

# *Parlamentarno predstavništvo nacionalnih manjina i njihova zastupljenost u drugim tijelima državne i javne vlasti u Republici Srbiji*

*dr. sc. Slaven Bačić\**

## *Sažetak*

*Autor u radu daje pregled nastanka i razvoja pravnog okvira parlamentarnog zastupstva nacionalnih manjina te zastupljenosti manjina u javnom sektoru u Republici Srbiji. U fokusu rada je analiza relevantnih dijelova različitih domaćih i međunarodnih pravnih izvora i dokumenata od ratifikacije Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina do danas, ali ujedno i praksa sudjelovanja predstavnika manjinskih partija u predstavničkim tijelima vlasti. Kako su pristupni pregovori Srbije mogućnost za nove oblike participacije nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima vlasti i ostvarivanju zastupljenosti manjina u širem javnom sektoru, autor je u razmatranje uključio i ekspertna izvješća te političke dokumente Europske unije vezane za pristupanje Srbije Europskoj uniji, kao i odgovarajuće dijelove akcijskih planova za Poglavlje 23 u pristupnim pregovorima Srbije za ulazak u Europsku uniju.*

*Ključne riječi: nacionalne manjine, političko predstavljanje nacionalnih manjina, zastupljenost nacionalnih manjina u državnim tijelima, pristupanje Srbije Europskoj uniji, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina.*

1. Nakon pada autokratskog režima i fasadne demokracije Slobodana Miloševića, u procesu sveobuhvatne demokratske tranzicije i položaj nacionalnih manjina našao je svoje mjesto. Ključni dokument koji je otvorio vrata novom pristupu pravima nacionalnih manjina, uključujući i sudjelovanje nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima vlasti, bilo je stupanje na snagu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina 2001. godine.<sup>1</sup> U tom smislu ona u čl. 15 (Zastupljenost u

---

\*predsjednik Hrvatskog nacionalnog vijeća

<sup>1</sup> Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/1998. Instrument o ratifikaciji dostavljen je Vijeću Europe 11. svibnja 2001., a stupio je na snagu 1. rujna 2001. godine. Catherine Barnes i Manon Olsthoorn, *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Vodič za nevladine organizacije*, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2002, str. 21.

izabranim tijelima) sadrži obvezu da će strane ugovornice „stvoriti uvjete potrebne za djelotvorno sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i javnim odnosima, posebno onim koji se na njih odnose.“<sup>2</sup> Provedbu ove, kao i drugih odredbi iz Okvirne konvencije, prati Komitet ministara Vijeća Europe, kome pomaže Savjetodavni komitet, koji čine eksperti u području zaštite nacionalnih manjina. Prvi, pak, domaći dokument koji je označio raskid s dotadašnjom deklarativno-normativnom formom koju je praksa u potpunosti derogirala, bio je savezni Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina od 27. veljače 2002. godine. Ovaj zakon, međutim, nije regulirao pravo na parlamentarno predstavništvo manjina, već u čl. 21. samo govori o „ravnopravnosti pri zapošljavanju u javnoj upravi“ i precizira da se „prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući policiju, vodi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na području tijela ili službe“.

2. Parlamentarno zastupstvo manjina u pravni sustav Republike Srbije uvedeno je *Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore* od 28. II. 2003. ondašnje Državne zajednice Srbije i Crne Gore.<sup>3</sup> Tako je u čl. 52. st. 1 Povelje naslovljenom *Prava na očuvanje posebnosti*, u 12 točaka nabrojano isto toliko prava. Pored prava na „odgovarajuću zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i lokalne samouprave“ iz toč. 10, kao najznačajniju novinu Povelja je predvidjela pravo manjina „na određen broj mandata u skupštini države članice i Skupštini Srbije i Crne Gore, polazeći od principa neposredne reprezentacije, suglasno zakonima država članica“. Riječ je, dakako, o pravu na zajamčene mandate za pripadnike nacionalnih manjina, ali, kako je provedba ovog ostavljena državama članicama, u Srbiji, tijekom trogodišnjeg razdoblja važenja Povelje, ova odredba nije realizirana.

Poslije toga, potpisan je i *Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Republici Srbiji* 15. studenoga 2004. godine, koji je stupio na snagu sljedeće godine, nakon što su ih obje ugovorne strane ratificirale.<sup>4</sup> Pitanje neposrednog političkog zastupstva hrvatske manjine u Republici Srbiji (kao i Srba u Hrvatskoj) regulirano je čl. 9. st. 2 i 3 bilateralnog sporazuma:<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Podrobnije o ovom segmentu manjinskih prava usp. *Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obrazloženjem*, koje je donio Visoki povjerenik OEES-a za nacionalne manjine. Dostupno na: <http://www.osce.org/hr/hcnm/32242?download=true>

<sup>3</sup> Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 6/2003.

<sup>4</sup> Službeni list Srbije i Crne Gore, br. 3/2005.

<sup>5</sup> Srbija je zaključila bilateralne sporazume o zaštiti manjina još i s Mađarskom, Rumunjskom i Makedonijom, ali ni u jednom od njih nema odredbe o garantiranom parlamentarnom zastupništvu, kakva postoji u sporazumu s Hrvatskom. No, svojim su unutarnjim propisima garantirane mandate u nacionalnim parlamentima za srpsku manjinsku zajednicu tih godina omogućile Hrvatska i Rumunjska, dok je Mađarska nedavno ustanovila tu mogućnost, koja je praktično svedena na glasnogovornike nacionalnih manjina u nacionalnom parlamentu, koji jesu članovi parlamenta koji imaju pravo diskutirati, ali bez prava glasa, tzv. glasnogovornici.

„Stranke će omogućiti sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka koje se odnose na njihova prava i položaj na lokalnoj, pokrajinskoj, republičkoj i razini državne zajednice u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini u Republici Hrvatskoj, omogućavajući osnivanje političkih stranaka i sudjelovanje u predstavničkim i izvršnim tijelima na način da će unutarnjim zakonodavstvom osigurati:

- zastupljenost nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima na lokalnoj razini,

- zastupljenost u predstavničkim tijelima na pokrajinskoj, republičkoj i razini državne zajednice u Srbiji i Crnoj Gori, odnosno na regionalnoj i državnoj razini u Republici Hrvatskoj.

Stranke će osigurati materijalne i druge uvjete za izbor i djelovanje izabranih predstavnika nacionalnih manjina.“

Ovu međunarodno preuzetu obvezu, međutim, Republika Srbija do danas nije provela,<sup>6</sup> a o nevoljnosti da je provede svjedoče i dosadašnjih 6 sjednica međuvladinoga Mješovitoga odbora koji prati provedbu ovog bilateralnog sporazuma. Kao član MMO-a svjedočio sam kako su se predstavnici vlasti Srbije redovito najoštrije opirali preporuci za provedbu ovog prava i njihove formulacije. Zbog toga se ova tema redovito nalazi u Općim preporukama za obje strane te je u neizmijenjenom obliku zadržana u zapisnicima s 3., 4. i 5. sjednice: „MMO podržava aktivnosti na realizaciji zastupljenosti manjina u predstavničkim tijelima u obje države na svim razinama u skladu s člankom 9. sporazuma“ (preporuka br. 5 s treće, četvrte i pete sjednice MMO).<sup>7</sup> No, na 6. sjednici preporuka br. 5 je izmijenjena tako da glasi: „MMO pozdravlja visok stupanj ostvarene zastupljenosti srpske manjine u predstavničkim tijelima na svim razinama u Republici Hrvatskoj i predlaže srpskoj strani da uloži dodatne napore i omogući zastupljenost pripadnika hrvatske manjine u predstavničkim tijelima na lokalnoj, pokrajinskoj i republičkoj razini u skladu s člankom 9. Sporazuma“.<sup>8</sup>

3. Međutim razvoj događaja na planu političkog predstavljanja manjina tekao je već u drugome smjeru. Tako je u *prvom Mišljenju Savjetodavnog komiteta o primjeni Okvirne konvencije* u Srbiji i Crnoj Gori od 27. studenoga 2003. godine<sup>9</sup> koji se odnosi na primjenu čl. 15. Okvirne konvencije, u toč. 101.-103. pozdravljen izbor

<sup>6</sup> S pravom se u literaturi navodi da je to najveća točka sporenja u bilateralnom sporazumu. Uspor. Darko Baštovanović, „Položaj hrvatske nacionalne manjine u Srbiji u odnosu na implementaciju bilateralnog sporazuma o zaštiti prava nacionalnih manjina između vlada Republike Srbije i Republike Hrvatske“, zbornik radova (ured. Darko Gavrilović) Srpsko-hrvatski odnosi, znanjem do zaštite identiteta, Centar za istoriju, demokratiju i pomirenje – Novi Sad, Udruga za povijest, suradnju i pomirenje – Golubić (Obrovački), Novi Sad, 2016, 134.

