnu saradnju. Balkan barometar 2015, anketa javnog mnijenja, Sarajevo, 2015.

cionalnih manjina u općini Gradiška, podići nivo svijesti svih građana Gradiške o njihovom postojanju i aktivnostima, te promovisati korištenje manjinskih jezika. Ovaj zadatak ostvaren je kreiranjem internetske platforme općine koja sadrži sve relevantne informacije prevedene na jezike nacionalnih manjina koje žive u općini Gradiška. Na ovaj način su jezici manjina integrisani u zvaničnu internetsku stranicu Općine Gradiška. Kako su se predstavnici crnogorske nacionalne manjine odrekli mogućnosti da internetska stranica bude prevedena na crnogorski jezik zbog njegove sličnosti sa zvaničnim srpskim jezikom, ova internetska stranica prevedena je na poljski, ukrajinski i romski jezik.<sup>223</sup> Osim toga, postavljeno je ukupno 17 dvojezičnih topografskih oznaka koji obilježavaju važna historijska, kulturna i vjerska mjesta manjina.

Ispitanici koji su intervjuisani za namjene ove studije smatraju ovaj projekat važnim jer je omogućio veću vidljivost manjina u Gradišci, te im pomogao u svakodnevnom životu. Kako je jedan od intervjuisanih učesnika istakao, ovaj projekat je već postojeću saradnju između Općine i udruženja nacionalnih manjina „podigao na novi nivo“. Također, kako navodi jedan predstavnik ciljane manjine, kroz ovaj projekat je prvi put ostvarena saradnja između različitih manjinskih udruženja, što predstavlja značajan zalog budućih zajedničkih aktivnosti čiji će cilj biti osigurati povoljnije okruženje za zaštitu prava manjina.

Međutim, prvi izvještaj o stanju po državama sačinjen u okviru projekta EU/VE „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“<sup>224</sup> predvidio je da je poduzeti projekat tek u manjoj mjeri smatran prioritetom, kako od strane tima za realizaciju tako i od strane i ispitanika o procjeni nivoa svijesti, u odnosu na druge probleme sa kojima se pripadnici manjina susreću u ovoj općini. Drugi uočeni rizik ticao se relativno niskog nivoa organizovanosti manjinskih skupina u Gradišci. Projekat je uspio u znatnoj mjeri ublažiti potonji problem obezbjeđivanjem novih kanala komunikacije za udruženja manjina sa učesnicima u općini. Time je povećana i njihova proaktivna uloga u realizaciji projekata što je vodilo ka konstruktivnom doprinosu u formulisanju aktivnosti praćenja koje su uspjele odgovoriti na prethodne zabrinutosti istaknute u izvještaju o stanju po državama. Naime, aktivnostima praćenja razvijena je zaštita manjinskih jezika – što je bila glavna komponenta projekta – kroz spajanje sa jačanjem kapaciteta manjinskih udruženja na polju IT tehnologija i izrade projekata.

Dok su prvi dio projekta uglavnom razvili učesnici općine, aktivnosti praćenja skupa su predlagali učesnici manjina i općinski učesnici. Na ovaj način osigurana je eliminacija značajnih razlika u prioritetima dodjeljivanjem projektnim radnjama od strane predstavnika manjina i učesnika općine. Dok su ispitanici iz manjinskih udruženja smatrali drugu fazu projekta relevantnijom za svoje potrebe, ispitanici iz reda manjina i općinski službenici veći prioritet dodijelili su aktivnostima praćenja.

---

223 Prepoznavši potrebu za otvaranjem općine za potencijalne strane investitore i brojne strane posjetioce koji koriste Gradišku za ulazak u BiH, učesnici Općine preveli su svoju web prezentaciju i na engleski, njemački i italijanski jezik.

224 „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“, Prvi izvještaj po državama.

## *Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora*

U prvoj fazi realizacije projekta pokrenuta je moderna internetska stranica Općine. Značajan dio ove internetske stranice posvećen je informacijama o aktivnostima manjinskih udruženja, uključujući i informacije na njihovim jezicima (ukrajinski, poljski i romski). Internetska stranica je također prevedena na još dva manjinska jezika (njemački i italijanski), te jedan strani jezik (engleski).

Na teritoriji cijele općine postavljeno je sedamnaest dvojezičnih topografskih oznaka koje obilježavaju važne kulturne i vjerske znamenitosti lokalnih manjina (crkve, groblja, kao i javne službe). Ova aktivnost dopunjena je i brošurama u izdanju lokalne uprave, kao i nizom promotivnih materijala (torbe, olovke i logo projekta).

Znak na kojem je ispisana dobrodošlica na jezicima manjina postavljena je uz cestu gdje je, zbog strateške pozicije Gradiške na najfrekventnijem graničnom prelazu u BiH, godišnje vidi preko 1,5 miliona putnika u tranzitu.

Ovim projektom ojačani su kapaciteti manjinskih udruženja nabavkom osnovne IT opreme (6 računara, projektor), obezbjeđivanjem zajedničkog uredskog prostora za četiri manjinska udruženja, te kroz obuke u cilju omogućavanja koordinacije između četiri manjinska udruženja, ali i sa lokalnom upravom.

## **Metodologija**

---

Za potrebe ocjene najboljih praksi obavljani su razgovori sa više zainteresovanih strana. Razgovori sa članovima radne grupe i ciljnim manjinama obavljani su lično u općini Gradiška. Ocjena je također zasnovana na posjeti Gradišci u junu 2016. godine. S obzirom da su u okviru ovog projekta planirani različiti učinci, kao što su dvojezični znakovi turističke signalizacije i turističke informativne table, bilo je neophodno provjeriti i ocijeniti i ove komponente.

Za potrebe ove studije obavljani su razgovori sa četiri osobe, od kojih su dvije općinski zvaničnici, a dvije predstavnici manjinskih udruženja koja su učestvovala u realizaciji projekta. Od ova četiri ispitanika, tri su bile žene, a jedan muškarac.

## **Ocjena projekta**

---

### *Održivost*

- ▶ Jačanje kapaciteta manjinskih udruženja

Ovim projektom uspješno su pojačani ljudski i tehnički kapaciteti četiri manjinska udruženja kroz osiguravanje osnovne informatičke opreme (6 računara, projektor, tabla, itd.) i dvije obuke koje je Vijeće Evrope organizovalo u Prijedoru i Sarajevu. U drugoj fazi projekta, do oktobra 2016. godine, cilj Općine je da se broj računarskih jedinica poveća na 20. Glavni cilj ove aktivnosti jeste da se omogući bolja koordi-

nacija između ova četiri udruženja, kao i koordinacija sa lokalnim vlastima. Pored toga, manjinska udruženja su prošla obuku iz informacionih tehnologija koju su održali uposlenici Općine. Udruženja opremu koriste za prevođenje ključnih dokumenata lokalne uprave na odgovarajuće manjinske jezike te za objavljivanje vijesti o svojim aktivnostima na internet stranici Općine. U završnoj fazi realizacije projekta manjinskim udruženjima je osiguran uredski prostor u općinskoj zgradi u kojoj su smješteni biznis inkubator, općinski centar za socijalni rad i biro za zapošljavanje. Očekuje se da će, stvaranjem sinergije sa lokalnim promoterima privrede te prenošenjem praktičnih znanja o pisanju projekata, ovaj projekat, na srednjoročnom planu, doprinijeti smanjenju nezaposlenosti pripadnika manjinskih zajednica.

► Povećanje vidljivosti jezičke različitosti

Projekat je doprinio povećanju vidljivosti jezičke različitosti tako što je zvanična internet prezentacija Općine dodatno urađena i na tri manjinska jezika (i tri svjetska jezika). Pored toga, lokalne vlasti su na ulazu u općinu postavile pano dobrodošlice na službenom i još šest drugih jezika. Ovo povećanje vidljivosti jezičke različitosti je u potpunosti u skladu sa tumačenjem iz člana 11 (3) FCNM ACFC. U Komentaru o jezičkim pravima podstiče se postavljanje dvojezičkih znakova s obzirom da se na taj način „poručuje da na datoj teritoriji u slozi zajednički žive različite grupe stanovništva“<sup>225</sup>

► Povećanje upoznatosti sa kulturnom različitošću

U okviru projekta na prostoru cijele općine uspješno je postavljeno 17 znakova turističke signalizacije za turističke i religijske lokacije na manjinskim jezicima. Označene lokacije su brižljivo odabrane u saradnji sa manjinskim udruženjima kako bi se osiguralo da to budu lokacije od značaja za kulturu i vjeru lokalnih manjinskih zajednica (groblja, crkve, historijske lokacije, itd.). Realizacija ovog učinka praćena je značajnim medijskim izvještavanjem kao i širokim spektrom promotivnih aktivnosti tako da je većina stanovništva istovremeno upoznata sa kulturom i historijom svojih susjeda koji pripadaju drugim etničkim grupama te stoga ova aktivnost doprinosi primjeni člana 5. FCNM pošto podržava održavanje i razvoj manjinskih kultura i jezika i doprinosi međusobnom razumijevanju i međukulturnom dijalogu.

### *Odgovornost za realizaciju projekta*

Tim za realizaciju projekta sačinjavali su Odjeljenje za razvoj i zamjenik načelnika općine Gradiška. Pored toga, u tim za realizaciju projekta uključen je i po jedan predstavnik iz sva četiri manjinska udruženja u Gradišci (manjinska udruženja Poljaka, Roma, Ukrajinaca i Crnogoraca). Glavni zadatak predstavnika manjinskih udruženja bio je prevod materijala na manjinske jezike za objavljivanje na novoj općinskoj internet stranici, odabir lokacija za topografske oznake na manjinskim jezicima te savjetovanje tima za realizaciju o pratećim aktivnostima projekta.

---

<sup>225</sup> ACFC, Jezička prava pripadnika nacionalnih manjina garantovana Okvirnom konvencijom, dokument usvojen 5.7.2012. godine, paragraf 67.

Zainteresovane strane sa kojima su obavljani razgovori tvrde da su svrha, metod izrade projekta i odgovornosti bili jasni svim učesnicima u realizaciji projekta. Tokom realizacije projekta održana su četiri sastanka tima za realizaciju projekta u prostorijama Općine na kojima je razgovarano o relevantnim aktivnostima, a pored toga održan je i niz bilateralnih sastanaka između predstavnika Općine i manjinskih zajednica.

### *Glavni replikativni elementi*

- ▶ Višejezička općinska internet stranica i dvojezički znakovi

Upotreba jezika je ključna za očuvanje i razvoj nacionalnog, etničkog i jezičkog identiteta. Pored toga, upotreba manjinskih jezika u radu organa sa javnim ovlaštenjima predstavlja ustavni princip u svim zemljama Zapadnog Balkana, a državnim, regionalnim i općinskim propisima uređena su pitanja teritorijalne primjene i obima upotrebe. U tom smislu, izrada višejezičkih internet stranica predstavlja element dobre prakse koji njeguje jezičku različitost, ali isto tako manjinskim zajednicama omogućava da svoje aktivnosti predstave većinskoj zajednici.

Korištenje dvojezičke turističke signalizacije obično je rezervisano za situacije u kojima je upotreba dva jezika zakonom propisana ili u slučaju postojanja odgovarajućeg turističkog ili komercijalnog interesa, tj. na aerodromima, graničnim prelazima, turističkim atrakcijama, međunarodnim institucijama, itd. Međutim, nešto neformalnija upotreba dvojezičkih znakova može se naći u područjima koja tradicionalno nastanjuje manjinsko stanovništvo gdje se odgovarajućom signalizacijom označavaju njihove historijske, kulturne i vjerske lokacije. U ovom kontekstu, dvojezičnost predstavlja izraz spremnosti lokalnih vlasti da sve građane tretiraju jednako. Ovi učinci se mogu primijeniti u svim jedinicima lokalne uprave u kojima živi raznoliko stanovništvo.

- ▶ Institucionalna saradnja sa manjinskim predstavnicima i udruženjima

Lokalna manjinska udruženja bila su uključena ne samo u realizaciju, nego i u planiranje aktivnosti u okviru ovog projekta. Pored toga, učešće manjinskih udruženja doprinijelo je komunikaciji između manjinske zajednice i Općine s obzirom da manjinske organizacije imaju redovnu i manje formalnu komunikaciju sa svojim manjinskim zajednicama.

#### **Rezultati:**

1. Veća vidljivost postojećih udruženja nacionalnih manjina u općini Gradiška
2. Veća upoznatost sa aktivnostima nacionalnih manjina u općini Gradiška
3. Unapređena jezička različitost
4. Unapređena kulturna različitost



## Zaključak i preporuke

---

Ovim projektom uspješno su povećani kapaciteti četiri manjinske organizacije koje rade na području općine Gradiška kroz osiguravanje informatičke opreme i praktičnog znanja iz pisanja projekata. Pored toga, projektom je povećana vidljivost i upoznatost sa jezičkom i kulturnom različitosti kroz pokretanje višejezičke internet stranice Općine i postavljanje višejezičkog panoa i 19 znakova turističke signalizacije na manjinskim jezicima. Svi gore pomenuti učinci predstavljaju jasne pokazatelje dugoročne održivosti projekta. Konačno, značajna zastupljenost ciljnih manjina u svim fazama realizacije projekta, izuzev inicijalne faze, te posvećenost općinskih vlasti osigurali su preuzimanje odgovornosti za realizaciju projekta na lokalnom nivou što pozitivno utiče na cjelokupne rezultate projekta.

U cilju osiguranja održivosti i uspjeha sličnih projekata u budućnosti date su sljedeće preporuke:

- ▶ **Učešće lokalne manjinske zajednice od inicijalne faze projekta.** Da bi se izbjegle značajne razlike u prioritetima u pogledu projektnih aktivnosti između manjinske zajednice i općinskih vlasti, predstavnike odgovarajućih manjinskih zajednica treba od samog početka uključiti u projektni tim. S obzirom da ishod projekta uveliko zavisi od njegove izrade, ključno je da se već u inicijalnoj fazi izrade projekta oforme radne grupe sastavljene od svih zainteresovanih strana. Kao što se moglo vidjeti na primjeru Gradiške, dodatni problem predstavlja i općenito nizak stepen organizovanosti manjinskih grupa u općini. U tim slučajevima ključnu ulogu ima proaktivni pristup općinskih vlasti osnaživanju manjinskih organizacija.
- ▶ **Finansijski kapaciteti.** Uprkos velikoj spremnosti Općine Gradiška da doprinese unapređenju integracije manjina, složene i obimne aktivnosti na promociji manjinskih prava ne bi mogle biti realizovane bez finansijskog doprinosa EU i Vijeća Evrope. Kada se pogleda opći trend stagnacije ili čak i smanjivanja finansijskih sredstava koja se izdvajaju za promovisanje kulturnih i drugih aktivnosti manjina u zemljama Zapadnog Balkana, čemu dodatno doprinosi postojeća finansijska kriza, može se zaključiti da finansijska ograničenja otežavaju modernizaciju kulturnih aktivnosti i institucija manjina. Iz tog razloga neophodno je osigurati održive finansijske kapacitete nehomogenih općina na državnom nivou kako bi se osiguralo da budžetska smanjenja nemaju neproporcionalan uticaj na nacionalne manjine.
- ▶ **Prenos određenih ovlaštenja sa državnog na lokalni nivo.** Određena ovlaštenja koja za cilj imaju unapređenje položaja manjina u isključivoj su nadležnosti državnih vlasti. U slučaju Gradiške bilo je teško dobiti neophodnu dozvolu od odgovarajućih državnih i entitetskih organa za postavljanje turističke signalizacije na manjinskim jezicima. Stoga, bilo bi korisno uvesti nešto fleksibilnije tumačenje nadležnosti za saobraćajne znakove u slučaju kada se oni ne tiču saobraćaja, već za cilj imaju promociju manjinskih prava.





# Općina Gradiška



# Ocjena dobrih praksi u Hrvatskoj

---

Jačanje administracije za manjinske narode vodi jednakosti

**Pula/Pola**

*Obrađivana tema: Jezik*

*Ciljne manjine: Italijani*

## Uvod

---

*Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica*

**U**stavu Republike Hrvatske zagantovana je zaštita manjinskih prava te su pobrojane 22 tradicionalne nacionalne manjine koje žive u zemlji (vidi gore Tabelu 1). Pored toga, manjinska prava su zaštićena Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj i dva posebna zakona kojima se garantuje obrazovanje na manjinskim jezicima i posebna prava upotrebe manjinskih jezika u javnom životu, odnosno Zakonom o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina i Zakonom o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina. Konačno, na regionalnom i lokalnom nivou, Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina propisuje da u općinama i gradovima u kojima je učešće nacionalnih manjina u stanovništvu između 5% i 15% te manjine imaju pravo na jednog zastupnika u lokalnom Vijeću. Ukoliko manjina čini više od 15% lokalnog stanovništva ili više od 5% ukupnog stanovništva zemlje, ta manjina ima pravo na proporcionalnu zastupljenost u lokalnim i regionalnim vijećima.

Hrvatska je većinski naseljena etničkim Hrvatima koji prema posljednjem popisu iz 2011. godine 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%). Teritorijalna koncentracija nacionalnih manjina je izrazito vidljiva u Hrvatskoj gdje manjine žive u graničnim područjima sa svojim matičnim državama. Italijani uglavnom naseljavaju regiju Istre gdje čine 6,03% stanovništva županije. U pet županija koje graniče sa Srbijom i Bosnom i Hercegovinom, Srbi čine više od 10% stanovništva.

Najveća nacionalna distanca izražena je prema etničkim Srbima, nakon čega slijede Romi i Bošnjaci. Prema Human Rights Watch-u, Srbi i Romi su i dalje izloženi diskriminaciji, pri čemu Romi imaju naročitih poteškoća u pristupu osnovnim državnim uslugama kao što su zdravstvena zaštita, socijalna pomoć ili obrazovanje. Osim u Istri, većina problema sa kojima se manjine suočavaju vezana je za siromaštvo i privrednu nerazvijenost krajeva u kojima žive.

Prema popisu iz 2011. godine, grad Pula/Pola ima 57.460 stanovnika od čega većinu čine Hrvati sa 70,14%. Najveće nacionalne manjine su: Srbi – 3.454 (6,01%), Italijani – 2.545 (4,43%), Bošnjaci – 2.011 (3,5%) i Slovenci – 549 (0,96%).

### *Projekat: odgovor na lokalne potrebe*

S obzirom da pripadnici italijanske nacionalne manjine u gradu Pula/Pola ne koriste svoje pravo zagarantovano Ustavnim zakonom o pravima nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj na upotrebu maternjeg jezika u javnom životu, projekat „Jačanje administracije za manjinske narode vodi jednakosti“ fokusirao se na jačanje politike i kapaciteta za realizaciju ravnopravne zvanične upotrebe italijanskog jezika u lokalnom kontekstu.

Tokom realizacije projekta odgovarajući općinski dokumenti i obrasci prevedeni su na italijanski jezik i postavljeni na internet stranicu lokalne uprave, dvojezički natpisi za kancelarije/putokazi postavljeni u zgradi Općine i na gradskim ulicama, urađena je trojezička (hrvatski, italijanski i engleski) Google karta sa prikazom grada Pule/Pole u 360 stepeni, a uposlenici lokalne samouprave pohađali su kurs italijanskog jezika.

Ispitanici sa kojima je razgovarano u okviru ove studije pohvalili su projekat kao značajan za unapređenje položaja italijanske nacionalne manjine u Puli/Polu. Pored toga, pripadnici drugih nacionalnih manjina također imaju koristi od projekta s obzirom da je jedan od indirektnih učinaka projekta i povećana saradnja manjinskih zajednica u gradu Pula/Pola.