<sup>7</sup> Treća sjednica je održana u Beogradu i Subotici 14. i 15. listopada 2009., četvrta u Zagrebu i Vukovaru 17. i 18. lipnja 2010., a peta u Beogradu i Šidu 19. i 20. rujna 2011.

<sup>8</sup> Održana u Zagrebu i Vrhovinama 22. i 23. listopada 2014. godine.

<sup>9</sup> Dostupno na:

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/DF\\_1st\\_OP\\_SerbiaMontenegro\\_sr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/DF_1st_OP_SerbiaMontenegro_sr.pdf)

određenog broja pripadnika manjina u izabranim tijelima na lokalnoj i regionalnoj razini te na razini Državne zajednice Srbije i Crne gore, ali da postoji zabrinutost zbog cenzusa od 5 % za parlament Srbije, te da je jedan od akutnih problema zastupljenost nacionalnih manjina u izvršnim tijelima vlasti. Zato je u preporuci br. 164. navedeno da postoji prostora za daljnja poboljšanja u velikom broju općina u pogledu zastupljenosti nacionalnih manjina u izabranim tijelima a, kada je Parlament Srbije u pitanju, postoji zabrinutost među predstavnicima nacionalnih manjina da je izborni cenzus od 5 % sadržan u izbornom zakonu, prepreka daljnjem napretku u području primjene čl. 15. Okvirne konvencije, te Savjetodavni komitet smatra da bi vlasti trebale riješiti pitanje izbornog zakona kao pitanje od velikog značaja, imajući u vidu predstojeće parlamentarne izbore u Srbiji. U preporuci br. 165. Savjetodavni komitet nalazi da je pitanje zastupljenosti nacionalnih manjina u redovima izvršnih tijela vlasti i sudstvu naročito izražen i smatra da bi vlasti trebale poduzeti dodatne mjere kako bi se osigurala veća zastupljenost nacionalnih manjina u ovim poljima.

Kada na izvanrednim parlamentarnim izborima 28. XII. 2003. pretežito manjinska koalicija Zajedno za toleranciju nije uspjela prijeći cenzus od 5 % osvojivši 4,22 % glasova, ubrzo po konstituiranju novog skupštinskog saziva 27. I. 2004., predstavnici najvećih nacionalnih manjina – mađarske i bošnjačke političke stranke, postigli su separatan dogovor s budućim premijerom (Vlada je formirana 3. III. 2004.) o obliku pozitivne diskriminacije nacionalnih manjina u političkom predstavljanju.<sup>10</sup> Tako je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru narodnih zastupnika od 25. II. 2004. godine,<sup>11</sup> u čl. 81. dodano još nekoliko stavaka koji su propisali da su izborne liste stranaka i koalicije nacionalnih manjina oslobođene primjene zakonskog izbornog praga (tj. cenzusa od 5 %), već da se za njih primjenjuje tzv. prirodni prag.<sup>12</sup> Identična odredba o prirodnom pragu za manjinske stranke i njihove koalicije ustanovljena je i u Vojvodini čl. 74. (pročišćen tekst – čl. 75.) *Odluke o izboru zastupnika u Skupštinu AP Vojvodine iz 2004.*,<sup>13</sup> prilikom izbora one polovine zastupnika koji se biraju razmjernim sustavom, a ista odredba je sadržana i u čl. 47. nove Pokrajinske skupštinske odluke o izboru zastupnika u Skupštinu

<sup>10</sup> Opširnije u: Goran Bačić, *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, Friedrich Ebert Stiftung – Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2006, 57-58.

<sup>11</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 18/2004.

<sup>12</sup> Prirodni prag je onaj postotak glasova koji određena izborna lista mora osvojiti na izborima da bi osvojila jedan zastupnički mandat. On nije unaprijed određen, već ovisi o veličini izborne jedinice, broju stranaka koje sudjeluju na izborima, izlaznosti birača te metodi koja se koristi za preračunavanje glasova birača u zastupničke mandate. U D'Hondtovom sustavu dobiva se kada se broj važećih glasova podijeli s brojem mjesta u parlamentu, čime se dobije koliko je glasova potrebno za jedan mandat. Marijana Pajvančić, „Izborni sistem i pravo manjina na reprezentovanje“, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 3-4/2007, Novi Sad, 78; Jelena Lončar, „Izborna formula i reprezentacija manjina“, zbornik radova (ured. Zoran Stojiljković, Dušan Spasojević) Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji, National Democratic Institute for International Affairs, Serbia, Beograd, 2011, str. 140.

<sup>13</sup> Službeni list AP Vojvodine, br. 12/2004. Pročišćeni tekst kao Pokrajinska skupštinska odluka o izboru zastupnika u Skupštinu AP Vojvodine, Službeni list AP Vojvodine, br. 3/2012.

AP Vojvodine iz 2014., prema kojoj se sada svi pokrajinski zastupnici biraju prema proporcionalnom sustavu.<sup>14</sup> Isto je načelo propisano i za lokalna tijela vlasti člankom 40. novoga Zakona o lokalnim izborima iz 2007.<sup>15</sup> Člankom 9. ovog zakona je inače i propisano da „u jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mješovitog nacionalnog sastava, omogućuje se *razmjerna zastupljenost* nacionalnih manjina u skupštinama jedinica lokalne samouprave“. No, s pravom je primijećeno da u multietničkim jedinicama lokalne samouprave u kojima pripadnici nacionalnih manjina imaju relativnu ili apsolutnu većinu ova mjera nema značaja jer birači, uglavnom, podržavaju svoje manjinske stranke.<sup>16</sup>

Međutim, ovim legislativnim izmjenama nisu istodobno manjinskim strankama olakšani uvjeti za sudjelovanje na izborima (smanjenje broja potpisa za kandidiranje izbornih lista) već su ostali jednaki kao i za druge političke stranke, tako da partije manjina, kao i ostale političke partije, i dalje uz izbornu listu moraju dostaviti 10.000 potpisa građana, što praktično obesmišljava ukidanje izbornog cenzusa.<sup>17</sup> Pred parlamentarne izbore 2007. ovaj je nedostatak nastojala otkloniti Republička izborna komisija (RIK), koja je 15. studenoga 2006. donijela Naputak da je strankama nacionalnih manjina za sudjelovanje na izborima dovoljno 3.000 potpisa, ali ju je kasnije Ustavni sud proglasio neustavnom, budući da se zakonske odredbe mogu mijenjati jedino zakonskim putem, a ne nižim aktima, kakvo je bio navedeni Naputak. No, na vojvođanskoj razini broj potpisa za kandidiranje manjinskih lista smanjen je sa 6.000 na 3.000 (čl. 53. Odluke o izboru zastupnika u Skupštinu AP Vojvodine iz 2004., pročišćeni tekst čl. 54), što je zadržano i u čl. 25. nove Pokrajinske skupštinske odluke o izboru zastupnika u Skupštinu AP Vojvodine. Na lokalnim izborima nema mjera afirmativne akcije, već važi opća odredba iz čl. 18. Zakona o lokalnim izborima, prema kojem izborne liste mora podržati najmanje 30 birača za svakog kandidata na izbornoj listi, na kojoj mora biti najmanje jedna trećina kandidata od ukupnog broja vijećnika odnosno lokalne skupštine, dok u jedinicama

<sup>14</sup> Službeni list AP Vojvodine, br. 23/2014.

<sup>15</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 129/2007.

<sup>16</sup> Milorad Gašić, „Položaj nacionalnih manjina u izbornom sistemu Republike Srbije sa posebnim osvrtom na lokalne izbore na teritoriji AP Vojvodine koji su održani 2008. i 2012.“, zbornik radova (prih. Ahmet Šantić) *Konferencija Lokalni izbori 2012 – analiza izbornog procesa*, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2013, str. 140.