U prvom komparativnom izvještaju u okviru zajedničkog projekta EU/Vijeća Evrope „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“ izražena je zabrinutost zbog potencijalnog rizika od neuključenosti organizacija ciljane manjine ili pojedinačnih manjinskih predstavnika u realizaciju projekta. Na tu zabrinutost reagovano je sveobuhvatnim aktivnostima u području odnosa s javnošću koje je grad Pula/Pola preduzeo u cilju informisanja kako manjinskih tako i većinske zajednice o najboljem načinu korištenja postojećih instrumenata za ostvarivanje prava na službenu upotrebu italijanskog jezika u lokalnom kontekstu.

Uprkos činjenici da prema posljednjem popisu Srbi čine najveću nacionalnu manjinu u Puli/Polu, ovaj projekat je uglavnom bio posvećen promociji italijanskog jezika zbog činjenice da je italijanski drugi zvanični jezik u Istarskoj županiji. Ova regija je jedina zvanično dvojezička regija u Hrvatskoj.

## *Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora*

Tokom realizacije projekta zainteresovane strane su prevele 118 javnih dokumenata i obrazaca za zvaničnu upotrebu na italijanski jezik. Pored toga, postavljeni su dvojezički natpisi za kancelarije u sedam tijela lokalne samouprave i 39 dvojezičkih saobraćajnih znakova i 1 dvojezička ploča. Konačno, gradski akteri su pokrenuli trojezičku Google kartu grada Pule/Pola sa prikazom u 360 stepeni. Pomenute aktivnosti su direktno vezane za član 10. ECRML kojim se osigurava upotreba manjinskih jezika u okviru regionalnih i lokalnih organa te omogućavaju i podstiču drugi vidovi upotrebe manjinskih jezika, kao i članom 10. i 11. FCNM.

U cilju povećanja pristupačnosti gradskih usluga pripadnicima italijanske nacionalne manjine, grad Pula/Pola ponudio je svojim uposlenicima da pohađaju kurs italijanskog jezika. Polaznici kursa birani su na osnovu njihove lične zainteresovanosti, ali također i pod uslovom da njihov posao podrazumijeva svakodnevni rad sa pripadnicima italijanske manjine. Na kraju projekta, 24 državna službenika uspješno su završila kurs jezika u trajanju od 70 sati. Od toga, 10 polaznika je završilo nivo A1, 7 nivo B1, a 7 nivo B2. Prema riječima zainteresovanih strana sa kojima je razgovarano, reakcije uposlenika na priliku da uče italijanski jezik bile su izuzetno pozitivne, a lokalna samouprava stalno dobija upite o mogućnosti pohađanja naprednijih kurseva.

Sastavni dio projekta činili su i sastanci sa predstavnicima svih devet lokalnih manjinskih grupa. Najznačajniji skupovi bili su jedna radionica, konferencija i diskusija za mlade o pravima pripadnika italijanske nacionalne manjine na ravnopravnu upotrebu jezika i pisma. Više od stotinu relevantnih zainteresovanih strana, gradskih predstavnika i osoblja angažovanog na projektu učestvovalo je u ovim aktivnostima.

Konačno, gradski akteri su organizovali brojne promotivne aktivnosti u cilju povećanja vidljivosti provedenih projektnih aktivnosti. To je uključivalo objavljivanje posebnih brošura o pravu na upotrebu manjinskih jezika u postupcima pred upravnim organima grada Pula/Pola, promotivne pamflete i učešće u javnim skupovima uključujući proslavu Sedmice Evrope, Dana nacionalnih manjina, Pulski filmski festival, itd.

## **Metodologija**

---

Za potrebe ove studije obavljeni su razgovori sa četiri osobe, od kojih su tri općinski zvaničnici, a jedan predstavnik vijeća nacionalnih manjina. Predstavnik vijeća nije direktno učestvovao u realizaciji projekta. Od ova četiri ispitanika, dvije su bile žene, a dva muškarca. Razgovori sa članovima radne grupe i predstavnicima ciljnih manjina obavljeni su lično u gradu Pula/Pola u julu 2016.

## Ocjena projekta

---

### *Održivost*

- ▶ Povećanje vidljivosti jezičke različitosti

Postavljanje dvojezičkih natpisa za kancelarije i dvojezičkih znakova će dugoročno uticati na povećanje prihvaćenosti i pozitivnih konotacija jezičke različitosti u gradu Pula/Pola. Ove aktivnosti imaju potencijal da povećaju upotrebu italijanskog jezika u javnoj sferi.

- ▶ Unapređenje primjene zakonskih odredbi i povećanje zvanične upotrebe manjinskih jezika

Upotrebu italijanskog jezika u javnoj sferi je do sada onemogućavao mali broj državnih službenika koji mogu usmeno i pismeno komunicirati na italijanskom, kao i nedostatak dvojezičkih obrazaca neophodnih za pismenu komunikaciju sa organima vlasti. Ovim projektom unapređene su mogućnosti pripadnika italijanske nacionalne manjine da koriste svoj jezik unapređenjem jezičkih sposobnosti osoblja Grada Pula/Pola putem kurseva italijanskog jezika koji su organizovani za 24 državna službenika, kao i prevođenjem i objavljivanjem javnih dokumenata i zvaničnih obrazaca na hrvatskom i italijanskom jeziku. Zahvaljujući ovim aktivnostima projekat će vjerovatno uspjeti da unaprijedi zvaničnu upotrebu italijanskog jezika u javnoj administraciji grada Pula/Pola, kako u komunikaciji sa predstavnicima manjinskih zajednica, tako i u međusobnoj interakciji lokalnih organa.

- ▶ Unapređenje saradnje između različitih manjinskih organizacija

Uprkos činjenici da su glavni korisnici ovog projekta bili pripadnici italijanske nacionalne manjine, skupovi koji su organizovani u okviru realizacije projekta, a posebno konferencija i diskusija, doprinijeli su većoj saradnji između deset manjinskih organizacija prisutnih u gradu Pula/Pola. U vezi s tim treba napomenuti da je na radionici organizovanoj na polovini realizacije projekta predloženo osnivanje Saveza manjinskih vijeća grada Pula/Pola. Ovaj neplanirani učinak će, kada bude ostvaren, vjerovatno dodatno doprinijeti unapređenju zaštite manjinskih prava drugih nacionalnih manjina u Puli/Poli koje nisu bile direktni korisnici ovog projekta.

### *Odgovornost za realizaciju projekta*

Tim za realizaciju projekta sastojao se od osoblja Odsjeka za europske politike, međunarodnu saradnju i informisanje Gradskog vijeća grada Pula/Pola, Odsjeka za rad Gradskog vijeća grada Pula/Pola i Ureda grada Pula/Pola. Pored toga, zamjenik gradonačelnika grada Pula/Pola pružio je neophodnu političku podršku realizaciji projekta. Zainteresovane strane sa kojima je obavljen razgovor navele su da su svrha, metod izrade projekta i zadaci bili jasni svim učesnicima u reali-



zaciji projekta. Tim za realizaciju blisko je saradivao sa drugim tijelima gradske uprave, naročito kod odabira polaznika kursa italijanskog jezika. Iako na samom početku nije bilo saradnje sa manjinskim organizacijama i pojedincima, situacija se promijenila do kraja projekta kada su sve manjinske organizacije koje funkcionišu na području grada Pula/Pola učestvovala u aktivnostima projekta.

### *Glavni replikativni elementi*

- ▶ Promocija jezičke različitosti kroz kurseve jezika, prevođenje i objavljujuće dvojezičkih dokumenata i obrazaca neophodnih za komunikaciju sa javnim organima te korištenje dvojezičkih toponima

Promocija jezičke različitosti direktno utiče na povećanje sposobnosti ciljnih manjina da koriste svoj maternji jezik u javnoj sferi. Ove aktivnosti se naročito mogu primijeniti u lokalnim jedinicama samouprave u kojima žive nacionalne manjine čiji maternji jezik se razlikuje od jezika većinskog stanovništva. Pored toga, te aktivnosti su direktno vezane za član 10. i 15. FCNM u smislu da svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo slobodno i bez ometanja koristiti svoj maternji jezik, privatno i javno, u govoru i pismu, te da su strane ugovornice dužne stvoriti uslove neophodne za efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu. Nadalje, ovaj element je povezan sa članom 8. i 10. ECRML u smislu da podstiče organizovanje kurseva za odrasle i kurseva dopunskog obrazovanja na kojima će se nastava odvijati na manjinskim jezicima, čime se osigurava upotreba manjinskih jezika u lokalnim organima uprave.

- ▶ Ispitivanje javnog mnjenja

Prije eksperimentalnog postavljanja dvojezičkih oznaka, zainteresovane strane iz grada Pula/Pola provele su ispitivanje javnog mnjenja o dvojezičkom označavanju kroz dvije analize različitih kvantitativnih i kvalitativnih parametara. Uključujući građane u donošenje odluke o postavljanju dvojezičkih oznaka u lokalnom kontekstu, lokalna jedinica samouprave izbjegla je da ovaj način promocije dvojezičnosti bude doživljen kao nametljiv te na taj način spriječila protivljenje javnosti i/ili buduće vandaliziranje dvojezičkih znakova. Ispitivanja javnog mnjenja, međutim, nose rizik da se većina građana usprotivi afirmativnim aktivnostima vezanim za promociju manjinskih jezika. Ti rizici moraju biti uzeti u obzir u slučaju konsultovanja javnosti, a po potrebi ih treba i spriječiti provođenjem informativnih kampanja.

#### **Rezultati:**

1. Veća pristupačnost gradskih usluga pripadnicima italijanske nacionalne manjine
2. Unapređena jezička različitost u gradu Pula/Pola
3. Unapređeni kapaciteti javne administracije u gradu Pula/Pola
4. Bolja saradnja između različitih manjinskih organizacija

## Zaključak i preporuke

---

Ovaj projekat doprinio je unapređenju jezičke različitosti u gradu Pula/Pola kroz poboljšanje mogućnosti ciljnih manjina da u usmenoj i pismenoj komunikaciji sa lokanim organima uprave koriste svoj maternji jezik. U okviru projekta ostvarena je i dodatna vrijednost u vidu veće saradnje različitih manjinskih organizacija. Kao što je prethodno pomenuto, ovaj projekat ima jak potencijal u smislu primjene u drugim lokalnim jedinicama uprave. U cilju osiguranja održivosti i uspjeha sličnih projekata u budućnosti date su sljedeće preporuke:

- ▶ **Unapređenje upoznatosti ciljne grupe sa manjinskim pravima.** Razgovori obavljani u kontekstu ocjene projekta te u okviru pripreme priručnika o najboljoj praksi pokazali su da manjinske zajednice posjeduju ograničeno poznavanje međunarodnog prava, nacionalnog zakonodavstva, politika i strategija za promociju njihovih prava. Osim toga, uprkos nedostatku konkretnih podataka o broju, iz razgovora se može zaključiti da se broj građana koji u komunikaciji sa lokalnom javnom upravom koriste maternji jezik nije povećao. U cilju povećanja uticaja rada na unapređenju uslova za upotrebu manjinskih jezika u odnosima sa lokalnim organima uprave, u neku dodatnu komponentu projekta bi trebalo uključiti aktivnosti informisanja javnosti čiji bi cilj bio podizanje svijesti o manjinskim pravima kako kod manjinskog tako i kod većinskog stanovništva.
- ▶ **Osiguravanje podrške manjinskom stanovništvu.** Realizacija afirmativnih aktivnosti na promociji jezičke različitosti, kao što je postavljanje dvojezičkih oznaka, uveliko zavisi od lokalne podrške većinskog stanovništva tim mjerama i političke volje izabranih predstavnika. U tom smislu neophodno je osigurati širu podršku većinskog stanovništva za te aktivnosti. To se može postići kroz aktivnosti odnosa s javnošću kao što su javne debate, medijska aktivnost, brošure, pamfleti ili čak i kampanja od vrata do vrata, naročito u manjim jedinicama lokalne samouprave.
- ▶ **Uvođenje poznavanja jezika kao uslova za zapošljavanje.** U cilju osiguranja upotrebe manjinskih jezika u javnoj sferi u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima su u službenoj upotrebi dva ili više jezika, pored organizovanja kurseva iz manjinskih jezika, poznavanje jezika bi trebalo uvesti kao uslov za zapošljavanje u javnoj administraciji. Taj uslov bi se dalje mogao prilagođavati zavisno od stepena interakcije sa građanima.



Pula/Pola



# Ocjena dobrih praksi u Crnoj Gori

---

Romi i Egipćani medijatori u obrazovanju i pedagoški asistenti

**Općina Tivat**

*Obrađivana tema: Obrazovanje*

*Ciljne manjine: Romi i Egipćani*

## Uvod

---

*Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica*

**N**a teritoriji Crne Gore, prema posljednjem popisu, živi više od devet zajednica koje su uglavnom izložene diskriminaciji. Iako država za uposlenike u javnom sektoru organizuje obuke o zabrani diskriminacije, naponi koji se ulažu u borbu protiv diskriminacije i dalje su skromni.<sup>226</sup> Albanske i bošnjačke zajednice još uvijek su nedovoljno zastupljene u javnoj upravi<sup>227</sup>, dok romske i egipatske zajednice nailaze na probleme u pronalaženju zaposlenja.

Prijavljivani su slučajevi društvenog nasilja, naročito prema zajednicama Roma, Aškalija i Egipćana.<sup>228</sup> Ove zajednice koje žive u Crnoj Gori suočavaju se sa brojnim poteškoćama i dok neke od tih zajednica već duže vrijeme žive na teritoriji Crne Gore, druge su došle kao izbjeglice sa Kosova\*, a njihov pravni status država još uvijek nije riješila. Kao što je to slučaj i u drugim zemljama u regiji, u Crnoj Gori također pripadnici romske i egipatske zajednice imaju poteškoća u pristupu obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i tržištu rada, a nisu ni politički zastupljeni. Pored toga, oni često žive u vrlo lošim uslovima i u područjima sa nepostojećom infrastrukturom. Žene u tim zajednicama su naročito ugrožene s obzirom da se vrlo rano udaju, što im onemogućava obrazovanje i ugrožava zdravlje zbog porođaja u ranoj dobi. Mada je osnovno obrazovanje u Crnoj Gori besplatno, a srednjoškolski

---

226 Izvještaj Ministarstva vanjskih poslova SAD o stanju ljudskih prava u 2015. godini, Izvještaj za Crnu Goru.

227 Registar Međunarodne grupe za prava manjina, Crna Gora.

228 Izvještaj Ministarstva vanjskih poslova SAD o stanju ljudskih prava u 2015. godini, Izvještaj za Crnu Goru.

sko obrazovanje je besplatno, ali nije obavezno, stopa pohađanja škole je uglavnom niža u romskim i egipatskim zajednicama i iznosi 51%, odnosno 54%.

U općini Tivat, Egipćani čine četvrtu po veličini zajednicu iza zajednica Crnogoraca, Srba i Hrvata, sa 335 stanovnika, dok Roma ima 35, njih 1.275 nije željelo da se izjasni o nacionalno pripadnosti, a ostale zajednice čine između ostalog Albanci, Bošnjaci, Muslimani, Makedonci i Jugosloveni.<sup>229</sup> Treba napomenuti da su zajednice Roma nedovoljno popisane u okviru popisa.

Romi i Egipćani u Tivtu govore albanskim i romskim jezikom i imaju poteškoće u savladavanju crnogorskog, koji je jezik na kojem se odvija nastava u školama, s obzirom da djeca iz ovih zajednica rijetko pohađaju obdaništa. Usljed toga, ta djeca imaju poteškoća u polaganju testa koji je obavezan za sve učenike koji se upisuju u prvi razred. Pored toga, djeca također imaju problema sa polaganjem ispita za prelazak u sljedeći razred koji polažu učenici sa lošim ocjenama. Učenici koji ne polože taj ispit moraju ponavljati godinu, dok se učenici koji ne prođu test za upis vraćaju u obdanište. Čak i oni učenici koji polože test za upis imaju problema u praćenju nastave i uspješnom završavanju školovanja. U jednom slučaju, koji služi kao pokazatelj diskriminacije sa kojom su se suočavali učenici romske i egipatske nacionalnosti u Tivtu prije početka ovog projekta, nastavnici su šest učenika romske i egipatske nacionalnosti poslali kući iz „higijenskih razloga“.<sup>230</sup> Diskriminatorno postupanje ove vrste može također doprinijeti i ranom napuštanju škole. Pored toga, jezička barijera dodatno otežava napredovanje učenika u školi, kao i napredovanje na poslu.

### *Projekat: odgovor na lokalne potrebe*

Projekat „Romi i Egipćani medijatori u obrazovanju i pedagoški asistenti“ bavio se pitanjem obrazovanja romskih i egipatskih zajednica koje žive u Tivtu. Cilj projekta bio je da se pozabavi samom suštinom ovog pitanja, odnosno da učenicima pomogne da prođu testove obavezne za upis u školu, kao i popravni ispit koji polažu učenici sa lošijom prosječnom ocjenom. Pored toga, projekat je radio sa upisanom djecom romske i egipatske nacionalnosti kako bi im se pomoglo da se bolje uklope u školsku sredinu te da se smanji broj onih koji napuštaju školu.

U cilju smanjivanja visoke stope napuštanja škole i veće podrške manjinskim učenicima u savladavanju poteškoća sa kojima se susreću u obrazovnom sistemu, u okviru projekta otvorena je Info tačka koja je trebala poslužiti za praćenje prisustvovanja nastavi, organizovati dopunsku nastavu, radionice i pružati podršku učenicima i nastavnicima. Ta Info tačka, ured u školi u kojem su radili medijator i pedagoški asistent, bila je otvorena stalno te pratila i pružala savje-

229 Zavod za statistiku Crne Gore, podaci iz popisa iz 2011. godine, <http://www.monstat.org/eng/page.php?id=394&pageid=57>.

230 „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Drugi komparativni izvještaj o procjeni informisanosti, str. 227–228.

te učenicima. Pored toga što je osnažio ulogu pedagoškog asistenta i medijatora u obrazovanju uspostavljajući jasnu pozitivnu praksu, ovaj ured je također uspostavio važan kanal komunikacije između škole i roditelja koji često ne govore dobro crnogorski jezik. Sve zainteresovane strane koje su bitne za unapređenje obrazovanja djece doprinijele su uspjehu ovog projekta, roditelji, škola i nadležne općinske institucije. Pored toga, način na koji je u okviru projekta definisana uloga pedagoškog asistenta te uslovi u kojima su oni radili, može poslužiti kao primjer dobre prakse za unapređenje njihove uloge u Crnoj Gori. Kao što je pomenuto u Uvodu ove studije<sup>231</sup>, ACFC je ocijenio da romski pedagoški asistenti u Crnoj Gori često rade pod nesigurnim uslovima uz nedefinisan pravni status.

Što je najvažnije, ovim projektom stvoren je siguran prostor za djecu iz romske i egipatske zajednice. Roditelji sa kojima je razgovarano naveli su da su, pored toga što je ovaj projekat pružio veliku moralnu podršku, također primijetili veliki napredak u ponašanju svoje djece i njihovom uspjehu u školi. Pored toga, naveli su da je ured i osoblje koje je u njemu radilo organizovalo prijeko potrebnu dodatnu nastavu neophodnu za uspjeh, kao i da su njegovali kreativnost kod djece, s obzirom da je projekat podrazumijevao različite aktivnosti, uključujući umjetnost i ručni rad. Jedan od roditelja naveo je da su i oni također često dolazili u Info tačku da se raspitaju o djeci s obzirom da su se osjećali dobrodošlim.