<sup>17</sup> Marijana Pajvančić, isto, str. 82. Slično tome, odredba čl. 9. kasnije donesenog Zakon o političkim strankama (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 36/2009) koja je smanjila najmanji broj članova za registraciju stranke nacionalne manjine na 1.000, umjesto 10.000 kao za ostale partije, što je rezultiralo da danas oko polovinu registriranih stranaka čine manjinske stranke, a što se sve ističe kao primjer afirmativne akcije prema nacionalnim manjinama. To, međutim, nema nikakvog utjecaja na predstavništvo manjina na državnoj i pokrajinskoj razini, eventualno u skupštinama lokalne samouprave. Načelno je taj problem već ranije uočen: „Stoga je razborito kritički prostudirati ne samo zakonodavni okvir za registraciju stranaka i kandidata, već takođe i prakse i rezultate“. Mark Veler, „Kritička ocena prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije o pitanju delotvornog učesća pripadnika nacionalnih manjina (1998-2003)“, *Popunjavanje okvira. Pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Rad konferencije održane u Strazburu 30. i 31. oktobra 2003. godine*, Savet Evrope – Vojvođanski centar za ljudska prava, Novi Sad, 2005, str. 77.

lokalne samouprave koje imaju manje od 20.000 birača, izborne liste je dovoljno da podrži 200 birača.

Da je Srbija napustila, za manjine povoljniji, koncept garantiranih mandata u korist prirodnoga praga,<sup>18</sup> potvrdio je i Ustav Republike Srbije iz 2006.<sup>19</sup> koji je u čl. 79 nazvanom Pravo na očuvanje posebnosti (dakle, slično kao i u Povelji iz 2003.) taksativno nabrajajući ustavna prava nacionalnih manjina, preuzeo doslovno ili uz neznatna tehnička dotjerivanja cio katalog manjinskih prava iz Povelje, osim *prava na određen broj skupštinskih mandata polazeći od principa neposredne reprezentacije, dok je pravo na odgovarajuću zastupljenost u javnim službama, tijelima državne vlasti i lokalne samouprave normirano u posebnoj čl. 77. Ustava naslovljenom Ravnopravnost u vođenju javnih poslova* koji je u st. 2 u osnovi preuzeo odredbu iz Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina: „*Pri zapošljavanju u državnim tijelima, javnim službama, tijelima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina.*“<sup>20</sup>

U praksi se prirodni prag za republičku skupštinu za manjinske stranke pokazao relativno visokim tako da iznosi 0,3-0,4 %, odnosno između 12 i 16 tisuća glasova, što odgovara upravo navedenim broječno najvećim manjinama – Mađarima i Bošnjacima, a uz izvjestan politički napor njome se mogu koristiti još i predstavnici romske zajednice, te, zahvaljujući jakoj nacionalnoj homogenosti, i albanska zajednica.<sup>21</sup> Sve ostale broječno manje nacionalne manjine ostale su izvan kruga primjene tzv. prirodnog praga.<sup>22</sup> Zbog toga su stranke drugih manjina, da bi se „domogle“<sup>23</sup> nacionalnog parlamenta, bile prisiljene ulaziti u predizborne koalicije s većinskim strankama, koje su im osiguravale zastupnike, ali je njihovo djelovanje u potpunosti bilo ograničeno lojalnošću prema dominirajućim strankama u tim koalicijama, te se

<sup>18</sup> Dakle, umjesto *garantiranja* prisutnosti manjinskih predstavnika, političko opredjeljenje je usmjereno k blažem sustavu *olakšanja* predstavljanja pripadnika manjina u izabranim tijelima. *Izborni zakon i nacionalne manjine*, Beograd, 2002, str. 13.

<sup>19</sup> Službeni glasnik Republike Srbije, br. 98/2006.

<sup>20</sup> Opširnije: Slaven Bačić, „Garantirano parlamentarno zastupstvo Hrvata u Republici Srbiji u svjetlu Sporazuma o zaštiti manjina između Hrvatske i Srbije“, zbornik radova (ured. Darko Gavrilović) *Srpsko-hrvatski odnosi: rešavanje otvorenih pitanja*, Petrovaradin, 2012, str. 133-145.

<sup>21</sup> I u teoriji je primijećeno da teritorijalno disperzirane manjine teško ostvaruju zastupljenost u nacionalnom parlamentu. Slaviša Orlović, „Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi“, *Migracijske i etničke teme*, 27(3), Institut za migracije i narodnosti, 2001, Zagreb, str. 396.

<sup>22</sup> Također je uočeno da se državni izvještaji u odnosu na parlamentarnu zastupljenost generalno fokusiraju samo na brojnije manjine, što je vidljivo i u izvještajima koje je Savjetodavnom komitetu slala Republika Srbija. Međutim, Savjetodavni komitet, kako ćemo vidjeti kasnije, inzistira na adekvatnim odredbama i za pripadnike malobrojnijih i teritorijalno disperziranih manjina. Usp. Mark Veler, isto, str. 79-80.

<sup>23</sup> Slaviša Orlović, isto, str. 393.

ne može govoriti o autentičnom predstavljanju brojčano manjih nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima, naročito na nacionalnoj razini.<sup>24</sup>

U pogledu zastupljenosti manjina u drugim tijelima vlasti, ukazujemo na čl. 180. Ustava koji propisuje da se „u autonomnim pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mješovitog nacionalnog sastava, omogućuje razmjerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama, u skladu sa zakonom“. Ovu je odredbu preuzeo i čl. 9. Zakona o lokalnim izborima propisujući da „u jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mješovitog nacionalnog sastava, omogućuje se razmjerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama jedinica lokalne samouprave, u skladu s Ustavom i zakonom“.

4. Međutim, pitanje mjera afirmativne akcije radi parlamentarne zastupljenosti manjina<sup>25</sup> i sudjelovanja u drugim tijelima vlasti ostalo je predmet zanimanja međunarodnih eksperata, ali, usporedo s jačanjem proeuropske agende, i europskih institucija.

Međutim, u kratkoj Rezoluciji o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji i Crnoj Gori, koju je Komitet ministara usvojio 17. studenoga 2004.,<sup>26</sup> ne spominje se politička reprezentacija nacionalnih manjina niti zastupljenost manjina u državnim tijelima.

Prvi takav dokument jeste objavila Venecijanska komisija (Europska komisija za demokraciju putem prava) u svom mišljenju br. 405/2006 od 19. ožujka 2007. u odnosu na Ustav Srbije u komentaru br. 22 ukazala da dio Ustava o pravima i slobodama veoma podsjeća na odredbe Povelje bivše Državne zajednice, ali da „usprkos sličnostima postoji dosta značajnih razlika“ a u komentaru br. 52. u odnosu na čl. 100. st. 2 koji predviđa jednakost zastupljenosti spolova i nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini ukazala da je nejasno da li izraz „nacionalne manjine“ obuhvaća sve manjine?<sup>27</sup>

U *drugom Mišljenju za Srbiju Savjetodavnog komiteta* Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina od 19. ožujka 2009. godine,<sup>28</sup> među „Glavnim nalazima“ u dijelu „Sudjelovanje“ konstatira se da i dalje postoje nedostaci u svezi sa zastupljenošću manjina u strukturama za primjenu zakona te da su informacije o zastupljenosti manjina u državnoj upravi nepotpune, zbog čega je potrebno pribaviti

<sup>24</sup> Usp. Bojana Begović, „Politička predstavljenost nacionalnih manjina“, zbornik radova (ured. Duško Radosavljević, Eva Vukašinić, Miroslav Keveždi) *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura*, Novi Sad, 2013, str. 49. Također i: Nina Janić, „Političko predstavljanje i srazmjerna zastupljenost nacionalnih manjina u organima javne vlasti u Republici Srbiji“, zbornik radova (ured. Duško Radosavljević, Eva Vukašinić, Miroslav Keveždi) *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura*, 2, Novi Sad, 2015, str. 61.

<sup>25</sup> Podrobnije o parlamentarnom predstavništvu manjina usp. Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003, str. 302-303.

<sup>26</sup> Dostupno na: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805dbb8a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbb8a)

<sup>27</sup> Dostupno na: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29004-srb)

<sup>28</sup> Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/nacionalne-manjine2/multilateralni-ugovori/okvirna-konvencija/drugi-ciklus/86-drugo-misljenje-savetodavnog-komiteta>

kompletan pregled stanja, u skladu sa zaštitom osobnih podataka. U dijelu o primjeni čl. 15. Okvirne konvencije (Zastupljenost u izabranim tijelima) pozitivnim je ocijenjeno uvođenje prirodnog praga za nacionalne manjine za zastupljenost manjina u izabranim tijelima na nacionalnoj i pokrajinskoj razini čime su stranke nacionalnih manjina mogle dobiti mjesta u republičkoj skupštini (toč. 230) te ustavnu odredbu o proporcionalnoj zastupljenosti manjina u skupštinama na regionalnoj i lokalnoj razini (toč. 231). No, među otvorenim pitanjima, ukazano je na potrebu smanjenja broja potpisa za potporu izbornim listama nacionalnim manjinama, jer su se brojčano manje manjine suočile s poteškoćama da se postigne potreban broj potpisa (toč. 232). Posebno je ukazano da je, s obzirom na važnost za sve pripadnike nacionalnih manjina da mogu učinkovito sudjelovati u javnim poslovima, bitno da se pripadnici nacionalnih manjina pravodobno konsultiraju kada je riječ o mjerama koje treba poduzeti u ovom području te da je važno da državna tijela redovito revidiraju napravljene dogovore kako bi se osiguralo da će se potrebe svih nacionalnih manjina, uključujući i one brojčano manje nacionalne manjine, uzeti u obzir na odgovarajući način (toč. 233.). U skladu s time dana je preporuka br. 234 srpskim tijelima da potiču unapređivanje efektivnog sudjelovanja nacionalnih manjina, uključujući i onih brojčano manjih, u izbornom postupku. U konsultacijama s predstavnicima nacionalnih manjina, oni, također, trebaju poduzimati periodične preglede uspostavljenih dogovora, kako bi se osiguralo da oni na odgovarajući način odražavaju potrebe pripadnika nacionalnih manjina.

U dijelu „Sudjelovanje u državnoj upravi i sudstvu“ pozdravljena je ustavna odredba o odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina (toč. 236), ali se ukazuje da je teško ocijeniti domet ove odredbe zbog nepostojanja centraliziranih podataka o zastupljenosti nacionalnih manjina, s time da je ukazano da ovakva evidencija postoji u tijelima vlasti AP Vojvodine (toč. 239). U skladu s time, u preporuci br. 242 naloženo je srpskim tijelima da poduzmu mjere za prikupljanje podataka o zastupljenosti manjina u državnoj upravi, u skladu sa standardima u području zaštite takvih podataka.

U *Rezoluciji o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji* koju je Komitet ministara usvojio 30. ožujka 2011. godine,<sup>29</sup> među pitanjima koja izazivaju zabrinutost navedeno je da bi se više pozornosti trebalo posvećivati brojčano malim manjinama u pogledu sudjelovanja pripadnika manjina u odlučivanju te da su potrebne dodatne informacije o zastupljenosti manjina u državnoj upravi da bi se stekla jasna slika o situaciji u ovom području, uz poštovanje međunarodnih standarda u području zaštite podataka. U skladu s time (toč. 2, alineja 10) preporučuje se vlastima Srbije samo da nastave s daljnjim naporima k većoj zastupljenosti nacionalnih manjina u pravosuđu i tijelima reda i poduzmu korake da se stekne jasna slika o zastupljenosti nacionalnih manjina u državnoj upravi, ali se, međutim, ništa ne govori o zastupljenosti manjina u predstavničkim tijelima vlasti.

<sup>29</sup> Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/nacionalne-manjine2/multilateralni-ugovori/okvirna-konvencija/drugi-ciklus/84-rezolucija-o-primeni-okvirne-konvencije>

U, na momente, oštrom *Ekspertnom izvješću* o pravima ljudi koji pripadaju nacionalnim manjinama, koji je nastao kao rezultat misije koju je organizirala Delegacija EU u Srbiji od 14. do 18. ožujka 2011.,<sup>30</sup> koja je izradio Benedikt Harzl, u poglavlju Sudjelovanje na parlamentarnoj razini konstatirano je da „srpski Ustav ne previđa određeni broj mjesta rezerviranih u Narodnoj skupštini za osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama“, usprkos čl. 100 Ustava, koji ukazuje da mjesta u Narodnoj skupštini trebaju biti proporcionalno podijeljena. S time u vezi ukazuje se da ne postoji bilo kakav odgovarajući zakon koji ide u prilog tezi o proporcionalnoj zastupljenosti manjina, te da je odluka Ustavnog suda da se ne smanji broj potpisa potrebnih za kandidature manjinske stranke „teško da je mogla biti u skladu s ustavnim opredjeljenjem da se osigura odgovarajuće manjinsko predstavljanje u parlamentu“. No, kao dugoročnu preporuku navodi potrebu da građanske stranke posvećuju više pozornosti na manjinske zahtjeve i da ostanu otvorene za kandidate iz redova manjina, što bi moglo dovesti do produktivne konkurencije, što naročito važi za vrlo male manjinske zajednice.

Kada je pak riječ o zastupljenosti manjina, u poglavlju „Pitanja vezana za prikupljanje podataka / Vladavina prava“, istaknuto je da kao „još jedan zabrinjavajući rezultat ove misije je da generalno nedostaju sveobuhvatni podaci o etničkoj pripadnosti“, da ne postoji strategija zapošljavanja nacionalnih manjina (osim za Rome). Autor to dovodi u vezu s vladavinom prava odnosno provedbom citirane odredbe čl. 77. Ustava Srbije, koja „biva minirana zbog nepostojanja odgovarajuće odredbe u Zakonu o državnim službenicima, u kome se ne predviđa nikakva obveza da se uzima u obzir etnička pripadnost“. U skladu s time dana je dugoročna preporuka da se vlasti upoznaju s iskustvima drugih zemalja kako bi „srpsko tijelo za državnu upravu uspostavilo vlastitu proceduru prikupljanja etničkih podataka“, jer se samo tako mogu vršiti procjene. Pri tome autor odbacuje kao „lažni izgovor“ tvrdnje vlasti Srbije da se prikupljanjem tih podataka krši zaštita podataka. U poglavlju „Popunjavanje radnih mjesta u državnoj upravi“ navodi se da „povećanje broja osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u državnoj upravi ne znači neophodno uvođenje krutih sustava kvota, kao što su povremeno tvrdili srpski dužnosnici tijekom misije“, već da u se u suradnji s OEES-om pronadu fleksibilna rješenja u skladu s mjerama pozitivne diskriminacije.

U novom *Ekspertnom izvješću* o pravima nacionalnih manjina u Republici Srbiji, koji su 14. rujna 2012. izradili Rainer Hofmann, Dalibor Jilek i Francesco Palermo, kao rezultat ekspertne misije u Srbiji od 9. do 13. srpnja 2012.,<sup>31</sup> u poglavlju 11 (Participacija), nakon navođenja pravnog okvira i njegove provedbe (11.1. – izuzeće od cenzusa od 5 % za manjine, razmjerna zastupljenost u lokalnim skupštinama i vojvođanskoj skupštini, ustavno načelo o odgovarajućoj zastupljenosti u državnim tijelima, javnom sektoru, pokrajinskim i lokalnim izvršnim tijelima, uglavnom zadovoljavajuća zastupljenost manjina u Vojvodini, ali ne i u drugim dijelovima Srbije,

<sup>30</sup> Dostupno na: [www.subotica.info/sites/default/files/documents/standard/2012/07/12/44370/3859.pdf](http://www.subotica.info/sites/default/files/documents/standard/2012/07/12/44370/3859.pdf)

<sup>31</sup> Dostupno na: [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/final\\_report\\_14\\_sept\\_2012.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/final_report_14_sept_2012.pdf)

napori da se popravi struktura zaposlenih su usmjereni na nacionalnu i vojvođansku razinu, dok situacija u lokalnim skupštinama varira). Međutim, u pogledu ustanovljenih činjenica (11.2.) ukazano je da je, usprkos dobroj legislativi, sudjelovanje manjina nekonzistentno u praksi. U tom smislu je posebno ukazano da je ustavno načelo „odgovarajuće zastupljenosti“ manjina u suprotnosti s tvrdnjama vlasti o zabrani prikupljanja etničkih podataka zaposlenih u tijelima javne vlasti, a u svezi s primjenom čl. 77 st. 2 Ustava Srbije, što autori smatraju rigidnim stavom koji praktično onemogućava primjenu afirmativnih mjera prema manjinama, i njihovu *de facto* marginalizaciju, posebno u pravu na djelotvorno sudjelovanje u vlasti. U preporukama (11.3) se, međutim, ne spominje politička reprezentacija u predstavničkim tijelima, već samo njihovo sudjelovanje u javnoj upravi. U tom smislu navodi se nepostojanje etnički senzitivnih podataka u državnim tijelima, čije prikupljanje predstavnici Srbije smatraju nelegitimnim. Zbog toga se u preporuci 11.3. traži pojačanje napora radi dosljednije provedbe *ustavnog načela „odgovarajuće zastupljenosti“ manjina u javnom sektoru* te prikupljanja podataka o etničkoj pripadnosti zaposlenih u tom smislu, te u cilju provedbe odgovarajuće zastupljenosti da se razmotri znanje manjinskih jezika prigodom zapošljavanja, posebno na poslovima u kojima su češći susreti sa strankama, što je i ponovljeno u glavnim srednjoročnim i dugoročnim preporukama (8).