Povećan stepen povjerenja između medijatora i pedagoškog asistenta, škole i roditelja također je omogućio projektu da se pozabavi i drugim problemima u zajednici, kao što su rano stupanje u brak i javni prevoz. Projektni tim je često odgovarao na potrebe zajednice, na primjer, izgradili su put uz pomoć općine kako bi djeci iz romske i egipatske zajednice omogućili bolji prevoz, s obzirom da su njihove zajednice bile nepristupačne vozilima. Sve te mjere preduzimane su s glavnim ciljem unapređenja pristupa obrazovanju i njegovog kvaliteta.

Iako je prvobitno procijenjeno da u općini Tivat ne postoje dovoljno pogodni uslovi za realizaciju ovog projekta<sup>232</sup> s obzirom da je uspjeh projekta zavisio od lokalne škole što je značilo da bi, ukoliko škola ne bude voljna da učestvuje, realizacija projekta došla u pitanje, ta poteškoća je prevaziđena nakon što je Ministarstvo obrazovanja potvrdilo zakonsku osnovu za otvaranje Info tačke. Osim toga, nepovoljni uslovi su prevaziđeni zahvaljujući činjenici da je projektni tim, koga su sačinjavali predstavnici Općine te medijator i pedagoški asistent, bio vrlo uporan i motivisan da radi na projektu, što je bilo očigledno već od samog početka projekta<sup>233</sup>. Bliska saradnja svih koji su učestvovali u projektu, predstavnika Općine, škole i zajednice, je ta koja je omogućila uspješnu realizaciju ovog projekta.

---

231 Vidi Uvod, str. 14.

232 „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Drugi komparativni izvještaj o procjeni informisanosti, str. 229.

233 „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Prva komparativna procjena, str. 67.

## *Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora*

Projektne aktivnosti bile su usmjerene na povećanje broja učenika romske i egipatske nacionalnosti u lokalnim školama te na poboljšanje njihovog uspjeha u školi i rješavanje glavnih problema koji im otežavaju pohađanje škole. Glavni učinak projekta bila je Info tačka odnosno ured u lokalnoj školi „Drago Milović“. Info tačka je zabilježila 800 posjeta učenika, roditelja, nastavnika, direktora i obrazovnih službi tokom realizacije projekta. Naime, održano je 69 časova za predškolsku djecu kako bi se ona pripremila za testove za upis, a dva puta sedmično organizovana je dopunska nastava za stariju djecu da bi im se pomoglo u poteškoćama na koje su nailazili u nastavi. Ono što je još važnije jeste da su učenici imali časove crnogorskog i engleskog jezika, s tim što su časovi engleskog jezika držani volonterski i prvobitno nisu bili predviđeni u okviru projekta. Učenici su išli na izlete i različite školske priredbe i izložbu fotografija što je dodatno doprinijelo njihovom uklapanju u školu i pomoglo im da razviju prijateljstva sa djecom iz većinske zajednice.

U okviru projekta također je održano 16 radionica sa roditeljima sa ciljem podizanja svijesti o higijeni, ranom stupanju u brak, značaju obrazovanja, sprečavanju vršnjačkog nasilja.

U toku realizacije projekta napravljena je i ažurirana baza podataka o učenicima romske i egipatske nacionalnosti u Tivtu. Ta baza podataka služi za dokumentiranje broja učenika koji pohađaju školu, njihovog dolaska na časove i učešća, kao i za praćenje učenika koji ne pohađaju školu i budućih učenika koji bi se trebali upisati.

## **Metodologija**

---

Za potrebe ocjene najboljih praksi obavljani su razgovori sa trinaest osoba. Razgovori sa članovima radne grupe i ciljnim manjinama obavljani su lično u općini Tivat. Ocjena je također bila zasnovana na posjeti Tivtu i školi „Drago Milović“ u mjesecu junu.

Od trinaest osoba sa kojima su obavljani razgovori za potrebe ove studije, dvije su bile predstavnici općinskih organa, jedan predstavnik zajednice koji je radio u Info tački i dva nastavnika koja su radila na podučavanju manjinskih učenika. Sedam ispitanika bili su članovi ciljne manjine, od kojih je troje roditelja i četvero djece. S obzirom da se radilo o vrlo maloj djeci koja su stidljiva, razgovori s njima obavljani su u prisustvu roditelja. Od trinaest ispitanika, osam su bile žene, a pet muškaraca.

## **Ocjena projekta**

---

Ovaj projekat je bio uspješan pošto je kreirao siguran i otvoren prostor za manjinske učenike u školi. To je olakšalo njihovo uklapanje i motivisalo ih da nastave



sa školovanjem i osjete dobrobiti obrazovanja. Projekat je također osigurao mjesto na koje su se nastavnici mogli osloniti u slučaju potrebe, ured je također služio za podizanje svijesti o problemima sa kojima se učenici egipatske nacionalnosti susreću. Konačno, projekat je stvorio vezu između roditelja i škole zahvaljujući čemu su roditelji imali osjećaj da su njihova djeca zbrinuta i sigurna u školi te bili stalno informisani.

*„Info tačka je predstavljala svjetlo u mraku za [romsku i egipatsku] zajednicu“*

## Održivost

Održivost ovog projekta je osigurana zahvaljujući radu Info tačke u okviru lokalne škole „Drago Milović“. Uspjeh i efektivnost ureda, uz pomoć drugih faktora, čine ovaj projekat održivim i vrijednim realizacije u drugim školama u Crnoj Gori i šire. Komponente koje doprinose održivosti ovog projekta su između ostalog:

- Povećanje podrške u obrazovanju manjinskih učenika

Info tačka za djecu romske i egipatske nacionalnosti u okviru škole bila je pozitivna kako za zajednicu tako i za školu što osigurava njenu održivost, s obzirom da je očigledno u najboljem interesu škole i šire zajednice da taj ured nastavi sa radom. Razgovori sa osobljem koje je radilo na projektu, roditeljima i djecom pokazali su da su svi oni zainteresovani za nastavak ovog projekta pošto svi smatraju da je on dao veliki doprinos boljoj integraciji i većem kvalitetu obrazovanja manjinskih učenika. Osoblje koje je radilo na projektu zadovoljno je uspjehom djece u školi i smanjenim brojem djece koja napuštaju školu, roditelji su vrlo zadovoljni stručnom pomoći koju su njihova djeca dobijala, dok su djeca u Info tački dobijala stalnu podršku.

Info tačku čine jedan medijator, jedan asistent te nastavnici koji su držali dopunsku nastavu učenicima kako bi ih pripremili za testove za upis te učenicima koji već pohađaju školu pomogli da idu u korak sa svojim vršnjacima. Učenici su bili podijeljeni u grupu mlađe i starije djece i pružana im je pomoć tokom školske godine. Medijator i asistent su radili puno radno vrijeme u uredu mijenjajući smjene. Njihova dužnost bila je da pomažu učenicima i nastavnicima. Oni su pomagali u prevođenju kako bi učenici, roditelji i nastavnici razumjeli jedni druge. Također su pratili učenike na ispitima i provjeravali da li su svi manjinski učenici prisutni. Medijator i asistent su pružali značajnu moralnu podršku učenicima i njihovim roditeljima, olakšavajući učenicima da se uklope u školsku sredinu. Info tačka je smještena u jednoj prostoriji u školskoj zgradi. Opremljena je školskim klupama, sveskama i drugim školskim materijalom, štampačem i računarom. Radi se o vrlo jednostavnom, a ipak prijatnom prostoru u potpunosti prilagođenom djeci. Zidovi su oblijepljeni crtežima učenika što im uliva osjećaj ponosa i pripadnosti tom prostoru.

Iako je u početnim fazama pravni okvir za uvođenje takve Info tačke bio nesiguran, ta dilema je riješena dobijanjem odobrenja od Ministarstva obrazovanja Crne Gore čime je rad ureda u školskim prostorijama omogućen. U tom odobrenju ta-

kođer su definisane dužnosti i obaveze osoba koje rade u uredu, ali i osiguran njegov legitimitet u školi. Tokom trajanja projekta ured je postao referentna tačka za učeničke, nastavnike i roditelje podjednako. Djeca su pronašla sigurno okruženje u koje su mogla doći i učiti, požaliti se, postavljati pitanja ili potražiti savjet. Nastavnici su se obraćali uredu svaki put kada neko dijete ne bi došlo u školu ili kada bi bilo potrebno da roditelji nekog djeteta dođu u školu. Dok su roditelji dolazili u ured da porazgovaraju o napretku njihove djece, ali i da bi potražili pomoć u čitanju i pisanju zvaničnih dokumenata. Nadležnost ureda je često prevazilazila očekivano, s obzirom da su dva službenika tamo često radila duže nego što su trebali kako bi osigurali da su sva djeca u školi, da su sigurna te da se osjećaju prijatno u školskom okruženju. Ove godine se prvi put desilo da su pripadnici romske i egipatske zajednice završili osnovnu školu, a četiri učenika su nastavila školovanje pri čemu im je ured pomogao u prijavljivanju. Iako je svrha Info tačke prvenstveno bila da pomogne učenicima u upisu u školu i mlađim generacijama, ured je također pomagao i starijim generacijama, služio kao medijator i asistent i pomagao im u procesu upisa. Medijator i asistent nastavljaju sa radom u Info tački i pripremaju djecu za narednu školsku godinu, a Općina lobira u Ministarstvu obrazovanja za sredstva kojima bi se omogućio rad ureda i nakon završetka projekta.

► Omogućavanje politika i praćenja zasnovanog na činjenicama

U okviru ovog projekta osoblje Info tačke, škole i Općine napravilo je bazu podataka o učenicima iz egipatske zajednice. Ova baza podataka pomogla je u mapiranju učenika koji su upisani u školu i praćenje njihovog dolaska na nastavu. Baza podataka je ažurirana za novu školsku godinu kako bi se osiguralo da svi novi učenici budu registrovani. Prisustvo učenika na nastavi je praćeno, a roditelji su obavještavani o svakom izostanku, što ranije nije bio slučaj kada su u pitanju učenici romske i egipatske nacionalnosti.

Ova baza podataka je jednostavan instrument koji u budućnosti lako mogu koristiti i škola i općina. Ona je dostupna školi i općini Tivat, a podaci se u njoj mogu čuvati i ažurirati.

► Unapređenje komunikacije između škole i manjinskih zajednica

Dva službenika angažovana u Info tački, jedan medijator i jedan asistent, su obučene osobe koje jasno znaju koje su njihove dužnosti i ograničenja u školi. Oni su dodatno obučeni i posjeduju iskustvo u radu na osjetljivim temama kao što je rano stupanje u brak. Njihovo poznavanje problema koji pogađaju zajednice, kao i povjerenje koje uživaju u egipatskoj zajednici u Tivtu jedan je od glavnih razloga za uspjeh projekta. To također može osigurati i njegovu održivost. I Općina i škola su bili vrlo zadovoljni radom ova dva službenika te željeli da oni nastave da rade na istim pozicijama na kojima su radili tokom realizacije projekta. Povjerenje i entuzijazam su karakterizirali i za ostale uposlenike u uredu, nastavnike koji su povremeno dobrovoljno radili kako bi se realizacija projekta nastavila. I medijator i asistent su obavili veliki broj terenskih posjeta što im je pomoglo da razviju bliske odnose sa pripadnicima romske i egipatske zajednice

i bolje prate učenike. Posvećenost i znanje osoba koje su učestvovala u radu ureda osiguravaju njegovu održivost.

- ▶ Unapređenje jezičkih sposobnosti manjinskih učenika i njihovog učešća

Kursevi jezika su bili od ključnog značaja za djecu. Romska i egipatska populacija u Tivtu govori albanski, a nastava se odvija na crnogorskom jeziku. Jezička barijera je jedan od glavnih razloga zaostajanja učenika u nastavi pošto ne razumiju jezik na kojem se nastava odvija što ih obeshrabruje da nastave obrazovanje. Kursevi jezika, uz dodatnu nastavu, pomogli su djeci ne samo da uspješno prođu obavezne testove za upis u školu, već i da se bolje snađu u novom okruženju. Djeca su imala više samopouzdanja i pokazala odličan napredak u školi. Njihov napredak i uspjeh ostvaren ove godine zahvaljujući velikoj podršci kako nastavnika tako i medijatora i asistenta nastaviće da ima pozitivne efekte.

Važna pitanja o kojima treba voditi računa:

- **Pravni okvir:** pravni okvir za takav ured u školi se može razlikovati od zemlje do zemlje, stoga ga treba razmotriti prije početka projekta kako bi se izbjeglo kašnjenje.
- **Službenici:** važno je da osobe koje se angažuju kao medijator i asistent budu obučene te da uživaju poštovanje zajednice sa kojom rade.

- ▶ Podizanje svijesti kod manjinskih zajednica

U okviru projekta organizovane su radionice za roditelje i djecu. Radionice sa roditeljima bile su naročito značajne s obzirom da je na njima razgovarano o značaju obrazovanja djece, kao i o ranom stupanju u brak. Podizanje svijesti roditelja o ovim dvjema temama značajno je za održivost projekta s obzirom da su roditelji počeli uviđati značaj pohađanja škole za njihovu djecu. Ta pitanja su bila naročito osjetljiva kada se radi o ženskoj djeci, s obzirom da su ženska djeca ta koja rano stupaju u brak i stoga rano napuštaju školu. Ove radionice pružile su priliku da se o problemu obrazovanja priđe i kroz razgovor sa roditeljima, a ne samo kroz rad sa djecom. Roditelji su u velikoj mjeri bili uključeni u realizaciju projekta, Info tačka je zabilježila 240 posjeta roditelja koji su dolazili da se raspitaju o napretku svoje djece, ali i da potraže pomoć u vezi sa određenim problemima. Jedan roditelj je rekao da su dolazili u Info tačku gotovo svakodnevno, pošto su ured smatrali sigurnim prostorom i za njih. Osoblje projekta je tokom radionica sa majkama prepoznalo i njihov potencijal. Većina tih žena je nezaposlena, ali posjeduju vještine koje bi im omogućile da se zaposle. Osoblje projekta trenutno razmatra načine većeg uključivanja majki u budućnosti.

### *Odgovornost za realizaciju projekta*

Projekat je imao veliku podršku općine, škole i zajednice. Općina je ozbiljno preuzela odgovornost za realizaciju projekta, kao i škola. Rečeno je da Info tačka ne bi trebala biti locirana nigdje drugdje osim u školi gdje medijator i asi-

stent mogu biti u direktnoj interakciji sa učenicima i nastavnicima. Medijator i asistent, osoblje projekta su svi dali više od onoga što se od njih očekivalo u realizaciji projekta često radeći i dobrovoljno. Svi su pohvalili neumorni rad medijatora i asistenta i rekli da je njihova pozicija u školi, ali i njihova pozicija u romskoj i egipatskoj zajednici, doprinijela uspješnoj realizaciji ovog projekta. Projekat je imao podršku svih institucija bitnih za njegovu realizaciju, odnosno Općine, lokalne škole i Ministarstva obrazovanja. Pored toga, osoblje projekta je imalo odličnu saradnju sa različitim odjelima u Općini što im je omogućilo da realizuju različite elemente projekta. Ta podrška predstavlja čvrst temelj za nastavak ovog projekta. Međutim, faktor koji osigurava njegovu održivost čine pojedinci koji učestvuju u njegovoj realizaciji. Osoblje projekta nastavlja sa kritičkom analizom problema koji muče romsku i egipatsku populaciju u Tivtu. Proveli su anketu među roditeljima u cilju utvrđivanja razloga zbog kojih se djeca ne šalju u školu te pronalaženja glavnog uzroka za njihovo zaostajanje u nastavi. Na osnovu te ankete, glavni razlog zbog kojeg se djeca ne šalju u školu je taj što nisu išla u obdanište, pa nisu naučila jezik zbog čega imaju problema na testovima za upis.

Ovi dodatni koraci pokazuju da su Općina, škola i osoblje projekta odlučni da se pozabave problemom obrazovanja u samom korijenu kako bi ga uspješno riješili. Ta odlučnost i velika odgovornost iznad svega garantuju uspjeh projekta u narednim godinama pri čemu će Info tačka služiti kao glavni kanal komunikacije između različitih institucija, roditelja i djece.

### *Glavni replikativni elementi*

#### ► Info tačka u prostorijama škole

Info tačka u školi je instrument koji je vrlo koristan i ima vrlo vidljiv i uspješan uticaj na ciljnu zajednicu. Važno je da Info tačka bude locirana u školi, a ne u nekom drugom uredu ili zgradi, s obzirom da to omogućava uspostavljanje direktnog kontakta sa učenicima i momentalni odgovor na njihove potrebe. Blizina je bila ključna za izgradnju povjerenja kako za učenike tako i za nastavnike s obzirom da su i jedni i drugi naučili da se oslanjaju na usluge Info tačke. Pored toga, smještanjem Info tačke u školu ona dobija na legitimnosti, što je naročito značajno za roditelje. Drugi faktor koji je uticao na uspjeh Info tačke, a koji bi trebalo uzeti u obzir u slučaju da se ona uvodi negdje drugdje, jeste činjenica da su u Info tački radili muškarac i žena. Žena koja je bila asistent stekla je povjerenje djevojčica u školi koje su joj se povjeravale, pa je tako imala bolji uvid u njihove probleme. Muškarac koji je bio medijator odigrao je ključnu ulogu u borbi protiv predrasuda i posljedičnog nasilja i provokacija u školskom dvorištu. Posmatrajući učenike tokom odmora medijator je bio u mogućnosti da te probleme spriječi i rješava. Pored toga, učenici su rjeđe bježali sa časova kada su bili pod nadzorom i brigom tokom odmora. Postojanje službenika oba pola omogućilo je uspostavljanje bližih odnosa sa roditeljima što je također bilo ključno za smanjivanje stope napuštanja škole i dužeg odsustva sa nastave. Međutim,

općine koje bi željele primijeniti ovo morale bi definisati pravni okvir i ograničenja te službe kako bi se utvrdile kompetencije neophodne za njen rad. Pošto je povjerenje između medijatora i asistenta s jedne i djece i roditelja s druge strane ključno za efektivan rad takvog jednog ureda, važno je voditi računa da te osobe budu angažovane na duži period.

► Radionice za djecu i učenike

U okviru projekta organizovano je nekoliko radionica sa djecom i roditeljima o različitim problemima koji pogađaju romsku i egipatsku zajednicu u Tivtu. Teme o kojima je razgovarano sa roditeljima uključivale su higijenu i sanitacije, rano stupanje u brak i značaj obrazovanja. Za djecu su organizovane umjetničke radionice i kursevi jezika. Radionice sa roditeljima je vrlo bitno organizovati i provesti pošto se na taj način i oni uključuju u proces učenja. Podizanjem svijesti roditelja o pitanjima kao što su rano stupanje u brak i obrazovanje, projekat je osigurao da osobe koje su najodgovornije za djecu budu dobro upoznate sa posljedicama napuštanja škole i ranog stupanja u brak. Bitno je da u ovakve projekte budu blisko uključeni i roditelji, a ne samo djeca, pošto je porodično okruženje jednako važno kao i škola, ako ne i više. Dok su neka pitanja koja treba obrađivati na tim radionicama od općeg značaja, druga mogu biti specifična za situaciju u određenoj zajednici.

► Dodatni kursevi i nastava za učenike

Dodatni kursevi na predškolskom nivou, kao i za djecu koja već pohađaju školu, su vrlo korisni. Dopunska nastava je korisna ne samo u slučajevima gdje postoji jezička barijera nego i tamo gdje postoji visoka stopa napuštanja škole. Dopunska nastava je predškolskoj djeci pomogla da polože testove za upis u školu i izgrade samopouzdanje prije polaska u školu. Prema riječima jednog od ispitanika, u slučaju starije djece, koja nisu prethodno dobijala nikakav vid podrške, ovi časovi su im pomogli da ostvaruju bolje rezultate u školi, razumiju pojmove koji su im bili teški te da razviju disciplinu. Pružanje obrazovne podrške djeci koja ranije nisu pohađala školu, ili su je pohađala, pa napustila, je vrlo značajno za izgradnju povjerenja. Časovi su dodatno dopunjavani izletima koji su služili kao podsticaj učenicima da dobro uče i to je također jedna dobra praksa. Dok su na dopunskoj nastavi učestvovala djeca romske i egipatske nacionalnosti, na izletima su zajedno bila djeca svih nacionalnosti. Škola je izašla u susret djeci romske i egipatske nacionalnosti i smanjila naknade koje je trebalo platiti kako bi i ta djeca mogla učestvovati. Izleti su doprinijeli stvaranju prijateljstava između djece iz različitih zajednica. Jedan ispitanik je rekao da su djeca na polasku na izlet sjedila odvojeno, ali su se u povratku izmiješala i nije više bilo podjela među njima.

Važno je napomenuti da je učešće učenika u velikoj mjeri olakšano zahvaljujući besplatnom prevozu koji ih je čekao da završe sa dopunskom nastavom i sigurno ih prevezio do kuće. Stoga se organizovanje besplatnog prevoza za djecu iz ugroženih zajednica preporučuje.

- ▶ Baza podataka za praćenje dolaska na nastavu i broja učenika

Baza podataka je vrlo koristan instrument koji se lako može koristiti i u drugim mjestima, naročito u malim općinama. Baza podataka omogućava praćenje broja učenika koji pohađaju školu, ali može biti korisna i u izradi politika. Za potrebe rješavanja problema koji pogađaju manjine i izradu objektivnih politika, broj pripadnika manjina u datoj općini je važan u planiranju strategija za rješavanje problema koji pogađaju ciljne manjine.

#### Rezultati:

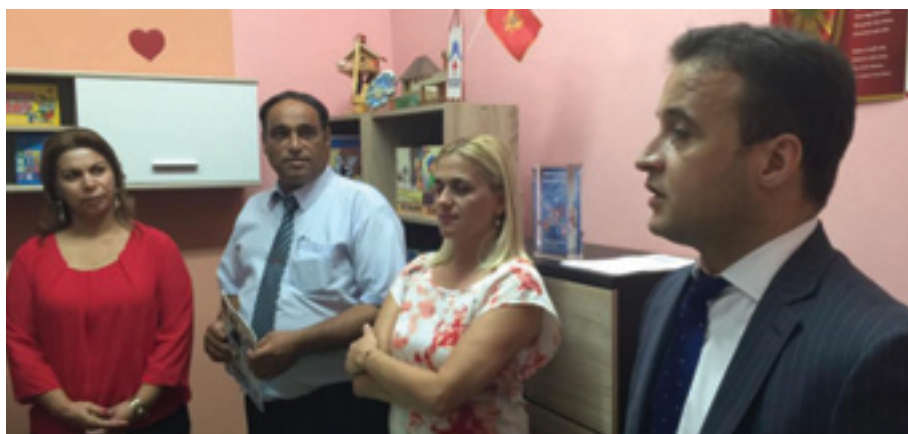
1. Stvara sigurno i pouzdano okruženje za učenike koji pripadaju nacionalnim manjinama
2. Povećava povjerenje i uspješnost djece koja pripadaju manjinskim zajednicama
3. Gradi jaču i dosljedniju vezu između škole i roditelja
4. Rješava probleme manjinskih učenika i njihove okoline u ranoj fazi
5. Unaprjeđuje efikasnost i uspjeh uloge asistentata u obrazovanju

## Zaključak i preporuke

---

Kroz ovaj projekat stvoreno je sigurno i prijatno okruženje za učenike iz romske i egipatske zajednice u Tivtu. Zahvaljujući Info tački, medijatoru i pedagoškom asistentu, kao i predavačima, učenici su imali bolju pedagošku podršku neophodnu za ostvarivanje uspjeha u školi. Pored toga, projekat je doprinio povećanju povjerenja roditelja u obrazovni sistem te u Općinu, pošto su svi zajednički radili na uspješnoj realizaciji aktivnosti. Činjenica da je osoblje projekta bilo dobro upoznato sa problemima sa kojima se romska i egipatska zajednica suočavaju u obrazovanju, doprinijela je razradi ciljanih pristupa za njihovo prevazilaženje. Za uspješnu primjenu ovog projekta u drugim općinama sljedeće preporuke mogu olakšati njegovu realizaciju:

- ▶ **Pravno definisanje i utvrđivanje uloge pedagoškog asistenta.** Jasno definisan status pedagoškog asistenta olakšao bi realizaciju projekta pošto bi se izbjegla kašnjenja usljed nedoumica u pogledu dužnosti. Osim toga, time bi ta pozicija dobila veći legitimitet i sigurnost što bi doprinijelo jačanju saradnje sa nadležnim organima, kao što su škola i općinske institucije. Mada je u Tivtu saradnja bila efikasna, bez jasno utvrđenih dužnosti, izvršenje uloge pedagoškog asistenta zavisilo bi od dobre volje škole i općinskih ili državnih organa. Čak i u Tivtu, Info tačku je bilo moguće otvoriti tek nakon odobrenja Ministarstva i definisanja dužnosti, što je uzrokovalo malo kašnjenje u realizaciji.



## Općina Tivat





# Ocjena dobrih praksi u Srbiji

---

## E-trojezičnost

### Subotica/Szabadka

*Područje: Službena upotreba jezika i pisma*

*Ciljne manjine: 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 detaljnije regulisana Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Određena prava nacionalnih manjina također su zagarantovana Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakonom o javnom informisanju i medijima, Zakonom o kulturi te odgovarajućim zakonima u području obrazovanja.

Prema popisu iz 2011. godine u Srbiji živi 37 različitih etničkih grupa. Najzastupljenije nacionalne manjine čine Mađari (3,53%), Bošnjaci (2,02%), Romi (2,05%), Hrvati (0,81%) i Crnogorci (0,54%), dok druge nacionalnosti pojedinačno čine manje od 0,5 procenata stanovništva. Dok su etnički Srbi i Crnogorci većinom pravoslavni hrišćani, Mađari i Hrvati su katolici, a etnički Bošnjaci, Romi i Albanci su većinom muslimani. Etnički Srbi, Bošnjaci, Crnogorci i Hrvati pripadaju južnoslovenskoj grupi naroda, a etnički Mađari, Romi i Albanci su neslovenskog porijekla. Mada se etničke grupe južnoslovenskog porijekla međusobno razumiju, svaka od tih njih ima vlastiti jezik.

Teritorijalna koncentracija nacionalnih manjina je izrazito uočljiva u Srbiji gdje manjine nastanjuju granična područja sa njihovim matičnim državama. Mađari većinom žive u Vojvodini gdje čine 14,28% stanovništva pokrajine. U šest općina koje se nalaze na granici sa Mađarskom, oni predstavljaju apsolutnu većinu, a u dvije relativnu manjinu. Bošnjaci žive uglavnom u Sandžaku između Srbije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine i Kosova\*. Albanci uglavnom naseljavaju općine Preševo, Bujanovac i Medveđa na granici sa Kosovom\*. Romi žive na teritoriji cijele Srbije i

procjenjuje se da je njihov broj barem tri puta veći od onoga što pokazuje zvanična statistika. Nepostojanje tačnih statističkih podataka o njihovom stvarnom broju rezultat je visokog stepena isključenosti ove grupe iz svih sfera života počevši od niskog učešća u obrazovanju i na tržištu rada, pa do loših socijalnih i ekonomskih uslova u kojima Romi žive.

Najveći stepen etničke distance prisutan je u odnosu na etničke Albance, nakon čega slijede Hrvati, Romi i Bošnjaci. Pored toga, vrijedi napomenuti da u proteklih nekoliko godina dolazi do sporadičnih međuetničkih incidenata u Vojvodini, naročito u gradovima naseljenim mađarskom manjinom – Temerin, Bečej i Novi Sad. Ipak, većina problema sa kojima se manjine suočavaju vezana je za siromaštvo i privrednu nerazvijenost područja u kojima su koncentrisane. Sandžak i južna Srbija su među najsiromašnijim područjima Srbije. Visoka stopa nezaposlenosti, zapuštena infrastruktura i nedostatak privredne perspektive doprinose destabilizirajućim faktorima.

Prema popisu iz 2011. godine grad Subotica/Szabadka ima 141.554 stanovnika, od čega 35,65% (50.469 stanovnika) čine pripadnici mađarske manjine, 27,02% (38.254 stanovnika) čine Srbi, 10% (14.151) čine pripadnici hrvatske nacionalne manjine i 9,57 % (13.553 stanovnika) čine pripadnici bunjevačke nacionalne manjine.

### *Projekat: odgovor na lokalne potrebe*

Iako srbijanski Ustav propisuje službenu upotrebu srpskog jezika i ćirilicnog pisma, njime se također nacionalnim manjinama daje pravo službene upotrebe maternjeg jezika i pisma. Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma potvrđeno je da se manjinski jezici mogu koristiti u zakonodavstvu, komunikaciji sa javnim organima, za pisanje imena u službenim dokumentima, u radu predstavničkih tijela, nazivima jedinica lokalne samouprave, gradova i sela, ulica itd., u općinama sa najmanje 15% manjinskog stanovništva. U različitim općinama u Vojvodini u službenoj je upotrebi sedam jezika (srpski, hrvatski, rumunski, rutenski, mađarski, slovački i češki), a u određenim općinama u centralnoj Srbiji četiri (srpski, bosanski, albanski i bugarski).

Prepoznajući potrebu za unapređenjem upotrebe mađarskog i hrvatskog jezika u gradu Subotica/Szabadka, ovaj projekat je za cilj imao razvijanje tehničkih kapaciteta zastupničkih tijela lokalne jedinice samouprave kroz prošireni specijalizirani softver za Sistem upravljanja dokumentima (DMS) na oba jezika. DMS je računarski program koji se koristi za praćenje, upravljanje i čuvanje službenih dokumenata u javnoj upravi u Subotici/Szabadka, međutim do sada je bio dostupan samo na srpskom jeziku.

Očekuje se da će projekat imati dugoročan uticaj na kvalitet i obim poštovanja jezičkih prava nacionalnih manjina te u zadovoljavanju ličnih potreba građana koji pripadaju nacionalnim manjinama. Iako DMS uglavnom koriste uposlenici gradske uprave, oni koji od toga imaju najviše koristi su građani mađarske i hrvatske nacionalnosti. Još uvijek nije zabilježena značajna zainteresovanost ciljnih manjina

za korištenje novih administrativnih usluga koje se nude na manjinskim jezicima, što ispitanici sa kojima je razgovarano pripisuju činjenici da je ovaj sistem uveden tek nedavno, ali također i nedovoljnim aktivnostima informisanja javnosti te nedovoljnom saradnjom sa savjetima nacionalnih manjina. Uprkos tome, izvjestan broj predstavnika ciljnih manjina naveo je da projekat smatra značajnim te izrazio svoje zadovoljstvo mogućnošću registracije na maternjem jeziku na manjinskim izbornim listama na primjer.

Ovi problemi su također prepoznati i u prvom komparativnom izvještaju u okviru ovog projekta u kojem je ukazano na nedovoljnu uključenost relativno dobro organizovane manjinske zajednice u odabir teme ili izradu projekta. Međutim, imajući u vidu izrazito tehnički predmet projekta, ta poteškoća nije uticala na uspješnu realizaciju samih projektnih zadataka. Međutim, uključivanje lokalnih manjinskih NVO i savjeta nacionalnih manjina biće ključno ukoliko se rezultati projekta žele staviti u širu upotrebu i podići svijest građana koji pripadaju nacionalnim manjinama o pravu upotrebe vlastitog maternjeg jezika u kontaktima sa gradskom upravom.

### *Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora*

Glavni rezultat ovog projekta jeste pokretanje Specijalizovanog sistema za upravljanje dokumentima (DMS) - softverskog sistema za organizaciju dokumenta uz mogućnost kontrole i praćenja jezika na kojem se administrativni postupci vode te mogućnošću informisanja korisnika o fazama u kojima se njihov predmet nalazi, kao i o završetku postupka. Tokom realizacije projekta izvršeno je testiranje DMS-a, a gradski obrasci su prevedeni i elektronski integrisani na jezicima koji su u službenoj upotrebi u jedinici lokalne samouprave.

Radi se o jednom izrazito tehničkom projektu koji je zahtijevao specijalizovanu stručnost. Iz tog razloga, jedna od značajnijih komponenti u realizaciji projekta bilo je i povećanje kapaciteta otprilike 40 uposlenika lokalne samouprave kroz obuke o korištenju DMS aplikacije.

Učinci projekta prezentirani su na cjelodnevnoj međuopćinskoj konferenciji, kao i kroz različite promotivne aktivnosti na teritoriji Severnobačkog upravnog okruga kao što su informativni dani u organizaciji grada Subotica/Szabadka te kroz veću saradnju sa lokalnim i nacionalnim medijima.

## **Metodologija**

---

Za potrebe ove studije obavljani su razgovori sa tri predstavnika Općine, jednim predstavnikom savjeta nacionalnih manjina i jednim predstavnikom ciljne manjine. Predstavnik savjeta i predstavnik ciljne manjine nisu učestvovali u realizaciji projekta. Od pet ispitanika, četiri su bile žene, a jedan muškarac. Razgovori sa članovima radne grupe i ciljnim manjinama obavljani su lično u gradu Subotica/Szabadka u junu 2016. godine.

## Ocjena projekta

---

### Održivost

- ▶ Povećanje jezičke različitosti

Projekat je doprinio povećanju jezičke različitosti u gradu Subotica/Szabadka kroz integraciju javnih upravnih dokumenata koje izdaje gradska uprava u različitim dijelovima svoje nadležnosti (npr. manjinski glasački listići, registri, finansije, socijalni rad, porodične naknade, itd.) u jedan jednoobrazan sistem koji ispunjava uslove službene upotrebe tri jezika, odnosno srpskog, mađarskog i hrvatskog. Jedan od održivih rezultata jeste objedinjavanje dokumenata cijele gradske uprave, tako da se oni izrađuju na sva tri službena jezika te na brz i pouzdan način. Na taj način, projekat je uspio u unapređenju službene upotrebe manjinskih jezika u javnoj upravi grada Subotica/Szabadka, kako u komunikaciji sa predstavnicima manjinskih zajednica, tako i u međusobnoj komunikaciji lokalnih organa.

- ▶ Unapređenje primjene zakonskih odredbi i povećanje službene upotrebe manjinskih jezika

Uticaj projekta ogleda se i u dosljednoj primjeni Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma, kao i drugih gore pomenutih zakonskih akata. Ovaj projekat će imati dugoročan uticaj na kvalitet i obim poštovanja prava nacionalnih manjina u javnoj upravi u pogledu upotrebe manjinskih maternjih jezika.

- ▶ Modernizacija informatičkog sistema gradske uprave

Zahvaljujući ovom projektu postojeći informatički sistem gradske uprave u potpunosti je unapređen. Otprilike 40 uposlenika lokalne samouprave prošlo je obuku o korištenju novih informacionih tehnologija od značaja za realizaciju ovog projekta. Izgradnja kapaciteta gradske uprave doprinijeće prevazilaženju praktični i tehničkih poteškoća pri upotrebi manjinskih jezika u službenom kontekstu. Pored toga, ovaj projekat je već otvorio nove kanale komunikacije između gradske uprave i manjinskih zajednica putem e-maila i SMS-a. Održivost projekta je osigurana kroz novi prošireni softver za Sistem upravljanja dokumentima (DMS). Kroz taj sistem moguće je kontrolisati i pratiti jezik na kojem se administrativni postupci vode, obavještavati korisnike o fazama u kojima se njihov predmet nalazi te o okončanju postupka. *Script office* predstavlja glavni modul koji čini osnovu za funkcionisanje Gradskog veća. Ovaj modul se koristi za prijem dokumenata i praćenje rada na predmetima, a pored toga i za sastavljanje statističke baze podataka koju će gradska uprava i nadležne institucije koristiti za dalji razvoj pravnih i praktičnih instrumenata za unapređenje manjinskih prava.

### Odgovornost za realizaciju projekta

Tim za realizaciju projekta sastojao se od uposlenika Odseka za lokalni ekonomski razvoj (LED), Službe za informatiku te administrativnog osoblja koje radi sa strankama u gradu Subotica/Szabadka. Zainteresovane strane sa kojima su obavljani

razgovori navele su da su svrha, metod izrade projekta i zadaci bili jasni svim učesnicima u realizaciji projekta. Tokom realizacije projekta, tim za realizaciju je svakodnevno blisko saradivao u prostorijama Gradskog veća diskutujući o aktivnostima koje treba preduzeti, a pored toga provedene su i brojne aktivnosti informisanja javnosti, jedna konferencija i četiri bilateralna sastanka između predstavnika Općine i manjinskih savjeta. Iako projekat nije imao značajnu podršku od ciljnih manjina, zbog njegovog strogo tehničkog karaktera za tim za realizaciju projekta mnogo značajnija je bila podrška Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave.

### *Glavni replikativni elementi*

- ▶ Specijalizovani sistem upravljanja dokumentima

Specijalizovani sistem upravljanja dokumentima (DMS) - softver za organizaciju dokumenata uz mogućnost kontrolisanja i praćenja jezika na kojem se administrativni postupak vodi i informisanja korisnika o fazi u kojoj se njihov predmet nalazi predstavlja zaista dobru praksu koja se primjenjuje u gradu Subotica/Szabadka. Kao takva, ta praksa je replikativna u različitim institucijama uprave. Međutim, činjenica da su u DMS-u gradski obrasci prevedeni na tri službena jezika u Subotici/Szabadka (srpski, mađarski i hrvatski) čini ovu komponentu projekta jedinstvenom i inovativnom te je stoga njena primjena u nehomogenim jedinicama lokalne samouprave vrlo poželjna. Mada je ovu komponentu moguće odmah primijeniti u drugim općinama u Vojvodini u kojima se govore isti manjinski jezici, kako saznajemo iz obavljenih razgovora, tim za realizaciju projekta je već dobio zahtjeve da svoje praktično znanje prenese i u nekoliko općina u Crnoj Gori i južnoj Srbiji.