U *trećem Mišljenju za Srbiju Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* od 28. studenoga 2013. godine,<sup>32</sup> već je na samome početku Mišljenja u „Kratkom pregledu“ ukazano da su „nacionalne manjine i dalje nedovoljno zastupljene na državnoj razini u javnoj upravi i javnim poduzećima“ te je u „Pitanjima koja zahtijevaju neodgodivu akciju“ uvršteno i promoviranje djelotvornog sudjelovanja nacionalnih manjina, uključujući i brojčano manje, u izbornim procesima i poduzimanje energičnih mjera radi rješavanja nedovoljne zastupljenosti manjina u javnoj upravi, posebno na državnoj razini“. U poglavlju Djelotvorno sudjelovanje u izabranim tijelima i upravi, pohvaljene su odredbe o promoviranju zastupljenosti nacionalnih manjina u izabranim tijelima na sve tri razine vlasti i izbor nekoliko pripadnika manjina u nacionalni parlament, ali je ukazano da je brojčano manjim manjinama „i dalje teško biti zastupljenima u parlamentu“ (toč. 30). Pozdravljene su i odredbe koje promiču zastupljenost manjina u javnoj upravi te relativno dobro sudjelovanje u tijelima uprave na lokalnoj razini u područjima u kojima su manjine kompaktno naseljene (toč. 31). Međutim, u analizi primjene čl. 15. Okvirne konvencije u dijelu „Zastupljenost u predstavničkim tijelima“, usprkos pohvalnim zakonskim odredbama kojima se promiče zastupljenost nacionalnih manjina na nacionalnoj, pokrajinskoj i lokalnoj razini, odustajanje od praga od 5 % omogućilo je da u Narodnoj skupštini budu zastupljeni predstavnici samo dvije najvećih manjina (Mađari i Bošnjaci) (toč. 177-178). Zato u preporuci (toč. 180) Savjetodavni komitet ohrabruje srpske vlasti da „nastave s promoviranjem učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina u izbornom procesu“ te da bi „trebalo... promovirati učinkovitije

<sup>32</sup> Dostupno na: [http://www.ljudskoprava.gov.rs/images/konvencije/Trece\\_misljenje\\_Savjetodavnog\\_komiteta\\_srp.pdf](http://www.ljudskoprava.gov.rs/images/konvencije/Trece_misljenje_Savjetodavnog_komiteta_srp.pdf)

sudjelovanje malobrojnih nacionalnih manjina u izbornim tijelima na nacionalnoj razini.“ Drugim riječima, pledira se na preispitivanje postojećeg zakonodavstva u cilju osiguravanja odgovarajuće zastupljenosti svih manjina, posebno onih brojučano manjih.

U poglavlju „Sudjelovanje u državnoj upravi i sudstvu“ usprkos pohvalnim odredbama o promociji odgovarajuće zastupljenosti manjina u državnoj upravi i dalje je teško procijeniti utjecaj ovih odredbi zbog nedostatak podataka (toč. 182.). Slično se i pozdravlja sudjelovanje manjina na lokalnoj razini u područjima gdje manjine žive kompaktno, ukazuje na nedovoljnu zastupljenosti u javnim upravama na državnoj razini i u javnim poduzećima (toč. 183.). Ponavlja se problem nepostojanja preciznih podataka o nacionalnosti zaposlenih u javnoj upravi, koji su izraženiji na državnoj, nego na lokalnoj razini. Zato je Savjetodavni komitet ponovio preporuku da srpska tijela trebaju poduzeti mjere za prikupljanje sveobuhvatnih informacija o zastupljenosti nacionalnih manjina u državnoj upravi na svim razinama, u potpunosti poštujući međunarodne standarde u području zaštite osobnih podataka (toč. 186), te ponovno pozvao srpska tijela da poduzmu odlučne mjere u cilju razmatranja nedovoljne zastupljenosti nacionalnih manjina u javnoj upravi, naročito na državnoj razini (toč. 187).

Na kraju, među „pozitivnim zaključcima“ nakon tri ciklusa monitoringa pohvaljuju se odredbe o promoviranju zastupljenosti manjina u predstavničkim tijelima na svim razinama i izbor nekoliko pripadnika manjina u Narodnu skupštinu, te sudjelovanje u upravnim tijelima na lokalnoj razini gdje manjine žive kompaktno (toč. 221). Međutim, među pitanjima „koja izazivaju zabrinutost“ navode se poteškoće da brojučano manje nacionalne manjine budu zastupljene u parlamentu, kao i da su još uvijek nedovoljno zastupljene na državnoj razini (toč. 231). Zbog toga je među pitanjima „koja zahtijevaju neodgodivu akciju“ (toč. 233) ponovljeno da je potrebno „promovirati učinkovito sudjelovanje nacionalnih manjina, uključujući i one brojučano manje, u izborni proces i poduzeti energične mjere u cilju rješavanja nedovoljne zastupljenosti nacionalnih manjina u javnoj upravi, posebno na državnoj razini“.

*Rezolucija Europskog parlamenta od 11. ožujka 2015. o izvješću o napretku Srbije za 2014. godinu,*<sup>33</sup> u toč. 30. poziva Srbiju da u cijeloj zemlji omogući dosljednu provedbu zakonodavstva koje se odnosi na manjine, između ostalog i „o odgovarajućoj zastupljenosti nacionalnih manjina u državnoj upravi, lokalnim i regionalnim tijelima te u nacionalnom parlamentu“.

U *Rezoluciji o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji* koju je Komitet ministara usvojio 1. srpnja 2015.,<sup>34</sup> u Zaključcima, među „pozitivnim razvojnim trendovima“ navodi se da srpsko zakonodavstvo sadrži hvale vrijedne odredbe radi unapređenja zastupljenosti manjina u izabranim tijelima na svim razi-

<sup>33</sup> Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0065+0+DOC+XML+V0//HR>

<sup>34</sup> Dostupno na: [http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne\\_manjine/rezolucija\\_o\\_primjeni\\_okvirne\\_konvencije\\_za\\_zastitu\\_nacionalnih\\_manjina\\_2015\\_srb.doc](http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne_manjine/rezolucija_o_primjeni_okvirne_konvencije_za_zastitu_nacionalnih_manjina_2015_srb.doc)

nama, da je nekoliko pripadnika nacionalnih manjina izabrano u nacionalni parlament te da „izgleda da dobro funkcionira“ sudjelovanje manjina u administrativnim tijelima na lokalnoj razini u područjima kompaktno naseljenim manjinama. Međutim, u Zaključcima koji sadrže „razloge za zabrinutost“ navodi se da je „za brojčano manje nacionalne manjine i dalje teško da budu zastupljene u parlamentu“ te da su nedovoljno zastupljene u državnoj upravi i javnim poduzećima na republičkoj razini. Zbog toga je u preporukama među „pitanjima za hitno postupanje“ navedeno da je potrebno „poticati djelotvorno sudjelovanje nacionalnih manjina, uključujući i one brojčano manje, u izborni proces i poduzeti energične mjere da se razmotri nedovoljna zastupljenost nacionalnih manjina u državnoj upravi, naročito na državnoj razini“. Dakle, u odnosu na prethodnu Rezoluciju o primjeni Okvirne konvencije iz 2011. ovdje se govori i o zastupljenosti u predstavničkim tijelima, a ne samo o državnoj upravi.

U dva *Ekspertna izvješća* o situaciji u području prava manjina u Republici Srbiji od 22. lipnja 2015.<sup>35</sup> i od 24. rujna 2015.,<sup>36</sup> koje su izradili Anastasia Crickley i Rainer Hofmann kao rezultat misije koja je Srbiju posjetila od 23. do 27. ožujka 2015. (koja je nastavak ekspertne misije od 9. do 13. srpnja 2012., među nalazima (11.2, odnosno 11.1) je istaknuto i da bi vlasti trebale razmotriti revidiranje postojećeg zakonodavstva da bi se osiguralo povećano sudjelovanje brojčano manjih nacionalnih manjina u radu zakonodavnih tijela, te su ponovili zabrinutost u svezi sa stalnim manjkom odgovarajuće zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina u državnoj upravi, posebno na državnoj razini. Zbog toga su, među ostalim preporukama (11.3, odnosno 11.2), i one koje pozivaju na razmatranje načina i sredstava za povećanje sudjelovanja brojčano manjih nacionalnih manjina u rad zakonodavnih tijela na svim razinama, kao i povećanje napora kako bi se neodgodivo i progresivno jamčilo unaprjeđenje provedbe ustavnog načela „odgovarajuće zastupljenosti“ u državnoj službi.