#### **Rezultati:**

1. Unapređena primjena zakonskih odredbi u vezi sa zaštitom manjinskih jezičkih prava
2. Povećani kapaciteti javne uprave u gradu Subotica/Szabadka
3. Veća jezička različitost u gradu Subotica/Szabadka
4. Veća pristupačnost gradskih usluga pripadnicima mađarske i hrvatske nacionalne manjine

## **Zaključak i preporuke**

---

Stvaranjem sistema koji obučeni uposlenici gradske uprave mogu koristiti za dobrobit svojih građana, ovaj projekat je uspio unaprijediti javnu upravu u gradu Subotica/Szabadka. Pored toga, projekat je doprinio većoj jezičkoj različitosti u Subotici/Szabadki omogućavajući ciljnim manjinama da čitaju i podnose zvanične

dokumente na svom maternjem jeziku putem DMS-a. Kao što je prethodno pomenuto, projekat ima jak potencijal u smislu njegove primjene u drugim jedinicama lokalne samouprave. U cilju osiguranja održivosti i uspjeha sličnih projekata u budućnosti date su sljedeće preporuke:

- ▶ **Prenos praktičnog znanja.** Ovaj projekat je izrazito tehnički u svojoj suštini, što zahtijeva specijalizovanu stručnost. Iz tog razloga, budući projekti posvećeni korištenju DMS aplikacije u cilju većeg poštovanja manjinskih prava od strane uposlenika u lokalnim samoupravama trebali bi uključivati komponentu prenosa praktičnog znanja i izgradnje kapaciteta zainteresovanih strana u datim jedinicama lokalne samouprave. S obzirom da su državni službenici zaposleni u gradu Subotica/Szabadka pokazali visok stepen stručnosti u razvoju i primjeni DMS aplikacije, bilo bi izuzetno poželjno uključiti ih kao predavače na obukama u zainteresovanim jedinicama lokalne samouprave.
- ▶ **Osiguranje finansijskih kapaciteta.** Uprkos velikoj političkoj volji za unapređenje integracije nacionalnih manjina koju je pokazao grad Subotica/Szabadka, složen i obiman zadatak uvođenja DMS-a ne bi bio realizovan bez finansijske pomoći EU i Vijeća Evrope. Kada se pogleda opći trend stagnacije ili čak i smanjivanja finansijskih sredstava koja se izdvajaju za promovisanje kulturnih i drugih aktivnosti manjina u zemljama Zapadnog Balkana, čemu dodatno doprinosi postojeća finansijska kriza, može se zaključiti da finansijska ograničenja otežavaju realizaciju zahtjevnih projekata kao što je uvođenje DMS-a. Iz tog razloga, neophodno je osigurati održive finansijske kapacitete nehomogenih općina na državnom nivou kako bi one bile u mogućnosti da realizuju inovativne projekte za dobrobit lokalnih manjina.
- ▶ **Unapređenje upoznatosti ciljne grupe sa manjinskim pravima:** Uvođenje ove aplikacije i obuka zainteresovanih strana u lokalnoj samoupravi nije cilj sam po sebi. Obavljeni razgovori su pokazali da pripadnici manjinskih zajednica imaju ograničeno poznavanje zakona, politika i strategija za promociju njihovih prava, pa stoga ne koriste mogućnost da sa gradskom upravom komuniciraju na maternjem jeziku. Stoga, u cilju povećanja učinka DMS aplikacije u drugim kontekstima, u neku dodatnu komponentu projekta bi trebalo uključiti aktivnosti informisanja javnosti čiji bi cilj bio podizanje svijesti o manjinskim pravima.



## Subotica Szabadka





# Ocjena dobrih praksi „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“

---

Preko tradicionalnih kulturnih vrijednosti zajednica do boljeg života stanovništva Starog Nagoričana

**Staro Nagoričane**

*Obrađivana tema: Očuvanje kulture*

*Ciljne manjine: Srbi*

## Uvod

---

*Lokalni kontekst: manjine i njihova zajednica*

**M**anjinske zajednice koje žive u „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ često su nedovoljno zastupljene na političkom nivou i u javnoj upravi. Albanska zajednica se žalila na nedovoljnu zastupljenost na oba ova plana, a u izvještaju Ombudsmana<sup>234</sup> i nedavno objavljenom izvještaju o primjeni Ohridskog okvirnog sporazuma navodi se da su, izuzev srpske i vlaške zajednice, sve ostale manjinske zajednice nedovoljno zastupljene, naročito na rukovodećim položajima<sup>235</sup>. Pored toga, proteklih godina dolazilo je do brojnih incidenata između etničke albanske i makedonske zajednice što je dovelo do porasta napetosti u međunacionalnim odnosima. Romska zajednica je često diskriminirana, naročito kada je riječ o prilikama za zapošljavanje i pristupu zdravstvenim uslugama.

Obrazovanje za manjinske zajednice u „Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji“ organizovano je na njihovom jeziku. Nastava se organizuje na albanskom, srpskom i turskom jeziku, međutim nema nastave na romskom. Pored toga, učenici u osnovnim i srednjim školama pohađaju nastavu odvojeno, pošto su školske smjene organizovane po nacionalnosti, tako da u školi koju zajedno

---

234 Koji se pominje u izvještaju Ministarstva vanjskih poslova SAD o stanju ljudskih prava u 2015. godini. Izvještaj za Makedoniju.

235 Ohridski okvirni sporazum: Analiza socijalne kohezije.

pohađaju i Albanci i Makedonci djeca imaju nastavu u različitim smjenama što pruža malo prilika za interakciju između zajednica. Mediji su, također, podijeljeni, nacionalna televizija emituje vijesti i program na svim manjinskim jezicima, međutim privatni mediji su obično jednojezički, u državi postoje samo dvije privatne televizije koje emituju program i na albanskom i na makedonskom jeziku. Pored toga, govor mržnje u medijima je također zastupljen i rijetko se kažnjava.

Manjinske zajednice, koje čine manje od 20% stanovništva, često su marginalizirane, naročito u kreiranju politika. U cilju praćenja i promovisanja primjene zakona koji se odnose na te zajednice, država je osnovala Agenciju za ostvarivanje prava zajednica, koja još uvijek ima problema sa neadekvatnim nadležnostima i budžetom, kao i sa izostankom podrške od relevantnih državnih institucija<sup>236</sup>.

Kultura je jedno od područja čija decentralizacija je planirana Ohridskim okvirnim sporazumom iz 2001. godine. Decentralizacija u području kulture bi imala funkciju ispunjavanja specifičnih lokalnih potreba zajednica koje se razlikuju po svom etničkom i kulturnom identitetu. Ministarstvo kulture i državni budžet „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ finansiraju kulturne aktivnosti i ustanove koje se smatraju državnim ustanovama. Dok se sredstva za finansiranje aktivnosti i ustanova za koje se smatra da su lokalnog karaktera osiguravaju kroz blok donacije iz državnog budžeta „Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije“ za svaku općinu, kao i iz skromne podrške lokalnih vlasti, ukoliko one raspolažu sredstvima za te potrebe.

Treba napomenuti da državne aktivnosti, koje finansiraju centralne ustanove predstavljaju najveći dio donacija ili sredstava koja se izdvajaju za kulturne aktivnosti, dok blok donacije čine manji dio. Osim toga što su sredstva za projekte u oblasti kulture ograničena, većina sredstava izdvaja se za gradske općine. Manje, ruralne općine, koje nisu naslijedile kulturne ustanove koje centralni organi smatraju bitnima, stoga dobijaju manja ili nikakva sredstva. Općine kao što su Staro Nagoričane dijele sudbinu grupe općina koje dobijaju vrlo malo sredstva iz državnog budžeta. U takvim okolnostima, finansiranje izvana predstavlja za te općine priliku da pokrenu nove aktivnosti.

Na osnovu popisa iz 2002. godine, Makedonija ima 2.022.457 stanovnika, od čega 724.566 čine zajednice koje nisu većinske. Srpska zajednica je četvrta po veličini na nivou države (35.939 pripadnika), a druga po veličini u općini Staro Nagoričane sa 926 pripadnika<sup>237</sup> od ukupno 4.840 stanovnika. U vrijeme popisa bilo je 3.906 Makedonaca, 1 Rom i 6 „ostalih“. Službeni jezici su makedonski i srpski koji su ujedno i jezici na kojima se odvija nastava u školama.

---

236 Ohridski okvirni sporazum: Analiza socijalne kohezije, str. 9.

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

## *Projekat: odgovor na lokalne potrebe*

Projekat „Preko tradicionalnih kulturnih vrijednosti do boljeg života stanovništva Starog Nagoričana“ imao je za cilj oživljavanje kulturne tradicije srpske zajednice. Unapređenje kulturnih vrijednosti i tradicije postignuto je kroz učenje djece tradicionalnim plesovima, kao i izradu tradicionalnih nošnji koje su pravile lokalno obučene žene. Općina Staro Nagoričane je geografski razučena sa 39 naseljenih mjesta na području općine, od kojih su neka izrazito mala. Ovaj projekat predstavljao je priliku za okupljanje stanovnika općine i razvijanje osjećaja pripadnosti zajednici.

Aktivnostima u okviru ovog projekta uspješno je revitaliziran društveni i kulturni život Starog Nagoričana. Stanovnici općine iz svih zajednica (srpske, makedonske i romske), kao i posjetioci iz drugih krajeva prisustvovali su priredbama na kojima su djeca izvodila plesove. U razgovoru koji je obavljen za potrebe ove studije, načelnik općine je oduševljeno rekao da je „projekat bio pravi pogodak“. Ovo zaista jeste bio prvi projekat te vrste, kako je istaklo nekoliko ispitanika. Projekat je također osigurao svoju održivost kroz obuku učesnika i osiguravanje instrumenata koji će omogućiti njegov nastavak.

U okviru početne analize ovog projekta, predviđena su dva rizika, zavisnost od CSO u realizaciji projekta i angažovanje lokanih zajednica<sup>238</sup>. Saradnja između CSO i Općine razvijala se sa realizacijom projekta, s obzirom da su ponos i odgovornost za realizaciju projekta bili zajednički. Iako srpska zajednica nije smatrana naročito organizovanom, ovaj projekat je uspio da uvede aktivnosti koje su okupile ljude. Izazov u realizaciji projekta bio je slab odziv na javni natječaj za žene koje bi prošle obuku za izradu tradicionalnih nošnji, s obzirom da su se na taj natječaj prijavile samo četiri žene (traženi broj), a one su predstavljale sve tri zajednice koje žive u Starom Nagoričanu, dvije su bile Srпкиnje, jedna Romkinja i jedna Makedonka. Veliki odziv djece na časovima folkloru, s druge strane, ukazuje na veliku zainteresovanost za ovaj projekat i očuvanje kulturnih vrijednosti.

Učesnici u realizaciji ovog projekta osjećali su odgovornost za projekat, kao i ponos zbog svojih postignuća. Djeca su bila vrlo zadovoljna stečenim vještinama i oduševljena svojim postignućima. Šira zajednica se također osjećala uključeno u projekat, roditelji su bili zadovoljni aktivnostima u kojima su njihova djeca učestvovala, dok su žene koje su šile tradicionalne nošnje često posjećivane od strane općinskih predstavnika koji su dolazili da vide šta one rade. Radionice za žene je zaista bilo interesantno posjetiti s obzirom na raznolikost korištenih materijala, od čega je najinteresantniji bio „razboj“, odnosno tradicionalni alat za tkanje. Same žene su pokazivale svoj rad sa ponosom. Pored toga, obučene žene su također razvile dobre odnose sa mladim folkloristima kojima su pomagale da se obuku za nastupe čime je ostvarena jaka saradnja i veza između različitih elemenata projekta.

---

238 „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi“: Komparativni izvještaj o prvoj ocjeni projekta, str. 57.

## *Aktivnosti: kreiranje inkluzivnog prostora*

U okviru ovog projekta profesionalni instruktor je obučio 96 djece uzrasta od 5 do 14 godina da izvode tradicionalne plesove. Da bi djeca izvodila plesove u tradicionalnoj nošnji, četiri žene iz zajednice su prošle obuku iz šivenja, veza i tkanja tradicionalnih nošnji. Žene koje su prošle obuku napravile su, u toku projekta, 500 komada odjeće karakteristične za tri različite regije tako prikazujući raznolikost tradicionalnih nošnji srpskog naroda. Da bi omogućila da narodne nošnje i drugi proizvodi napravljeni u okviru ovog projekta budu adekvatno izloženi te da bi pokazala da oni zaista pripadaju zajednici, Općina ih je izložila u „Etno kuću“ koja je otvorena pri kraju projekta i prima posjetioce.

Održano je pet koncerata u različitim selima u općini te jedan u općini Kumanovo. Također je organizovana završna izložba na kojoj su izložene sve nošnje, suveniri i drugi proizvodi napravljeni u toku projekta. Pored toga, općina Staro Nagoričane dobila je CSO otvaranjem ogranka „Srpskog veza“ koji je pomogao u realizaciji ovog projekta. „Srpski vez“ je kulturno umjetničko društvo čiji je cilj promocija srpske kulture u Makedoniji, njegov ogranak u Starom Nagoričanu otvoren je radi pomoći u realizaciji projekta. Ogranak ove organizacije će nastaviti sa radom u općini nakon završetka projekta.

## **Metodologija**

---

Za potrebe ove studije obavljani su razgovori sa šesnaest osoba, od čega su dvije osobe predstavnici Općine, jedna je član CSO koji je učestvovao u realizaciji projekta, instruktor za žene, instruktor folklor, direktor škole, jedan roditelj i devet pripadnika ciljne manjine. Od šesnaest ispitanika, osam je bilo žena i osam muškaraca. Razgovori sa svim ispitanicima obavljani su lično tokom posjete Starom Nagoričanu, dok je razgovor sa konsultantom angažovanim za nadzor obavljen putem e-maila. Za razgovore sa djecom tražena je saglasnost direktora škole. Razgovori sa članovima radne grupe i pripadnicima ciljne manjine obavljani su lično u općini Staro Nagoričane. Ocjena je također zasnovana na posjeti Starom Nagoričanu u mjesecu maju 2016. godine. S obzirom da su u okviru ovog projekta izrađeni različiti proizvodi, kao što su nošnje i pokrivači, izložba u Etno kući, bilo je bitno vidjeti i ocijeniti i ove komponente.

## **Ocjena projekta**

---

Projekat je uspješan s obzirom da je revitalizirao i okupio kompletnu zajednicu kroz koncerte, časove folklor i šivenja. Projekat je također inspirisao Općinu i zajednicu da nastave sa ovim i drugim projektima koji će doprinijeti obogaćivanju kulturnog i društvenog života zajednica koje žive u Starom Nagoričanu. Konačno, projekat je doprinio osnaživanju omladine i žena u ovoj općini.

## Održivost

Projekat je održiv zahvaljujući postojanju velikog broja faktora koji omogućavaju njegov nastavak čak i kada projektna sredstva više ne budu na raspolaganju. Faktori koji ovaj projekat čine održivim također ga čine vrijednim primjene u drugim mjestima s obzirom da nekoliko njegovih elemenata može biti samoodrživo. Ti faktori su:

- ▶ Povećanje kapaciteta i osnaživanje lokalnih žena

Četiri žene su prošle obuku u toku realizacije ovog projekta. Nove vještine koje su stekle su tkanje, šivenje i vez. Pored ovih vještina koje su stekle, žene su osnažene s obzirom da su bile ponosne na rezultate svog rada i željne da nastave sa primjenom svojih novostečenih vještina. Pored toga, projekat im je pružio priliku za zaposlenje, s obzirom da su bile plaćene za svoj rad. Zahvaljujući tom zaposlenju, pored sticanja novih vještina, žene su bile u prilici da izađu iz kuće i provedu nekoliko sati u druženju.

Tokom posjete Starom Nagoričanu žene su ponosno pokazivale svoj rad. Iako su, kako su same rekle, u početku bile neodlučne, žene sada vjeruju da bi mogle nastaviti sa radom. Njihov instruktor i općinski predstavnici koji su kod žena uočili porast samopouzdanja također su to pomenuli. Činjenica da će alati kupljeni za potrebe ovog projekta ostati u radionici i nakon završetka projekta olakšaće njegov nastavak. Osobe koje su bile uključene u realizaciju projekta već razmatraju mogućnosti da ova aktivnost postane održiva. Žene koje su prošle obuku mogu otvoriti svoje radnje i početi s prodajom proizvoda u budućnosti. Staro Nagoričane je turistička općina sa poznatim lokacijama, tako da bi ideja o osnivanju malih preduzetništava u budućnosti mogla biti uspješna.

- ▶ Očuvanje kulture kroz mlađe generacije

Projektom je bila predviđena obuka 36 djece, međutim na otvaranju projekta se pojavilo 109 djece od kojih je 96 ostalo u grupi do kraja projekta. Usljed toga, umjesto prvobitno planiranih 36 kostima koje je trebalo napraviti u okviru projekta, do kraja projekta napravljeno je 60 kostima za plesače. Veliki broj djece koja su učestvovala u ovom projektu jasan je pokazatelj potrebe za kulturnim aktivnostima. Radilo se o djeci makedonske, srpske i romske nacionalnosti koja su bila iz različitih sela u općini Staro Nagoričane. Časovi folklora smatraju se uspješnim pošto su djeca zahvaljujući njima naučila više o kulturnom naslijeđu, kao i o disciplini i značaju rada u multietničkom timu. To je vrlo značajno u makedonskom kontekstu, s obzirom da često ne uče dovoljno o kulturi drugih zajednica<sup>239</sup>. U okviru ovog projekta obrađeni su različiti tradicionalni srpski plesovi te pravljene nošnje iz različitih dijelova Makedonije čime je iskazano poštovanje za više kultura.

Ovaj projekat je također izgleda djeci ponudio neke alternative s obzirom da je nekoliko njih odlučilo da pohađa muzičku, kao i druge sekcije. Dakle, časovi fol-

---

<sup>239</sup> Ohridski okvirni sporazum: Analiza socijalne kohezije, str. 7.

klora nisu predstavljali samo vannastavnu aktivnost već su polaznike i motivisali da i dalje budu aktivni kroz učešće u drugim kursevima.

Ova aktivnost bi mogla biti održiva s obzirom da bi općina mogla donijeti odluku da naplaćuje određeni iznos za upisninu čime bi se pokrio dio ili cijeli troškovi plate instruktora i osigurao prevoz za djecu iz drugih sela u općini.

► Veće učešće zajednice u očuvanju kulture

S obzirom da je ovo bilo prvi put da se projekat ove vrste realizuje u općini Staro Nagoričane, učešće zajednica i njihovo zadovoljstvo projektom bilo je na vrlo dobrom nivou. Svi skupovi i koncerti bili su izuzetno posjećeni. Roditelji su rado pratili djecu i prisustvovali koncertima.

Šira zajednica je također pokazala interesovanje i pružila podršku ženama koje su bile zadužene za izradu tradicionalnih nošnji. Građani su često dolazili na radionice i posmatrali kako se nošnje izrađuju. Prilikom posjete radionici, prostorija je bila ispunjena većim brojem ljudi koji nisu bili direktno uključeni u realizaciju projekta. Jedan od događaja koji je ostavio dubok trag na jednog člana osoblja angažovanog na realizaciji projekta bilo je oduševljenje zajednice kada je rečeno da je ovaj projekat izabran kao primjer najbolje prakse. To potvrđuje opšti osjećaj ponosa i odgovornosti za realizaciju projekta. Učešće zajednice, njihovo zadovoljstvo provedenim aktivnostima i rezultatima osiguravaju dalju održivost projekta i nakon prestanka dobijanja finansijskih sredstava.

### *Odgovornost za realizaciju projekta*

Općina Staro Nagoričane i pripadnici ciljne manjine pokazali su izuzetnu odgovornost u pogledu realizacije projekta i njegovih učinaka. Projekat je ostavio dubok trag u općini te je zbog toga općina aktivno tragala za načinima da se osigura finansijska održivost komponenata projekta. Općina je već planirala da izdvoji određena sredstva iz budžeta za nastavak časova folkloru.

### *Glavni replikativni elementi*

Glavni replikativni elementi ovog projekta, koji se mogu primijeniti i u drugim kontekstima su:

► Obuka i angažman žena

Žene iz zajednice se mogu obučiti da izrađuju ruktovrine. To može biti izrada tradicionalnih nošnji, naročito ukoliko se kombinuje sa časovima folkloru. Međutim, žene se mogu obučiti da izrađuju i druge proizvode, kao što je grnčarija, tradicionalni kuhinjski recepti, ili drugi aspekti od značaja za određenu kulturu i zajednicu. Pored sticanja vještina, žene se kroz te obuke i osnažuju s obzirom da su zaposlene i da postaju finansijski nezavisne. Pored toga, ova aktivnost ima veliki potencijal da bude održiva i trajna.