*Rezolucija Europskog parlamenta od 4. veljače 2016. o izvješću o napretku Srbije za 2015. godinu*,<sup>37</sup> u poglavlju „Poštovanje i zaštita manjina“, govoreći o zaštiti nacionalnih manjina u toč. 21. među ostalim poziva Srbiju da u cijeloj zemlji poveća svoje napore kad je riječ o efikasnom i dosljednom provođenju zakonodavstva o zaštiti manjina i nediskriminaciji nacionalnih manjina, što se odnosi, između ostalog i „na zastupljenost nacionalnih manjina u državnoj upravi i predstavničkim tijelima na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.“

5. U okviru pregovaračkog poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) za pristupanje Europskoj uniji i Akcijskog plana za ovo poglavlje, koji u manjem dijelu obu-

<sup>35</sup> Dostupno na: [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/080715%20national%20minorities%20report%20ac%20comments%20xm\\_sr!!.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/080715%20national%20minorities%20report%20ac%20comments%20xm_sr!!.pdf)

<sup>36</sup> Dostupno na: [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/Izvestaj%20ekspertske%20misije%20rujan%202015.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Izvestaj%20ekspertske%20misije%20rujan%202015.pdf)

<sup>37</sup> Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2016-0166+0+DOC+XML+V0//HR>

hvaća i zaštitu prava nacionalnih manjina, predstavnici nacionalnih manjina nisu bili uključeni u njegovu izradu. U ukupno 6 verzija *Akcijskog plana za pregovaračko poglavlje 23*, počevši od prve iz kolovoza 2014.<sup>38</sup> pa do posljednje iz rujna 2015.,<sup>39</sup> dio o nacionalnim manjinama (3.8.) znatno se proširio: od prvobitne 3 stranice pa do na kraju ukupno 27.

U prvom nacrtu bile su predviđene samo dvije uopćene aktivnosti o političkoj reprezentaciji nacionalnih manjina i njihovoj zastupljenosti u državnim tijelima: mjere za povećanje sudjelovanja manjina u tijelima državne uprave i mjere za reformu izbornog sustava u cilju jačanja predstavljenosti numerički malih nacionalnih manjina, zajedno s ukupno desetak mjera u drugim područjima (službena uporaba jezika i pisma, obrazovanje itd.). Pokazatelj rezultata bio je zajednički za sve aktivnosti u svim područjima – usvajanje posebnog akcijskog plana fokusiranog na djelotvorno provođenje prava nacionalnih manjina uzimajući u obzir preporuke iz Trećeg mišljenja o Srbiji Savjetodavnog komiteta o primjeni Okvirne konvencije.

Međutim, u završnoj verziji Akcijskog plana, među ciljevima usvajanja i provedbe posebnog akcijskog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina, navedeni su, među ostalim, i pojačanje napora da se jamči sveobuhvatnija primjena ustavnog načela „odgovarajuće zastupljenosti“ u širem javnom sektoru, uspostavljanje mehanizama za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti te širenja preferencijalnih kriterija za pripadnike manjinskih zajednica, uključujući znanje jezika nacionalne manjine prilikom zapošljavanja (3.8.1.2.1), te promoviranje učinkovitog sudjelovanja nacionalnih manjina, uključujući numerički male nacionalne manjine u izbornom procesu, identificiranjem odgovarajućeg ustavnog mehanizma (3.8.1.2.2). Pokazatelj rezultata za zastupljenost manjina u državnim tijelima formulirani su na sljedeći način: ustavno načelo „odgovarajuće zastupljenosti“ nacionalnih manjina u širem javnom sektoru u potpunosti primijenjeno, što se potvrđuje kroz uspostavljen i operativan mehanizam za prikupljanje podataka o nacionalnoj pripadnosti, kao osjetljivih podataka;<sup>40</sup> ustanovljenje službenih statističkih podataka o nacionalnoj pripadnosti u širem javnom sektoru; prošireni preferencijalni kriteriji za pripadnike manjinskih zajednica, uključujući znanje jezika nacionalne manjine prilikom zapošljavanja. Pokazatelj rezultata za političku reprezentaciju manjina, pak, definiran je kao identificiranje odgovarajućeg ustavnog mehanizma kojim se garantira sudjelovanje nacionalnih manjina, uključujući numerički male nacionalne manjine u

<sup>38</sup> Dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7079/prvi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

<sup>39</sup> Dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrdjena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>

<sup>40</sup> U međuvremenu je državni parlament 3. kolovoza 2015. donio Zakon o Registru zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažiranih osoba kod korisnika javnih sredstava (Službeni glasnik Republike Srbije, br. 68/2015), koji je stupio na snagu 12. kolovoza 2015. Prijedlog Zakona, inače, nije sadržavao rubriku o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih, već su odredbe o nacionalnoj pripadnosti te jeziku na kojem je stečeno osnovno i srednjoškolsko obrazovanje (čl. 4 st. 2. toč. 2, podtoč. 7 i 8) unesene tek na osnovi amandmana Saveza vojvođanskih Mađara.

izbornom procesu, te dostavljanje predloženih rješenja radnoj skupini za ustavne promjene.

Zbog nezadovoljstva pojedinih članica Europske unije odredbama o zaštiti manjinskih prava, pristupilo se izradi Posebnog akcijskog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Radna skupina koja je izradila nacrt formirana je u ožujku 2015., a posljednji sastanak imala je 28. prosinca 2015. godine. Vlada Republike Srbije *Akcijski plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina* usvojila je 3. ožujka 2016.<sup>41</sup>

U Dijelu VII. *Akcijskog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina* naslovljenom Demokratska participacija, na dvije stranice predviđene su 4 mjere koje se mogu sažeti na sljedeći način: provođenje usporedne pravne analize praksi država članica EU u regiji u cilju identifikacija najboljih praksi i modela sudjelovanja manjina u izbornom procesu i odgovarajuće zastupljenosti manjina u predstavničkim tijelima na republičkoj, pokrajinskoj i lokalnoj razini, na osnovi čega će se identificirati potencijalni modeli demokratske participacije nacionalnih manjina, uključujući i brojčano manje manjine, kojima bi se garantirala odgovarajuća zastupljenost manjina, u skladu s identificiranim modelom izmijenio bi se normativni okvir, čijom bi primjenom bila ostvarena odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina, uključujući i brojčano manje manjine u predstavničkim tijelima na svim trima razinama vlasti. Kao pokazatelji rezultata predviđeni su provedena usporedno pravna analiza, identificirani modeli upućeni Akcijskoj skupini za reformu političkog sustava i u skladu s njime izmijenjen normativni okvir. Kao posljednji, a zapravo ključni, pokazatelj rezultata predviđeno je: „Periodično mišljenje Savjetodavnog komiteta o provođenju Okvirne konvencije kojim se konstatira da je ostvarena odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina, uključujući i brojčano manje nacionalne manjine, u predstavničkim tijelima na republičkoj, pokrajinskoj i lokalnoj razini.“

Suprotno značaju ovog pitanja, ovo je jedan od najkraćih dijelova *Akcijskog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina*. Kao član Posebne radne skupine za izradu ovog *Akcijskog plana*, svjedočim da je diskusija o njemu trajala vrlo kratko, otpori predstavnika vlasti bili su među najoštrijima, a krucijalne prijedloge predstavnika manjina vlasti su odbijale bez diskusije (nedostatak stvarnog dijaloga i partnerstva vlasti i manjina opća je karakteristika u donošenju ovog plana uopće!). Najznačajniji odbijeni prijedlozi predstavnika manjina su: za izvore verifikacije zadržani su samo prijedlozi vlasti – novi Ustav i Periodično mišljenje Savjetodavnog komiteta, a nije prihvaćen prijedlog da to bude i novelirano izborno zakonodavstvo; odbijeno je da se usporedno pravna analiza i identificiranje najboljih praksi, vrši uz zadržavanje prirodnog praga za stranke nacionalne manjine i smanjenje broja potpisa za predaju izbornih listi manjinskih stranaka, te identificiranje mogućnosti implementacije mehanizama za garantiranu zastupljenost brojčano manjih nacionalnih manjina (garantirana zastupnička odnosno vijećnička mjesta, smanjenje prirodnog praga, za

<sup>41</sup> Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Akcioni%20plan%20za%20ostvarivanje%20prava%20nacionalnih%20manjina%20-%20usvojen%203.mart%202016.pdf>

najmanje brojne nacionalne manjine zajednički zastupnik, rotirajući princip itd);<sup>42</sup> nije prihvaćena ni konkretizacija izmjene normativnog okvira, u smislu da se njime osigura zajamčena zastupljenost brojčano manjih nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima na svim razinama vlasti te smanjenje broja potpisnika podrške izbornim listama stranaka nacionalnih manjina na broj potreban za registraciju manjinskih stranaka. No, krucijalni problem jest posljednji, ali ključni, indikator rezultata: umjesto predloženog numerički jasnog i mjerljivog „broja zastupnika brojčano manjih nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima, naročito na nacionalnoj razini, izabranih na osnovi novih rješenja koja omogućuju povećano sudjelovanje nacionalnih manjina u procesu političkog odlučivanja“ koji je predsjedatelj Radne skupine energično i bez objašnjenja odbijao uvrstiti, naveden je zapravo izvor verifikacije (Periodično mišljenje Savjetodavnog komiteta), koji je dakle samo sredstvo da se dođe do jasnog pokazatelja, a ne pokazatelj.