### ► Časovi folklor a i koncerti

Časovi folklor a su u velikoj mjeri doprinijeli uspjehu ovog projekta s obzirom da su oni omogućili da se na koncertima, pored prikazivanja naučenih plesova, također prikaže i ručni rad žena koje su prošle obuku. Zahvaljujući redovnim časovima, djeca su naučila različite plesove, naučila da cijene svoju kulturu i bila motivisana da nastave da budu aktivna. Aktivnosti te vrste vrlo su značajne za male zajednice u kojima su mogućnosti za učešće ograničene. Koncerti su služili kao podsticaj djeci, ali i kao prilike koje su okupljale cijelu zajednicu. Pored toga, zahvaljujući njima, većinska zajednica je imala priliku da razvije poštovanje prema kulturi i tradiciji manjinske zajednice.

### ► Etno kuća ili javno izlaganje proizvoda

Etno kuća, koja je u Starom Nagoričanu smještena u jednoj jednosobnoj staroj kući, predstavljala je izložbu proizvoda izrađenih u toku projekta kao i drugih ručnih radova koje općina posjeduje. Etno kuća je jedna pozitivna ideja koja se može primijeniti i u drugim kontekstima s obzirom da podstiče osjećaj zadovoljstva i opšte odgovornosti za realizaciju projekta pošto se kroz izlaganje proizvoda šalje poruka da ti proizvodi pripadaju općini kao cjelini te da je ta izložba organizovana za sve. Pored toga, to predstavlja i turističku atrakciju koja je održiva pošto se koristi javna općinska zgrada, a postoji i mogućnost naplate skromnih ulaznica ili postavljanja kutije za donacije na ulazu u cilju prikupljanja sredstava za nastavak projekta.

#### **Rezultati:**

1. Okupljena manjinska i većinska zajednica, naročito u općinama sa udaljenim i raštrkanim naseljima, jačanje međunacionalnih odnosa i međukulturalnog dijaloga
2. Doprinos osnaživanju žena u zajednici te samim tim i njihovog učešća u javnom, društvenom i privrednom životu
3. Doprinos opstanku i njegovanju kulturnih tradicija zahvaljujući mlađim generacijama
4. Revitalizira lokalni društveni i kulturni život, uključujući manjinsku kulturu

## **Zaključak i preporuke**

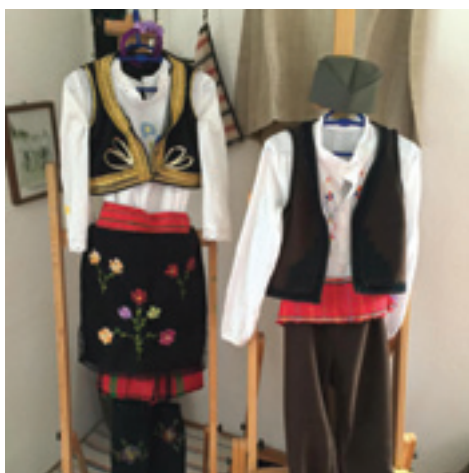
---

Kulturna prava i aktivnosti često bivaju izostavljeni pri odlučivanju o finansiranju, pošto se često ne smatraju prioriternim. Međutim, ovaj projekat pokazuje uticaj koji kulturni događaji mogu imati na revitalizaciju jednog društva. Ono što ovaj projekat čini naročito uspješnim jeste činjenica da su aktiviranje i razvoj kulture ostvareni kroz uvođenje održivih aktivnosti kao što je otvaranje ogranka NVO „Srpski vez“, obuka žena za izradu tradicionalnih nošnji i ukrasa te časovi folklor a

i koncerti za djecu. U cilju osiguranja uspješnosti ovog projekta u budućnosti te ispunjavanja njegovih potencijala date su sljedeće preporuke:

- ▶ **Radionica za osnaživanje žena treba biti nezavisna.** Radionica za žene ima potencijal i neophodne elemente da postane nezavisni preduzetnički poduhvat. Ako bi ta radionica postala nezavisna u vidu nekog preduzetništva, žene koje u njoj rade postale bi nezavisne i razvile nove vještine kao što su vođenje preduzeća. Žene koje su prošle obuku mogu obučiti druge žene i na taj način proširiti posao. Međutim, s obzirom na činjenicu da alati koji se koriste u radu radionice pripadaju projektu, radionica bi mogla nastaviti pružati usluge lokalnom folklornom ansamblu i to ne samo u vidu izrade novih kostima, nego i popravke postojećih.
- ▶ **Podrška državnih institucija.** S obzirom na pozitivan uticaj ovog projekta, državne institucije, kao što je Ministarstvo kulture, trebale bi razmotriti mogućnost davanja doprinosa finansijskoj održivosti takvih projekata s obzirom na javnu dobrobit kojoj doprinose. Ta dobrobit ne odnosi se samo na lokalnu zajednicu nego i na činjenicu da ovaj projekat doprinosi ispunjavanju obaveza države u skladu sa FCNM te na obogaćivanje općine raznolikim turističkim atrakcijama. U slučaju Starog Nagoričana, na teritoriji općine nalazi se nekoliko lokacija, što predstavlja potencijal za razvoj turizma, a projekat također može imati koristi od turista koji posjećuju te lokacije.





## Staro Nagoričane



# Ocjena dobrih praksi Kosovo\*

---

## Nevećinske zajednice u donošenju odluka

### Vushtrri/Vučitrn

*Obrađivana tema: Učešće u javnoj sferi*

*Ciljne manjine: Srbi, Turci, Romi, Aškalije*

## Uvod

---

### *Lokalni kontekst: manjine i njihove zajednice*

**Z**aštita i promocija manjinskih prava na Kosovu\* osigurana je kroz nekoliko zakona, strategija i institucija. Na državnom nivou, Ministarstvo za zajednice i povratak izradilo je petogodišnju Strategiju za zajednice i povratak 2015– 2020. kojom se reguliše pitanje povratnika na Kosovu\* te analiziraju potrebe nevećinskih zajednica. Međutim, na općinskom nivou, strategija koju je izradila i usvojila općina Vushtrri/Vučitrn je jedina te vrste na Kosovu\*.

Glavni problemi nevećinskih zajednica<sup>240</sup> na Kosovu\* su nezaposlenost<sup>241</sup>, obrazovanje i sloboda kretanja. Iako je stopa nezaposlenosti na Kosovu\* visoka u cjelokupnoj populaciji, nevećinske zajednice su često marginaliziranije na tržištu rada, naročito Romi, Aškalije i Egipćani, koji imaju poteškoća u pronalaženju posla zbog stepena obrazovanja i predrasuda većine. Srpska zajednica također ima poteškoća u pristupu tržištu rada s obzirom da diplome sa univerziteta iz sistema Srbije nisu priznate<sup>242</sup>.

Nevećinsko stanovništvo u Vushtrriu/Vučitrnu također ima problema sa nezaposlenošću, kao i sa ograničenim pristupom uslugama (zdravstvo i obrazovanje). Vushtrri/Vučitrn je općina koja se sastoji od 67 sela, od kojih su mnoga prilično udaljena i izolovana. Nevećinske zajednice, naročito srpske i romske, često žive u područjima koja su udaljena od glavnih usluga, što stvara probleme u pristupu

---

240 Pravni naziv za manjinske zajednice na Kosovu\* je nevećinske zajednice.

241 Vidi izvještaj UNDP-a Puls javnosti 6; i Mozaik Kosova.

242 Četvrto izdanje Izvještaja o procjeni prava zajednica, Misija OSCE-a na Kosovu (2015), str. 19.

tim uslugama. Pored toga, u općini ima malo prilika za interakciju između različitih zajednica.

Prema popisu stanovništva na Kosovu\* iz 2011. godine,<sup>243</sup> srpska zajednica čini 1,5% ukupnog stanovništva,<sup>244</sup> turska zajednica čini 1,1%, dok Romi, Aškalije i Egipćani čine 0,5%, 0,9% odnosno 0,7%. Ostale zajednice su Bošnjaci (1,6%), Gorani (0,6%) i ostali (0,1).<sup>245</sup> Općina Vushtrri/Vučitrn ima 69.870 stanovnika, pri čemu Albanci čine većinu sa 68.840 stanovnika. Srpska zajednica je druga po veličini sa 384 stanovnika, dok je turska zajednica treća sa 278 stanovnika. Romska zajednica broji 68 pripadnika, a zajednica Aškalija 143, dok egipatska zajednica ima samo jednog registrovanog pripadnika, a bošnjačka 33.

### *Projekat: odgovor na lokalne potrebe*

Projekat „Nevećinsko stanovništvo u donošenju odluka“ izrađen je s ciljem unapređenja kapaciteta nevećinskih zajednica, civilnog društva i općine za potrebe izrade i usvajanja Općinske strategije integracije nevećinskih zajednica 2016–2020. Pored toga, projektom su predviđena i direktnija ulaganja u društvo kroz nabavku sportske opreme koja je dodijeljena različitim zajednicama u općini Vushtrri/Vučitrn. Iako nabavka i podjela sportske opreme mladima iz različitih manjinskih zajednica nije direktno vezana za glavni cilj projekta odnosno unapređivanje uloge nevećinskih zajednica u donošenju odluka, taj element je ipak uključen u projekat kako bi se dobio jedan opipljiviji učinak projekta u kojem može učestvovati i šira zajednica. To također doprinosi međusobnoj integraciji pripadnika različitih zajednica kroz sportske aktivnosti.

*„Ovaj projekat je doprinio da se zajednice osjećaju zaista važnim.“*

Ispitanici sa kojima su obavljani razgovori za potrebe ove studije smatraju da je ovaj projekat bitan zato što je kod nevećinskih zajednica u Vushtrri/Vučitrnu stvorio osjećaj da općina ozbiljno shvata probleme koji njih muče. Kao što je jedan ispitanik, općinski zvaničnik i predstavnik zajednice, rekao: „Ovaj projekat je doprinio da zajednice osjećaju da su one i njihovi problemi važni“. Jedan o pripadnika ciljne manjine rekao je da je ovo bilo prvi put da prisustvuje nekim aktivnostima koje se bave pitanjem nevećinskih zajednica te da su oni zadovoljni aktivnostima vezanim za izradu Strategije. Zajednice u Vushtrri/Vučitrnu su se također obradovale sportskoj opremi. Dok je za izradu Strategije i pisanje samog

243 Stanovništvo prema nacionalnosti i polu, popis iz 2011, Agencija za statistiku Kosova <http://ask.rks.gov.net/sq/rekos2011>.

244 Mali procenat srpskog stanovništva rezultat je bojkota popisa od strane srpske zajednice. Više informacija može se naći na: <http://www.infoecmi.eu/index.php/ecmi-minority-figures-in-kosovo-census-to-be-used-with-reservations/>. Agencija za statistiku Kosova naknadno je objavila procjenu broja srpskog stanovništva u sjevernim srpskim općinama na Kosovu\*, ti rezultati mogu se naći u dokumentu: Procena Stanovništvo Kosova 2011, objavljenom u februaru 2013.

245 Crnogorska zajednica na Kosovu\* svrstana je u kategoriju „ostali“ u popisu.

dokumenta trebalo više vremena, a još više će trebati za njegovu primjenu i prve rezultate, sportska oprema je doživljena kao direktna aktivnost u kojoj će učestvovati veći dio nevećinskih zajednica i koja će dati direktne rezultate.

U prvom komparativnom izvještaju u okviru zajedničkog projekta EU/VE „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u jugoistočnoj Evropi”,<sup>246</sup> u kojem su projekti ocjenjivani prije njihove realizacije, kao potencijalni rizici prepoznata su niska očekivanja u pogledu uspješnosti, nizak stepen organizacije nevećinskih zajednica i nepostojanje kanala komunikacije sa općinom.<sup>247</sup> Projekat je u velikoj mjeri prevazišao te rizike, što dodatno doprinosi potencijalu njegove samoodrživosti. Iako su očekivanja na početku projekta bila niska, u razgovorima obavljenim za potrebe ove studije svi ispitanici su pokazali optimizam i entuzijazam u vezi sa uspjehom projekta i izrazili čvrsto uvjerenje da će primjena Strategije za integraciju nevećinskih zajednica 2016–2020. biti uspješna iz dva razloga: 1) trud koji su općinski zvaničnici uložili u njenu izradu uvjerio je ispitanike da će se nastaviti sa radom na njenoj primjeni; 2) podrška načelnika općine Vushtrri/Vučitrn uvjerio je ispitanike da u budućnosti neće biti prepreka realizaciji Strategije.

Projekat je također doprinio organizaciji nevećinskih zajednica u općini i upoznatosti sa njihovim pravima. Kroz različite aktivnosti, kao što su radionice i javni sastanci sa zajednicom, predstavnici nevećinskih zajednica su se upoznali sa svojim pravima, kao i sa državnim i lokalnim institucijama i mehanizmima koji ta prava osiguravaju. Pored toga, ove aktivnosti poslužile su i za uspostavljanje bolje komunikacije između zajednica, općine i lokalnih CSO. Javni sastanci između predstavnika općine i zajednica predstavljali su priliku nevećinskim zajednicama da iskažu svoje potrebe, a Općini da se sa tim potrebama upozna. Učešćem u javnim sastancima, dva općinska zvaničnika su se upoznala sa položajem nevećinskih zajednica. Kao što je jedan općinski zvaničnik primijetio govoreći o paralelnom sistemu obrazovanja koji postoji na Kosovu\*: „Prije ovih javnih sastanaka nisam bio upoznat sa obrazovnim sistemom srpske zajednice u našoj općini“. Dakle, projekat je doprinio unapređenju organizacije nevećinskih zajednica, kao i izgradnji kanala komunikacije između općine i tih zajednica.

### *Aktivnosti: stvaranje inkluzivnog prostora*

Glavni rezultat ovog projekta bila je izrada i usvajanje Strategije za integraciju nevećinskih zajednica 2016–2020. Novoosnovana Komisija koju čini pet općinskih zvaničnika, od kojih je jedan pripadnik turske zajednice, i dva predstavnika CSO, od kojih je jedan pripadnik srpske zajednice, napisala je Strategiju koja je usvojena na Skupštini u novembru 2015. godine.

---

246 Vidi „Promocija ljudskih prava i zaštita manjina u jugoistočnoj Evropi“: Komparativni izvještaj o prvoj ocjeni projekta.

247 „Promocija ljudskih prava i zaštita manjina u jugoistočnoj Evropi“: Komparativni izvještaj o prvoj ocjeni projekta, strana 51.

Prije početka izrade Strategije održan je jedan krug javnih konsultacija o ulozi i značaju općinske strategije za integraciju nevećinskih zajednica. Nakon izrade Strategije održana su tri dodatna kruga javnih konsultacija kako bi se čulo mišljenje svih zainteresovanih strana, uključujući CSO i druge javne institucije. Ovi sastanci služili su za utvrđivanje prioriternih područja od značaja za manjinske zajednice, uključujući: obrazovanje, pristup zdravstvenoj zaštiti, upotreba jezika te učešće manjina u odlučivanju.

U cilju pripreme učesnika za izradu Strategije, kao i razumijevanja njenog značaja i problema sa kojima se nevećinske zajednice suočavaju, održane su dvije radionice. Jedna trodnevna obuka/radionica u Durresu, Albanija, na temu „Unapređenje učešća nevećinskih zajednica u procesima odlučivanja“ okupila je sve relevantne zainteresovane strane i na njoj su vođene debate o položaju nevećinskih zajednica u Vushtrriu/Vučitrnu. Druga radionica održana je sa ciljem finaliziranja Strategije i glavnih tema koje ona obrađuje sa općinskim zvaničnicima i predstavnicima zajednica. Održan je i jedan okrugli sto na temu „Demokratske institucije i integracija“ u cilju boljeg upoznavanja zainteresovanih strana sa značajem manjinskih i ljudskih prava, kao i sa nadležnim institucijama koje osiguravaju poštovanje tih prava.

U okviru projekta kupljena je sportska oprema i podijeljena različitim zajednicama koje žive u Vushtrriu/Vučitrnu. Pored toga, projekat je nabavio sveske za djecu u stanju potrebe iz ugroženih zajednica. Ove aktivnosti predstavljale su konkretne aspekte projekta koji su uključivali širu zajednicu i imali direktan efekat, za razliku od Strategije za čiju će realizaciju trebati više vremena.

## Metodologija

---

Za potrebe ove analize obavljani su razgovori sa jedanaest osoba, od čega su pet činili uposlenici Općine i članovi radne grupe, jedan predstavnik CSO koji je također bio i član radne grupe, a četiri predstavnika ciljnih manjina te jedan službenik zadužen za nadzor. Dva ispitanika su bile žene, a devet muškarci<sup>248</sup>. Razgovori sa članovima radne grupe i nekim od pripadnika ciljnih manjina obavljani su lično u općini Vushtrri/Vučitrn, razgovor sa tri pripadnika ciljnih manjina obavljen je telefonski, a razgovor sa konsultantom VE putem e-maila.

## Ocjena projekta

---

Projekat „Nevećinske zajednice u donošenju odluka“ doprinio je unapređenju predstavnika manjina sa pravima te jačanju kapaciteta, kao i boljoj upoznatosti uposlenika Općine sa problemima vezanim za nevećinske zajednice u njihovoj

---

248 U cilju zaštite anonimnosti, pol ispitanika neće biti navođen pri citiranju njihovih izjava.

općini. Projekat je također stvorio nove kanale komunikacije između općine i zajednice. Općinska strategija za integraciju nevećinskih zajednica predstavlja dugoročni dokument čiji je cilj zaštita i promovisanje prava manjinskih zajednica u Vushtrriu/Vučitrnu.

## *Održivost*

Projekat „Nevećinske zajednice u donošenju odluka“ ima jednu komponentu koja je dugoročno održiva, Općinsku strategiju za integraciju nevećinskih zajednica. Nekoliko je faktora koji ovu komponentu čine održivom.

### ► Povećanje kapaciteta ključnih aktera

U okviru projekta održane su dvije radionice i nekoliko drugih aktivnosti sa relevantnim zainteresovanim stranama, uključujući predstavnike Srba, Turaka, Roma i Aškalijsa, lokalnih CSO i članove Skupštine općine. Među predstavnicima zajednice bili su prosvjetni radnici, aktivisti i građani pripadnici nevećinskih zajednica koji su u općini aktivni u iznošenju problema svojih zajednica. Na samom početku u okviru projekta održana je radionica o načinu izrade nacrtu i pisanja strategije te o značaju takvog jednog dokumenta. Ovim inkluzivnim pristupom postignuto je da svi relevantni akteri budu u mogućnosti da daju svoj doprinos, rade na izradi i usvajanju te učestvuju u realizaciji Strategije. To je značajno zato što su na taj način svi bili upoznati sa razlozima zbog kojih je ova strategija važna te sa načinom njene izrade i obrazlaganja. Prema riječima pet članova radne grupe, ova obuka je bila ključna u njihovom upoznavanju sa procesom pisanja strategije. Jedan od članova radne grupe rekao je da je bitno članove Skupštine općine uključiti u ranim fazama kako bi oni bili upoznati sa Strategijom čime bi se osigurala podrška i njeno usvajanje na Skupštini. Time je uspostavljen pravi okvir, ne samo za usvajanje Strategije, nego i za uključivanje glavnih tijela koja će tu Strategiju u budućnosti realizovati, čime je osigurana održivost i efektivnost Strategije. Predstavnicima zajednice koji su učestvovali u radionicama, sastancima i izradi strategije rekli su da su im radionice omogućile da se bolje upoznaju sa svojim pravima, dok su im sastanci omogućili da direktno iznesu probleme svojih zajednica u općini. Jedan od predstavnika srpske zajednice rekao je da su radionice doprinijele izradi Strategije i utvrđivanju prioriteta područja. Kroz različite aktivnosti, nevećinske zajednice su imale različite prilike da općinskim zvaničnicima daju realističan opis položaja svojih zajednica.