U dijelu VIII. Odgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom sektoru i poduzećima, predviđen je set od 22 različitih aktivnosti na 10 stranica, od kojih su najvažnije: omogućavanje davanja prednosti manjinama pri zapošljavanju/otpuštanju pri istim uvjetima do postizanja odgovarajuće strukture zaposlenih na svim razinama vlasti; usporedno pravna analiza te stanja domaćeg zakonodavstva i utvrđivanje mjerila za propisivanje odgovarajuće zastupljenosti manjina u javnom sektoru; pri zapošljavanju na pokrajinskoj razini i razini lokalnih samouprava vođenje računa o nacionalnoj strukturi stanovništva, vođenje kadrovske evidencije kod poslodavca o stečenom obrazovanju na jeziku manjina i nacionalnosti; propisivanje poznavanja jezika manjina kao uvjet za obavljanje poslova na radnim mjestima gdje se vrši komunikacija sa strankama; izrada četverogodišnjeg plana zapošljavanja manjina do postizanja odgovarajuće strukture zaposlenih; mjere za povećanje sudjelovanja manjina u pravosudnom sustavu (sudovi, tužiteljstva). U skladu s time predviđeni su i različiti pokazatelji rezultata, ali uz, kao i ranije, nedostatak brojčanih pokazatelja rezultata.

Parlamentarno zastupstvo nacionalnih manjina i njihova zastupljenost u tijelima državne vlasti, kao oblik djelotvornog sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu, segment je manjinskih prava koji još uvijek nije zadovoljavajuće riješen u Republici Srbiji. U pogledu parlamentarnog zastupstva, nakon početne opredjeljenosti za princip zajamčenih mjesta za pripadnike manjina, što je danas gotovo postalo standard u regiji, krenulo se u pravcu principa ukidanja izbornog cenzusa za stranke i koalicije nacionalnih manjina. Iako je ovaj oblik olakšanog predstavljanja manjina u parlamentu legitiman sa stajališta načela afirmativne akcije, u uvjetima u kojima se primjenjuje u Srbiji (na nacionalnoj razini cijela država je jedna izborna jedinica, disperziranost manjina) pokazao se kao neprikladan, jer je na državnoj razini redovito primjenjiv samo na dvije najbrojnije manjine (Mađari i Bošnjaci).

<sup>42</sup> Zanimljivo je da su manjine jednodušno bile protiv aktualnog mađarskog rješenja parlamentarnog glasnogovornika, tj. predstavnika s pravom glasa ali bez prava odlučivanja. Već je i u teoriji primijećeno kako bi to bio korak unatrag u predstavljanju manjina i svelo bi parlamentarne predstavnike nacionalnih manjina na simboliku („skupštinski inventar“). Uspor. Nina Janić, isto, str. 52.

Zbog toga se u nizu međunarodnih dokumenata u posljednjih desetak godina inzistira i na predstavnštvu brojčano manjih nacionalnih manjina, što apostrofiraju i akcijski planovi za poglavlje 23, odnosno za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Međutim, evidentna je nevoljnost vlasti da *osiguraju* umjesto da tek *omoguće* predstavljenost većeg broja nacionalnih manjina u nacionalnom parlamentu. Zato pravi izazov srpskim političkim elitama jest osigurati sudjelovanje malobrojnijih nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima na svim razinama vlasti, a osobito na nacionalnoj. Naime, politička participacija nacionalnih manjina ključni je preduvjet za održivu integraciju nacionalnih manjina u društvo i njihovu konstruktivnu ulogu u društvenom razvoju, jer bez demokratske političke participacije na svim razinama vlasti manjine će se i dalje osjećati na društvenoj margini bez mogućnosti učinkovitog sudjelovanja u političkom odlučivanju. Kada je, pak, riječ o zastupljenosti manjina u tijelima državne i javne uprave, najveći problem predstavlja jasna evidencija o nacionalnoj pripadnosti zaposlenih, na osnovi koje bi se moglo znati u kojoj su mjeri nacionalne manjine zastupljene u tijelima državne uprave. Zbog toga se nepostojanje evidencija o nacionalnoj pripadnosti (ne samo u sferi zaposlenih u javnoj upravi!), može promatrati i kao način za asimilaciju manjinskih zajednica, budući da pripadnici manjina nemaju mogućnosti da se nacionalno izjašnjavaju, naravno, pod uvjetom dobrovoljnosti. Početni korak učinjen na ovom planu – ustrojavanje evidencije zaposlenih u tijelima državne i javne vlasti koja uključuje i nacionalnu pripadnost, otvorit će mogućnost provjere konstatacija da su manjine uglavnom odgovarajuće/razmjerno zastupljene u lokalnim tijelima i tijelima AP Vojvodine, ali ne i na nacionalnoj razini. U svakom slučaju, opredijeljenost vlasti u Republici Srbiji za ulazak u Europsku uniju potencijalno je najveća šansa za osiguranje sudjelovanja većeg broja nacionalnih manjina u procesu političkog odlučivanja na svim razinama, ali i za povećanje sudjelovanja pripadnika manjinskih zajednica u tijelima državne i javne vlasti. No, otvorenim ostaje pitanje mogu li se očekivati i pozitivni rezultati na ovome planu tijekom pristupnih procesa Europskoj uniji, osobito u odnosu na parlamentarno predstavnšтво manjina na državnoj razini.

## Literatura

### 1. Dokumenti

#### A. Domaći propisi

Odluka o izboru zastupnika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine, *Službeni list AP Vojvodine*, br. 12/04.

Pokrajinska skupštinska odluka o izboru zastupnika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine (pročišćeni tekst), *Službeni list AP Vojvodine*, br. 3/2012.

Pokrajinska skupštinska odluka o izboru zastupnika u Skupštinu Autonomne Pokrajine Vojvodine, *Službeni list AP Vojvodine*, br. 23/2014.

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Srbije i Crne Gore, *Službeni list Srbije i Crne Gore*, br. 6/2003.

Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 98/2006.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru narodnih zastupnika, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 18/2004.

Zakon o političkim strankama, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 36/2009.

Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, *Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori*, br. 6/1998.

Zakon o ratifikaciji Sporazuma između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatsko i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori, *Službeni list Srbije i Crne Gore*, br. 3/2005.

Zakon o Registru zaposlenih, izabranih, imenovanih, postavljenih i angažiranih osoba kod korisnika javnih sredstava, *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 68/2015.

### *B. Mišljenja Savjetodavnog komiteta*

Mišljenje o Srbiji i Crnoj Gori Savjetodavnog komiteta o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina, Strasbourg, 27. studenoga 2003. godine. Dostupno na: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3\\_FCNMdocs/PDF\\_1st\\_OP\\_SerbiaMontenegro\\_srp.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_SerbiaMontenegro_srp.pdf)

Drugo Mišljenje za Srbiju Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina usvojeno 19. ožujka 2009. godine. Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/nacionalne-manjine2/multilateralni-ugovori/okvirna-konvencija/drugi-ciklus/86-drugo-misljenje-savetodavnog-komiteta>

Treće mišljenje za Srbiju Savjetodavnog komiteta Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina usvojeno 28. studenoga 2013. godine. Dostupno na: [http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/konvencije/Trece\\_misljenje\\_Savetodavnog\\_komiteta\\_srp.pdf](http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/konvencije/Trece_misljenje_Savetodavnog_komiteta_srp.pdf)

### *C. Rezolucije Komiteta ministara o primjeni Okvirne konvencije*

Resolution ResCMN(2004)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia and Montenegro Adopted by the Committee of Ministers on 17 November 2004. at the 904 meeting of the Ministers' Deputies). Dostupno na: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805dbb8a](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805dbb8a)