### ► Unapređenje odnosa u općini

Općinski zvaničnici unaprijedili su i izgradili međusobno povjerenje. Tokom razgovora bilo je očigledno da općinski zvaničnici imaju povjerenja u sposobnosti svojih kolega te da dijele uvjerenje da će Strategija biti realizovana. Pored toga, svi općinski zvaničnici pokazali su entuzijazam u vezi sa svojim učešćem u izradi strateškog dokumenta i njegovoj budućoj realizaciji. Neki općinski zvaničnici su

već počeli sa lobiranjem kod donatora u cilju osiguravanja sredstava za realizaciju Strategije.

► Povećanje učešća lokalnih organizacija civilnog društva

CSO su bile sastavni dio realizacije ovog projekta, pored učešća u različitim aktivnostima realizovanim u okviru projekta, ove organizacije su također odigrale ključnu ulogu u izradi Strategije. CSO *Danas, sutra, zauvijek*, organizacija koja radi sa nevećinskim zajednicama, ali ne isključivo, imala je ulogu utvrđivanja činjenica u procesu izrade Strategije osiguravajući sve neophodne informacije općinskim zvaničnicima koji su bili zaduženi za njenu izradu. Pored toga, učešće CSO doprinijelo je komunikaciji između zajednica i općine s obzirom da CSO imaju bliskije i neformalnije odnose sa zajednicama.

► Unapređenje rada u zajednici

Općina Vushtrri/Vučitrn održala je četiri javna sastanka sa predstavnicima nevećinskih zajednica kako bi razgovarali o njihovim problemima i pitanjima od značaja za svaku zajednicu. Ti sastanci predstavljali su dobru priliku za nevećinske zajednice da iznesu svoje probleme, kao i priliku za Općinu da se sa tim problemima upozna. Dva predstavnika nevećinskih zajednica koji su učestvovali na ovim sastancima rekli su da su im ovi sastanci pomogli da se uvežu sa drugim članovima te da iznesu svoje probleme. Općinski zvaničnici također smatraju da su ovi sastanci bili korisni s obzirom da su rekli da su se bolje upoznali sa problemima nevećinskih zajednica.

### *Odgovornost za realizaciju projekta*

Općinski zvaničnici pokazali su veliku odgovornost u radu na Strategiji. Općinski zvaničnici sa kojima su obavljani razgovori govorili su o podršci načelnika općine u realizaciji projekta i Strategije. Uključivanje općinskih zvaničnika u obuke i izradu Strategije, kao i učešće članova Skupštine općine u obukama na samom početku projekta osiguralo je široku podršku i osjećaj odgovornosti za projekat i, što je još važnije, za Strategiju. Veliki osjećaj odgovornosti kod općinskih predstavnika dodatno je potvrđen njihovim lobiranjem u cilju osiguravanja dodatnih sredstava za realizaciju Strategije. Iako Strategija ima veliku političku podršku načelnika i članova Skupštine općine, osoblja Općine te civilnog društva, zajednica je manje uključena, izuzev predstavnika zajednica. Stoga se sportska oprema, mada nije povezana sa Strategijom, pokazala korisnom. S obzirom da se radi-

Važna pitanja o kojima treba voditi računa:

- **Politička volja i podrška:** s obzirom da se radi o Strategiji koja je općinski dokument, važno je postojanje političke volje, to se može osigurati kroz jaku identifikaciju i odgovornost.
- **Praćenje:** bez mehanizama praćenja, odgovornost i nastavak rada mogu biti ozbiljno ugroženi.



lo o konkretnijoj i neposrednijoj aktivnosti, njome je uspješno ostvarena uključenost većeg dijela zajednice te stvorena atmosfera povjerenja i poštovanja.

### *Glavni replikativni elementi*

Glavni replikativni elementi ovog projekta, koji se mogu primijeniti i u drugim kontekstima, su:

► Strategija vezana za nevećinske zajednice:

Izrada strategije vezane za nevećinske zajednice na lokalnom nivou je pozitivna aktivnosti koja može biti vrlo korisna u odgovaranju na potrebe lokalnih zajednica. Mada Kosovo\* ima državnu strategiju, lokalna strategija je primjerenija za rješavanje problema, s obzirom da je ona fokusirana na lokalne potrebe, dok se nacionalnim strategijama obično daju opšte smjernice ili se one fokusiraju na pitanja koja nisu vezana za kontekst konkretne općine. Uključivanje općinskih zvaničnika i predstavnika CSO i nevećinskih zajednica u izradu strategije predstavlja pozitivnu praksu s obzirom da se na taj način povećava osjećaj odgovornosti te vjerovatnoća da će dokument zaista biti i realizovan zato što su osobe zadužene za njegovu realizaciju dobro upoznate s njim. Mada je jedan od ispitanika rekao da je za izradu Strategije možda bilo bolje angažovati stručnjaka, upravo je učešće lokalnih aktera to koje doprinosi vjerovatnoći da će dokument biti i realizovan. Mada se vanjski savjetnik ili konsultant može angažovati, općinski zvaničnici moraju biti uključeni u izradu strategije.

► Radionice za relevantne zainteresovane strane

Ove radionice predstavljaju dobru praksu s obzirom da u njima učestvuju sve relevantne zainteresovane strane (općinski zvaničnici, predstavnici nevećinskih zajednica, članovi Skupštine općine, CSO) potrebne za pripremu koncepta, izradu i finalizaciju te usvajanje strategije. Pripremom relevantnih zainteresovanih strana i njihovim upoznavanjem sa projektom i strategijom od samog početka povećava se efektivnost faze izrade s obzirom da sve zainteresovane strane raspolažu istim informacijama i znanjem. Radionice u početnoj, srednjoj i završnoj fazi izrade strategije su također poželjne pošto se time omogućava uključivanje zainteresovanih strana u dvije značajne faze izrade. Prva radionica može poslužiti za informisanje o načinu izrade strategije, ali i o pitanjima i komponentama koje u nju trebaju biti uključene na osnovu lokalnih potreba. Završna radionica može poslužiti za odobravanje strategije i diskusiju između općinskih zvaničnika, predstavnika zajednice i CSO prije njenog upućivanja u proceduru pred lokalnim, ili po potrebi državnim, institucijama.

► Javni sastanci sa nevećinskom zajednicom

Javni sastanci poslužili su za uključivanje širih nevećinskih zajednica u diskusiju. Time se postiglo da Strategija bude zasnovana na lokalnim potrebama i da ih odražava. Uključivanje nevećinskih zajednica u javne sastanke je bitno pošto

na taj način te zajednice, koje su često marginalizirane, postaju dio projekta te učestvuju u rješavanju svojih problema, što im daje osjećaj moći koji je prijeko potreban. Pored toga, ovi javni sastanci poslužili su i za razmjenu ideja te za bolje informisanje općinskih zvaničnika o problemima koje nevećinske zajednice imaju u općini. Broj javnih sastanaka može varirati, ali je važno da se na njima okupe različite nevećinske zajednice i da se vodi računa o rodnoj zastupljenosti. Također je dobra praksa da se ovi javni sastanci održavaju na različitim lokacijama, kao što je to bio slučaj u Vushtrriu/Vučitrnu, kako bi im prisustvovao što veći broj ljudi. Prevoz može biti problem, naročito za ekonomski ugrožene grupe, pa je sastanke poželjno održavati što bliže tim zajednicama.

#### Rezultati:

1. Unapređeni općinski kapaciteti
2. Različiti akteri uključeni u poslove općine
3. Potrebe nevećinskih zajednica artikulisane
4. Veći osjećaj odgovornosti kod općinskih zvaničnika
5. Dugoročni dokument i rješenja

## Zaključak i preporuke

---

Ovaj projekat, kroz svoje radionice i izradu Strategije, doprinio je unapređenju kapaciteta općinskih zvaničnika, kao i kapaciteta i organizacije nevećinskih zajednica u općini, a to su sve indikatori koji mogu osigurati održivost ovog projekta. Pored toga, uključivanje različitih aktera u poslove zajednice u općini u svim fazama projekta, osiguralo je veći osjećaj odgovornosti svih aktera za iznalaženje rješenja za pitanja od značaja za nevećinske zajednice. Angažovana uloga općinskih zvaničnika kako u realizaciji projekta tako i u izradi Strategije naročito je doprinijela većem osjećaju odgovornosti tih zvaničnika što je kod njih stvorilo osjećaj obaveze u pogledu buduće realizacije Strategije te veće povjerenje da su oni prave osobe koje mogu realizovati njen glavni cilj. Konačno, Općinska strategija za integraciju nevećinskih zajednica 2016–2020. predstavlja jedan dugoročni dokument koji nudi dugoročna rješenja, a osjećaj odgovornosti i unapređeni kapaciteti općinskih zvaničnika i nevećinskih zajednica poslužiće kao garancije njene realizacije.

U cilju osiguranja održivosti i uspjeha sličnih projekata u budućnosti date su sljedeće preporuke:

- ▶ **Uključivanje općine i manjinske zajednice.** Općina je glavni nositelj Strategije pošto se radi o zvaničnom dokumentu kojeg usvaja Skupština

općine koja je i glavno tijelo odgovorno za njegovu realizaciju. Nevećinske zajednice moraju biti uključene u proces realizacije ne samo kao korisnici već i kao neko ko će predlagati rješenja. To se može organizovati kroz javne sastanke i uključivanje predstavnika manjina u izradu same strategije. Na taj način entuzijazam i očekivanja od strategije neće brzo splasnuti, a to će ujedno predstavljati i stalni blagi pritisak na općinu da nastavi sa realizacijom.

- ▶ **Mehanizmi praćenja.** Jedan ispitanik je bio skeptičan u pogledu realizacije projekta s obzirom na nedostatak mehanizama praćenja. Zaista, da bi se osigurala realizacija strategije, kao i njeni efekti, poželjno je uvesti mehanizme praćenja, bilo u samoj općini ili kroz angažovanje lokalnog ili drugog CSO ili nezavisnih eksperata.
- ▶ **Odgovornost.** Uključivanje općine i zajednice, kao i uvođenje mehanizama praćenja, na kraju će za rezultat imati odgovornost. Općina će biti odgovorna građanima Vuštrria/Vučitna ako je napredak u realizaciji Strategije jasno definisan, a zajednice učestvuju u omogućavanju njene uspješnosti.





**Vushtri  
Vuçitri**



### III. Preporuke

---

**C**ilj ove publikacije bio je da se detaljno analizira praktična realizacija projekata posvećenih zaštiti nacionalnih manjina na lokalnom nivou u sedam korisnika jugoistočne Evrope da bi se došlo do nekih općih zaključaka te utvrdili replikativni elementi. U daljem tekstu studije čitaocima će biti predstavljene preporuke za budući rad na unapređenju promocije manjinskih prava u lokalnom kontekstu u sljedećim područjima zaštite manjinskih prava: kultura, obrazovanje, upotreba jezika i političko učešće. To je sumirano u sljedećim preporukama:

#### *Manjinska kultura*

- ▶ **Podsticanje preduzetničkog rada u cilju očuvanja kulture.** Projekat koji je realizovan u Starom Nagoričanu ističe preduzetništvo kao način unapređenja kulturnih prava manjina. Korisnici koje imaju manjinske zajednice trebale bi podsticati i stimulisati preduzetnički rad koji za cilj ima zaštitu određene kulture. U općini Staro Nagoričane, kurs šivenja za žene i časovi folkloru za djecu predstavljaju održive aktivnosti. One traže ulaganje i podršku do trenutka kada postanu finansijski stabilne. To je dobra praksa ne samo zato što je samoodrživa i što doprinosi ostvarenju kulturnih prava, nego i zato što zapošljava manjinske zajednice i uključuje šire društvo.

#### *Jezička prava*

- ▶ **Povećanje svijesti o jezičkim pravima.** Kao što je potvrđeno u ovoj studiji u slučajevima Subotice/Szabadke i Pule/Pole, manjinski jezici se i dalje rijetko koriste u javnoj sferi zbog nedovoljnog stepena razumijevanja organa vlasti i/ili prihvatanja upotrebe manjinskih jezika. Iz tog razloga, pripadnici manjina se još uvijek organima vlasti rađe obraćaju na većinskom jeziku kako bi izbjegli probleme, nesporazume i birokratska kašnjenja. Tom trendu dodatno doprinosi dominantna pozicija većinskog jezika u obrazovanju, medijima i na tržištu rada. Iz tog razloga, organi vlasti bi trebali proaktivnije raditi na podizanju svijesti o jezičkim pravima kako među pripadnicima manjinskog, tako i među pripadnicima većinskog stanovništva, kao i među uposlenicima državne uprave. Manjinski i državni mediji mogu odigrati ključnu ulogu u tome.

- ▶ **Uvesti poznavanje jezika kao uslov za zapošljavanje.** Da bi se osigurala upotreba manjinskih jezika u javnoj sferi u onim jedinicama lokalne samouprave u kojima su u službenoj upotrebi dva ili više jezika, poznavanje jezika treba uvesti kao uslov za zapošljavanje na radna mjesta u javnoj upravi koja podrazumijevaju komunikaciju i pružanje usluga građanima. Pored toga, drugim uposlenicima u javnoj upravi treba ponuditi i podsticati ih da pohađaju kurseve manjinskih jezika. Organi vlasti bi mogli razmotriti mogućnost davanja dodatnih finansijskih ili socijalnih beneficija onim državnim službenicima koji ostvare visok stepen poznavanja nekog manjinskog jezika i to dokažu kroz polaganje akreditiranih ispita. Kao što se moglo vidjeti na slučaju Pule/Pole, kursevi jezika se mogu organizovati u saradnji sa lokalnim manjinskim organizacijama.
- ▶ **Vlast treba preuzeti proaktivnu ulogu u garantovanju jezičke različitosti.** Vlasti bi trebale izraditi dvojezičke obrasce za upotrebu u javnoj upravi te podsticati uvođenje i razvoj resursa administrativne i tehničke terminologije na glavnim manjinskim jezicima. To podrazumijeva korištenje znakova na manjinskim jezicima, čak i kada to nije zakonom propisano. Neformalne prakse multijezičkih znakova mogu biti znak priznavanja manjina, omogućiti im da se više identifikuju sa lokalnim organima te također većinskoj zajednici ukazati na uključenost manjina.

### *Pravo na obrazovanje*

- ▶ **Povećati podršku pedagoškim asistentima kroz dodatnu ulogu medijatora:** Uloge pedagoškog asistenta i medijatora vrijedi primijeniti i u drugim kontekstima s obzirom da one mogu doprinijeti u razvijanju održivog i efikasnog sistema pomaganja manjinskim učenicima da ostvaruju dobre rezultate u obrazovnom sistemu. Medijatori i pedagoški asistenti bi trebali raditi u paru, s obzirom da se njihove različite uloge nadopunjavaju. Dok je uloga medijatora da doprinosi razvijanju odnosa između učenika iz većinske i onih iz manjinske zajednice, između škole i roditelja i eventualno između Općine i roditelja, uloga pedagoškog asistenta bi trebala biti takva da djeci pomaže u školi, organizuje dopunsku nastavu te ažurira bazu podataka i vodi evidenciju. I medijatora i pedagoškog asistenta treba zaposliti na neodređeno vrijeme, pošto je povjerenje koje se razvije između njih i pripadnika manjinske zajednice od ključnog značaja za uspješnost njihovog rada.
- ▶ **Otvaranje ureda za rad sa zajednicom u školama:** Pored uvođenja uloga medijatora i pedagoškog asistenta, državni ili općinski organi trebali bi razmisliti o otvaranju ureda za rad sa zajednicom, kao što je Info tačka u Tivtu, u okviru škole. Otvaranjem takvog jednog ureda, zajednice su dobile direktnu adresu gdje mogu iznijeti svoje probleme. Ured je bio koristan i za nastavnike, pošto su imali mjesto na koje se mogu obratiti u slučaju problema sa manjinskim učenicima. Pored toga što je bio koristan roditeljima, nastavnicima i djeci koja nisu morala putovati negdje drugdje da bi pohađala dodatnu nastavu, ured je značajno doprinio po-



većanju legitimiteta uloge medijatora i pedagoškog asistenta, s obzirom da su oni radili u samoj školi. Konačno, ovakav ured doprinosi razvijanju osjećaja odgovornosti i pripadnosti. Manjinski učenici i njihovi roditelji su imali osjećaj da je ured njihov, što je doprinijelo da se osjećaju sigurno u školskoj zgradi, što je važno, naročito za zajednice koje su isključene i marginalizirane.

- ▶ **Organizovati dopunsku nastavu za učenike koji zaostaju:** Dopunski časovi u Tivtu uveliko su doprinijeli uspjehu manjinskih učenika. Tu nastavu treba pripremiti ministarstvo obrazovanja, naročito u slučajevima kada postoji jezička barijera, kao što je to bilo u Tivtu. Ova nastava pomogla je učenicima da ostvare napredak, ali i da se osjećaju samopouzdanije na nastavi te je pored toga uticala na smanjenje vjerovatnoće napuštanja škole, što može biti uzrokovano frustracijom zbog nerazumijevanja gradiva na času. Pored toga, može se primijeniti i sistem vršnjačke nastave, u kojem stariji učenici, kako iz većinske tako i iz manjinske zajednice, pomažu u učenju manjinskim učenicima koji imaju problema na času. Učenicima koji bi radili kao tutori trebalo bi osigurati školarine ili podsticaje u vidu knjiga ili opreme za školu. To bi doprinijelo boljoj integraciji i komunikaciji između učenika. Aktivnosti u kojima su zajedno učestvovali učenici iz većinske i manjinskih zajednica naišle su na vrlo pozitivan prijem u Tivtu, s obzirom da su one bile ključne za prevazilaženje predrasuda, dakle, aktivnosti koje okupljaju učenike nakon ili pored redovne nastave treba podsticati.

### *Efektivno učešće u javnom životu*

- ▶ **Osnivanje Građanskih komiteta ili druge vrste savjetodavno/konsultativnih tijela na općinskom nivou.** Jedan od problema na koji se naišlo u nekoliko općina bio je nizak stepen organizacije manjinskih zajednica. Taj nizak stepen organizacije također za rezultat ima neartikulisane potrebe tih zajednica pred lokalnim ili državnim institucijama. Građanski komiteti, kao što je onaj osnovan u Përmetu, mogu doprinijeti jačanju kapaciteta predstavnika lokalne zajednice te većem učešću u odlučivanju. Pored toga, općina također može sarađivati sa zajednicom kroz sastanke, kao što su oni održavani u Vushtrrii/Vučitrnu za potrebe izrade strategije, ili okupljanja u Općini, kako bi se osiguralo učešće zajednica u donošenju odluka ili izradi politika koje se na njih odnose.
- ▶ **Povećanje kapaciteta predstavnika zajednice.** Bitno je da predstavnici zajednice, bilo da se radi o formalnim političkim predstavnicima, ili neformalnim predstavnicima, kao što su stariji ili osobe koje u zajednici uživaju poštovanje, imaju kapacitete da prepoznaju prava zajednica i poznaju mehanizme zaštite. Përmet i Vushtrri/Vučitrn radili su ozbiljno na izgradnji tih kapaciteta kroz obuke o instrumentima i mehanizmima zaštite ljudskih i manjinskih prava, na regionalnom, državnom i lokalnom nivou. To je doprinijelo realizaciji ovih projekata pošto je zajednica

bila uključeniya u odlučivanje, ali je također postavilo temelje za bolju organizaciju manjinskih zajednica na lokalnom nivou.

### ***Kreiranje politika***

- ▶ **Izrada lokalnih strategija za primjenu manjinskih prava.** U državnim strategijama često se prioritet daje jednoj grupi ili jednom pitanju, pa se tako izostavljaju problemi sa kojima se izvjesne zajednice suočavaju na lokalnom nivou. Iz tog razloga, lokalne strategije doprinose kreiranju usmjerenijih politika, naročito u zemljama sa decentralizovanom javnom upravom. Strategija izrađena u Vushtrriu/Vučitrnu služi kao pozitivan primjer s obzirom da odražava mišljenja i iskustva lokalnih zajednica. Pored toga, tu strategiju su izradili općinski zvaničnici i predstavnici zajednice čime je stvoren zajednički osjećaj odgovornosti za dokument što povećava obavezu njegove realizacije te vjerovatnoću njene uspješnosti.
- ▶ **Izrada i vođenje baza podataka u cilju unapređenja politike i planiranja.** Kako je pomenuto u uvodu, službeni ažurni statistički podaci o broju manjina u određenoj općini često nedostaju. Iz tog razloga općine bi trebalo podsticati da izrade vlastitu bazu podataka koja će odgovarati njihovim potrebama ili područjima od interesa. Tivat je izradio bazu podataka posebno za broj učenika koji trenutno pohađaju školu i onih koji bi se potencijalno trebali upisati u školu na teritoriji općine. To je urađeno na osnovu provjera zvaničnih evidencija i izlazaka na teren. Ova baza podataka kasnije može poslužiti za izradu programa nastave ili politika. Përmët je također napravio bazu podataka u cilju praćenja socio-ekonomskih potreba egipatskih zajednica, a posebno u cilju procjene njihovih stambenih uslova te potrebe za prozorima. To je također primjer efikasne primjene baze podataka, pošto općina može kategorisati potrebe zajednica i domaćinstava u cilju adekvatne dodjele sredstava.

### ***Opće preporuke***

- ▶ **Unapređenje finansijskih kapaciteta.** Čak i kada postoji jaka politička volja za unapređenje zaštite manjina na lokalnom i regionalnom nivou, zainteresovane strane se suočavaju sa velikim poteškoćama u pogledu raspoloživih finansijskih sredstava za često visoke troškove tih aktivnosti, kao što se može vidjeti na primjeru grada Subotice/Szabadke i grada Pule/Pole. Kada se pogleda opći trend stagnacije ili čak i smanjivanja finansijskih sredstava koja se izdvajaju za promovisanje manjinskih prava u jugoistočnoj Evropi, čemu dodatno doprinosi postojeća finansijska kriza, mora se zaključiti da je veći stepen fiskalne decentralizacije neophodan kada se radi o lokalnim i regionalnim aktivnostima promovisanja manjinskih prava. Drugim riječima, neophodno je osigurati održive finansijske kapacitete nehomogenih općina, koje često imaju veće finansijske potrebe od onih u kojima nema manjina ili ih je mali broj, s obzirom da zaštita manjinskih prava podrazumijeva određene troškove.

Konačno, međunarodni donatori bi trebali pokazati veću posvećenost projektima koji se bave zaštitom manjinskih prava na lokalnom i regionalnom nivou.

- ▶ **Osiguravanje podrške većinske zajednice.** Efektivna realizacija projekta posvećenih promociji manjinskih prava zavisi od podrške većinskog stanovništva tim mjerama te političke volje izabраниh predstavnika. U tom smislu neophodno je osigurati veću podršku većinskog stanovništva tim aktivnostima. To se može postići aktivnostima informisanja javnosti kao što su javne debate, medijske aktivnosti, brošure, pamfleti, pa čak i kampanje od vrata do vrata – naročito u manjim jedinicama samouprave, ali također i izradom projekata od kojih će i većinsko stanovništvo imati koristi čime se stvara jedna situacija u kojoj svi dobijaju. Na primjer, u lokalnim jedinicama samouprave u kojima još uvijek nije uveden DMS, on se može ponuditi kao gotov proizvod i to na jednom ili više manjinskih jezika, u zavisnosti od broja pripadnika manjinske zajednice koji tu žive.
- ▶ **Uključivanje manjinske zajednice u rad na promociji manjinskih prava.** Pri formulaciji i realizaciji politika kojima se promoviraju manjinska prava na lokalnom i regionalnom nivou u obzir treba uzeti potrebe date manjinske zajednice. Iz tog razloga bitno je da manjinske organizacije i pripadnici manjina od samog početka budu uključeni u projekte čiji je cilj unapređenje stanja manjinskih prava kako bi se osiguralo da aktivnosti koje lokalna jedinica samouprave preduzima odgovaraju potrebama zajednice te da ih zajednica razumije. Da bi se osigurala podrška za projekte zaštite manjinskih prava, od ključnog je značaja da se od prve faze izrade projekta osnuju radne grupe sastavljene od više zainteresovanih strana.



## Bibliografija

---

Benedek Wolfgang et al., „Human Rights Mainstreaming in the EU Enlargement Process in the Western Balkans with a Special Focus on Minorities“, na zahtjev Potkomiteta Evropskog parlamenta za ljudska prava, 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“, in 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?“, in 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: Legally Ahead of European Standards – Practically Still a Long Way to Go“, 33(4) *Review of Central and East European Law*, 2008, str. 451–490.

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

### Dokumenti Vijeća Evrope:

Evropska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, vidi kompletan tekst na engleskom jeziku na: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148>

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

First Report of the Committee of Experts on the Charter on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages in Bosnia and Herzegovina, usvojen 28.2.2013.

Fifth Report of the Committee of Experts on the Charter on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages in Croatia, usvojen 24.9.2014.

Third Report of the Committee of Experts on the Charter on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages in Montenegro, usvojen 2.12.2014.

Third Report of the Committee of Experts on the Charter on the application of the European Charter for Regional or Minority Languages in Serbia, usvojen 4.11.2015.

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Third Opinion on Albania, usvojeno 23.11.2011.

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Third Opinion on Bosnia and Herzegovina, usvojeno 7.3.2013.

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Croatia, usvojeno 18.11.2015.

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Second Opinion on Montenegro, usvojeno 19.6.2013.

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Third Opinion on Serbia, usvojeno 28.11.2013.

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Third Opinion on „The former Yugoslav Republic of Macedonia“, usvojeno 30.3.2011.

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Third Opinion on Kosovo\*, usvojeno 6.3.2013.

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Commentary on the Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention, ACFC/44DOC(2012)001, usvojen 5.7.2012.

Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, Commentary on the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs, ACFC/31DOC(2008)001, usvojen 27.2.2008.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Application of the European Charter for Regional or Minority Languages Biennial Report by the Secretary General of the Council of Europe to the Parliamentary Assembly, 3.3.2014.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Application of the European Charter for Regional or Minority Languages Biennial Report by the Secretary General of the Council of Europe to the Parliamentary Assembly, 2.3.2016.

Venice Commission, Report on Non-Citizens and Minority Rights, usvojen 15–16.12.2006, CDL-AD(2007)001.

Evropski sud za ljudska prava, *Oršuš i drugi protiv Hrvatske*, Predstavka br. 15766/03, Presuda (Veliko vijeće) od 16.3.2010.

Evropski sud za ljudska prava, *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine*, Predstavka br. 15766/03, Presuda od 22.12.2009.

## Dokumenti Evropske komisije

Evropska komisija, Albanija, Izvještaj za 2015.

Evropska komisija, Bosna i Hercegovina, Izvještaj za 2015.

Evropska komisija, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Izvještaj o napretku za 2014.

## Pravni izvori i zvanični dokumenti

### Albanija

- ▶ Ustav Republike Albanije, 1998.
- ▶ Zakon o štampi, 1993.
- ▶ Zakon o preduniverzitetском obrazovanju, 1995.
- ▶ Zakon o javnim i privatnim radio i televizijskim stanicama, 1998.
- ▶ Odluka Vijeća ministara o osnivanju Državnog komiteta za manjine, 2004.
- ▶ Rezultati popisa stanovništva (državni nivo i nivo okruga), 2011. Dostupno na: <http://www.instat.gov.al/al/census/census-2011/të-dhënat-sipas-qarqeve.aspx>.

### Bosna i Hercegovina

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

### Hrvatska

- ▶ Ustav Republike Hrvatske, 1990.
- ▶ Zakon o upotrebi jezika i pisma nacionalnih manjina, 2000.
- ▶ Ustavni zakon o zaštiti nacionalnih manjina, 2002.
- ▶ Zakon o izboru zastupnika u Državni sabor, 2003.
- ▶ Zakon o medijima, 2004.
- ▶ Popis stanovništva, kućanstava 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. Dostupno 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 vaspitanju i 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 Republika Makedonija“

- ▶ Ustav Republike Makedonije, 2001.
- ▶ Zakon o državnim službenicima, 2000.
- ▶ Ohridski okvirni sporazum, 2001.
- ▶ Zakon o lokalnoj samoupravi, 2002.
- ▶ Zakon o srednjem obrazovanju, 2002.
- ▶ Rezultati popisa stanovništva, 2002. Dostupno na: <http://www.stat.gov.mk/Publikaciji/knigaXIII.pdf>.
- ▶ Zakon o emitovanju, 2005.
- ▶ Zakon o Odboru za odnose između zajednica, 2007.
- ▶ Zakon o upotrebi jezika kojim govori najmanje 20% građana u Republici Makedoniji i jedinicama lokalne uprave, 2008.
- ▶ Zakon o osnovnom obrazovanju, 2008.
- ▶ Zakon o promovisanju i zaštiti prava pripadnika zajednica koje čine manje od 20% stanovništva, 2008.

#### Kosovo\*

- ▶ Ustav Republike Kosovo, 2008.
- ▶ Zakon o upotrebi jezika, 2006.
- ▶ Zakon o zaštiti i promovisanju prava zajednica i njihovih pripadnika na Kosovu, 2008.
- ▶ Zakon o obrazovanju u opštinama Republike Kosova, 2008.



- ▶ Procena stanovništva. 2011. Dostupno na: <http://ask.rks-gov.net/sq/rekos2011>
- ▶ Zakon o osnivanju konsultativnog vijeća za zajednice na Kosovu, 2008.
- ▶ Zakon o Radio televiziji Kosova, 2012.
- ▶ Republic of Kosovo, Office of the Language Commissioner, Monitoring and Evaluation of Language Rights in Kosovo, mart 2015, dostupno na <http://www.ecmikosovo.org/uploads/English322.pdf>.

## Izveštaji i baze podataka

College of Europe. „Promoting Human Rights and Minority Protection in South East Europe“: First cross-country report of the first project assessment. Dostupno na: <http://pjp-eu.coe.int/documents/3513035/4042040/Cross+country+report/d4437d00-3d05-4003-88b1-3d5873b4a2f7>.

College of Europe. „Promoting Human Rights and Minority Protection in South East Europe“: Second cross-country report on awareness assessment. Dostupno na: <http://pjp-eu.coe.int/documents/3513035/0/Awareness+Assessment+report+%28revised+and+final%29/99d8a80c-5d72-49d6-b804-61188cb10439>.

Country Information and Guidance. 2014. Albania: Minority Ethnic Groups, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/375421/CIG\\_Albania\\_Minority\\_ethnic\\_groups.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/375421/CIG_Albania_Minority_ethnic_groups.pdf).

EIP. 2015. Ohrid Framework Agreement: Social Cohesion Review. Dostupno na: <http://www.eip.org/sites/default/files/OFA%20Review%20on%20Social%20Cohesion.pdf>.

Freedom House. 2014. Freedom in the World: Albania. Dostupno na: [https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/albania#.U\\_NYtfmMPMo](https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2014/albania#.U_NYtfmMPMo).

Minority Rights Group. World Directory of Minorities and Indigenous People. Dostupno na: <http://minorityrights.org/directory/>.

OSCE Mission in Kosovo. 2015. Community Rights Assessment Report. Dostupno na: <http://www.osce.org/kosovo/209956?download=true>.

Vijeće za regionalnu saradnju. Istraživanje javnog mnjenja Balkanski barometar 2015, Sarajevo, 2015.

US Department of State. 2015. Country Reports on Human Rights Practices in 2015. Dostupno na: <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>.

UNDP. Public Pulse Report 6. Dostupno na: [http://www.undp.org/content/dam/kosovo/docs/Procurement/PPR6\\_Anglisht.pdf](http://www.undp.org/content/dam/kosovo/docs/Procurement/PPR6_Anglisht.pdf).

UNDP. Kosovo Mosaic. Dostupno na: [http://www.lr.undp.org/content/dam/kosovo/docs/Mozaik/Kosovo\\_Mosaic\\_2012\\_Eng\\_735317.pdf](http://www.lr.undp.org/content/dam/kosovo/docs/Mozaik/Kosovo_Mosaic_2012_Eng_735317.pdf).



## Dodaci

---

### Dodatak I – Metodologija

Ocjena najboljih praksi zasnovana je na studijskim posjetama CSEES tima prethodno izabranim jedinicama lokalne samouprave u maju i junu 2016. godine. Tokom tih studijskih posjeta obavljani su razgovori sa ukupno 53 ispitanika o tome šta oni misle o glavnom ishodu, održivosti i replikativnim elementima realizovanih projekata. Ispitanici spadaju u dvije kategorije, prvu čine osobe koje su učestvovali u realizaciji projekta, uključujući općinske zvaničnike i CSO, a drugu pripadnici ciljnih manjina u okviru projekta. Od 53 ispitanika, 19 njih su bili predstavnici lokalne samouprave, 11 pripadnika manjinskih zajednica i članova CSO koji su učestvovali u realizaciji projekta i 23 pripadnika ciljnih manjina koji nisu učestvovali u realizaciji projekta. Različiti upitnici pripremljeni su za osobe koje su učestvovali u realizaciji projekta i pripadnike ciljnih manjina. U slučajevima gdje su bile potrebne dodatne informacije, tim koji je provodio istraživanje obavljao je razgovore i sa konsultantima koje je VE angažovalo na praćenju realizacije projekta.

Poglavlja i studije slučaja pisali su članovi CSEES tima odvojeno, koji su na kraju pročitali i provjerili kompletan materijal. Poglavlje „Okvir za zaštitu manjina u jugoistočnoj Evropi“ napisala je Emma Lantschner. Dio posvećen ocjeni dobrih praksi u Albaniji, Kosovu, Makedoniji i Crnoj Gori napisala je Lura Pollozhani, dok je studije slučaja u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj i Srbiji napisao Marko Kmezic. Florian Bieber nadgledao je i ocijenio konačne rezultate te bio zadužen za kontrolu kvaliteta.

## Dodatak II – Upitnik za članove radne grupe i CSO (koji nisu pripadnici manjina)

1. Opišite projekat, glavne ciljeve i aktivnosti te glavne korisnike?
2. Ko je najdirektnije učestvovao u realizaciji projekta?
3. Da li su svi koji su bili uključeni u projekat bili dobro upoznati sa svojim dužnostima i odgovornostima te adekvatno odgovorili na njih?
4. Kako ste Vi realizovali svoje aktivnosti? *(Ovo pitanje se odnosi na metode projekta, za neke projekte može biti relevantno koje su metode koristili, da li su one bile adekvatne u datom kontekstu. Pitanje se može prilagoditi projektu tako da se odnosi na metode koje se mogu primijeniti u budućnosti, na primjer, uključivanje zajednice i NVO, itd.).*
5. Po Vašem mišljenju, kakva je bila saradnja između različitih grupa (općina, NVO, zajednica)?
6. Na koji način je zajednica (i manjinska i većinska) bila uključena u realizaciju projekta?
7. Da li ste imali nekih problema u realizaciji projekta? O kakvim problemima se radilo i kako ste ih riješili?
8. Da li ste imali problema sa ljudima ili finansijama?
9. (Ukoliko je postojala komponenta obuke) Koliko ljudi je prošlo obuku u okviru projekta? Kakvo je njihovo mišljenje o obuci i njenoj korisnosti? Da li su ti ljudi još uvijek uključeni u projekat bilo kroz aktivnosti ili na neki drugi način? Da li će oni nastaviti sa aktivnostima nakon završetka projekta?
10. Šta Vam se svidjelo kod projekta uopšteno, a šta kod Vaše uloge u projektu? Imate li neku zanimljivu priču koju biste nam mogli ispričati?
11. Na koji način biste nastavili projekat? U koje komponente biste najviše uložili, gdje biste tražili sredstva?
12. Šta biste promijenili u pogledu realizacije projekta?
13. Koja aktivnost je bila najinteresantnija manjinskoj i većinskoj zajednici? Zašto?
14. Da li su zajednica i općina (zajednica i institucije) podržavale projekat? Ko je pokazivao najviše podrške, a ko najmanje?
15. Koja je inovativna aktivnost ili rezultat u Vašem projektu?
16. Da li je općina nešto naučila iz projekta, da li je promijenila svoj stav prema zajednicama?
17. Da li je projekat doprinio unapređenju komunikacije između općine i zajednice? Da li je otvorio neke nove kanale komunikacije?
18. U kojoj mjeri nastavak ovog projekta zavisi od političke volje lokalnih ili državnih organa? *(Namjera ovdje jeste da se ocijeni da li aktivnosti zavise isključivo*

*od jake političke volje, što je problem imajući u vidu činjenicu da mogu doći novi načelnici koji će biti manje voljni da podrže projekat, ukoliko ne postoji širi osjećaj odgovornosti za projekat kod zajednice i općinskih zvaničnika koji bi omogućio kasnije održavanje projektnih ciljeva).*

19. Da li smatrate da je Vaš projekat bio uspješan u smislu izjave: „Ovaj projekat je doprinio unapređenju života zajednica koje žive u mojoj općini? Zašto da/ne?
20. Da li smatrate da bi se projekat mogao primijeniti i u drugim općinama sa manjinskim zajednicama? Koji uslovi bi trebali postojati za to?

### Dodatak III – Pitanja za pripadnike ciljne manjine

1. Na koji način ste učestvovali u ovom projektu? (na koji način je pripadniku ciljne manjine pomognuto: obuka, radionice, itd.)
2. Da li je ovaj projekat imao pozitivan ili negativan uticaj na Vaš život? Na koji način?
3. Da li je ovaj projekat, po Vašem mišljenju, doprinio poboljšanju života Vaše zajednice u općini?
4. Da li biste u budućnosti učestvovali u sličnim aktivnostima?
5. Šta Vam se konkretno svidjelo u projektu?
6. Da li je projekat unaprijedio stepen povjerenja i komunikacije sa općinom?
7. Po Vašem mišljenju, kojim problemima zajednice se projekat bavio?
8. Da li je projekat promijenio Vaše ponašanje ili uvjerenja u odnosu na ranije?
9. Imate li još neki komentar?



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

BIH

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Cilj regionalnog zajedničkog projekta EU/CoE „Promocija ljudskih prava i zaštite manjina u Jugoistočnoj Evropi” je da otkloni prepreke manjinama tako da one mogu u potpunosti ostvarivati svoja prava. Projekat se zasniva na činjenici da su iskustva i problemi koji se osjećaju na lokalnom nivou, uključujući i one koji se odnose na ograničene resurse, vrlo slični u zemljama korisnicima i da mjere koje su uspješno poduzete u praksi u jednoj općini radi unapređenja kohezije i pristupa pravima mogu isto tako biti korisne i drugima. Sve projektne komponente su zamišljene tako da ciljano i koherentno mijenjaju stanje za osobe na terenu, na osnovu evropskih standarda a posebno Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina (FCNM) Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (ECRML).



Centre for  
Southeast  
European  
Studies



Finansirala  
Evropska unija



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implementiralo  
Vijeće Evrope