Rezolucija CM(ResCMN(2011)7 o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji usvojena na Komitetu ministara 30. ožujka 2011. godine na 1110. sastanku zamjenika ministara. Dostupno na: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/index.php/you/nacionalne-manjine2/multilateralni-ugovori/okvirna-konvencija/drugi-ciklus/84-rezolucija-o-primeni-okvirne-konvencije>

Rezolucija CM/ResCMN(2015)8 o primjeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Srbiji (koju je Komitet ministara usvojio 1. srpnja 2015. godine na 1232. sastanku zamjenika ministara). Dostupno na: [http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/konvencije/Rezolucija\\_CM\\_ResCMN\\_2015\\_8.pdf](http://www.ljudskaprava.gov.rs/images/konvencije/Rezolucija_CM_ResCMN_2015_8.pdf)

ljudskaprava.gov.rs/images/pdf/nacionalne\_manjine/rezolucija\_o\_primeni\_okvirne\_konvencije\_za\_zastitu\_nacionalnih\_manjina\_2015\_srb.doc

#### *D. Rezolucije Europskog parlamenta*

Rezolucija Europskog parlamenta od 11. ožujka 2015. o izvješću o napretku Srbije za 2014. (2014/2949(RSP)). Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0065+0+DOC+XML+V0//HR>

Rezolucija Europskog parlamenta o izvješću o Srbiji za 2015. (2015/2892(RSP)) Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2016-0166+0+DOC+XML+V0//HR>

#### *E. Ekspertni izvještaji*

Harzl, Benedikt C., Ekspertni izvještaj o pravima ljudi koji pripadaju nacionalnim manjinama u Srbiji. Rezultati misije ekspertnog ocjenjivanja, koju je organizirala Delegacija EU u Srbiji 14-18. ožujka 2011. Dostupno na: [www.subotica.info/sites/default/files/documents/standard/2012/07/12/44370/3859.pdf](http://www.subotica.info/sites/default/files/documents/standard/2012/07/12/44370/3859.pdf)

Hofmann, Rainer, Jilek, Dalibor, Palermo, Francesco, Expert Report on the situation of minority rights in the Republic of Serbia, 14 September 2012. Dostupno na: [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/final\\_report\\_14\\_sept\\_2012.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/final_report_14_sept_2012.pdf)

Crickley, A., Hofmann, R., Ekspertni izvještaj o situaciji u području prava manjina u Republici Srbiji, 22. lipnja 2015. godine. Dostupno na: [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/080715%20national%20minorities%20report%20ac%20comments%20xm\\_sr!.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/080715%20national%20minorities%20report%20ac%20comments%20xm_sr!.pdf)

Stručni izvještaj o stanju manjinskih prava u Republici Srbiji, 24. rujna 2015. godine. Dostupno na: [http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje\\_srbije\\_eu/Izvestaj%20ekspertske%20misije%20rujan%202015.pdf](http://www.hnv.org.rs/docs/pristupanje_srbije_eu/Izvestaj%20ekspertske%20misije%20rujan%202015.pdf)

#### *F. Akcijski planovi*

Prvi nacrt Akcijskog plana za poglavlje 23. Dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/7079/prvi-nacrt-akcionog-plana-za-poglavlje-23.php>

Finalna verzija Akcijskog plana za pregovaranje Poglavlja 23 koja je usuglašena s posljednjim preporukama i potvrđena od strane Europske komisije u Bruxellesu. Dostupno na: <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/9849/finalna-verzija-akcionog-plana-za-pregovaranje-poglavlja-23-koja-je-usaglasena-sa-poslednjim-preporukama-i-potvrđena-od-strane-evropske-komisije-u-briselu-.php>

Akcijski plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina. Dostupno na: <http://www.mduls.gov.rs/doc/Akcion%20plan%20za%20ostvarivanje%20prava%20nacionalnih%20manjina%20-%20usvojen%203.mart%202016.pdf>

### G. Ostalo

Europska komisija za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) (Mišljenje o Ustavu Srbije, usvojeno od strane komisije na 70. plenarnoj sjednici (Venecija, 17-18. ožujka 2007.). Dostupno na: [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29004-srb](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282007%29004-srb)

Preporuke iz *Preporuke iz Lunda o učinkovitom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu s obrazloženjem*. Dostupno na: <http://www.osce.org/hr/hcnml/32242?download=true>

### 2. Studije i članci

Bačić 2012 – Slaven Bačić, „Garantirano parlamentarno zastupstvo Hrvata u Republici Srbiji u svjetlu Sporazuma o zaštiti manjina između Hrvatske i Srbije“, in: *Srpsko-hrvatski odnosi: rešavanje otvorenih pitanja*, Centar za istoriju, demokratiju i pomirenje – Novi Sad, Udruga za povijest, suradnju i pomirenje – Golubić (Obrovački), Petrovaradin, 133-145.

Bašić – Crnjanski 2006 – Goran Bašić, Katarina Crnjanski, *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, Friedrich Ebert Stiftung – Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2006.

Baštovanović – 2016 – Darko Baštovanović, Položaj hrvatske nacionalne manjine u Srbiji u odnosu na implementaciju bilateralnog sporazuma o zaštiti prava nacionalnih manjina između vlada Republike Srbije i Republike Hrvatske, in: *Srpsko-hrvatski odnosi, znanjem do zaštite identiteta*, Centar za istoriju, demokratiju i pomirenje – Novi Sad, Udruga za povijest, suradnju i pomirenje – Golubić (Obrovački), Novi Sad, 2016, 121-136.

Begović 2013 – Bojana Begović, „Politička predstavljenost nacionalnih manjina, in: *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura*, Zavod za kulturu Vojvodine – Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine, Novi Sad, 2013, 37-51.

Barnz – Olsthorn 2002 – Ketrin Barnz i Manon Olsthorn, *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina. Vodič za nevladine organizacije*, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2002.

Gašić 2013 – Milorad Gašić, „Položaj nacionalnih manjina u izbornom sistemu Republike Srbije sa posebnim osvrtom na lokalne izbore na teritoriji AP Vojvodine koji su održani 2008. i 2012.“, in: *Konferencija Lokalni izbori 2012 – analiza izbornog procesa (2013: Jahorina)*, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2013, 12-29.

Izborni zakon i nacionalne manjine 2002 – *Izborni zakon i nacionalne manjine*, CeSID, Beograd, 2002.

Janić 2015 – Nina Janić, „Političko predstavljanje i srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u organima javne vlasti u Republici Srbiji, in: *Nacionalni saveti nacionalnih manjina i kultura*, 2, Zavod za kulturu Vojvodine – Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine Novi Sad, 2015, 43-65.

- Kasapović 2003 – Mirjana Kasapović, *Izborni leksikon*, Politička kultura, Zagreb, 2003.
- Lončar 2011 – Jelena Lončar, „Izborna formula i reprezentacija manjina“, in: *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*, Beograd, 2011, 137-149.
- Orlović 2011 – Slaviša Orlović, „Političko predstavljanje nacionalnih manjina – Srbija u komparativnoj perspektivi“, *Migracijske i etničke teme*, 27(3), Institut za migracije i narodnosti, Zagreb, 393-417.
- Pajvančić 2007 – Marijana Pajvančić, „Izborni sistem i pravo manjina na reprezentovanje“, *Glasnik Advokatske komore Vojvodine*, 3-4, Novi Sad, 71-83.
- Veler 2005 – Mark Veler, „Kritička ocena prvih rezultata monitoringa Okvirne konvencije o pitanju delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina (1998-2003)“ in: *Popunjavanje okvira. Pet godina monitoringa Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina. Rad konferencije održane u Strazburu 30. i 31. oktobra 2003. godine*, Savet Evrope – Vojvođanski centar za ljudska prava, Novi Sad, 2005, 69-93.

## Summary

### *Parliamentary representation of national minorities and their participation in other bodies of state and public authorities in the Republic of Serbia*

*The author presents genesis and development of the legal framework of parliamentary representation of national minorities and their participation in the public sector of the Republic of Serbia. The focus is on the analysis of the relevant parts of various national and international legal sources and documents from ratification of the Framework Convention for the Protection of National Minorities up to now, but also the practice concerning the participation of minority representatives in authority representative bodies. Since Serbia's accession negotiations present the possibility for the new forms of participation of minority representatives in authority representative bodies and the realization of minority representation in wider public sector, the author also dealt with the European Union expert reports and political documents concerning the accession of Serbia to the European Union, as well as the corresponding parts of the action plans for Chapter 23 in Serbian EU accession negotiations.*

*Key words: ethnic minorities, political representation of national minorities, national minority representation in state bodies, Serbian accession to the European Union, the Framework Convention for the Protection of National Minorities.*