

УПОРЕДНО ПРАВНА АНАЛИЗА СИСТЕМА ДЕМОКРАТСКЕ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

ДЕО I

УПОРЕДНО ПРАВНИ ПРИКАЗ

Аустрија

Законодавни оквир

Аустријски Савезни Устав је скуп свих уставних закона Савезне Републике Аустрије на савезном нивоу. Подељен је на неколико различитих докумената. Централни документ је Савезни Уставни закон, који обухвата најважније савезне уставне одредбе.

Аустријски уставни оквир који се односи на права националних мањина обухвата:

-члан 19 *Основног закона (1867/142.)*, који успоставља колективна права свих етничких група у области образовања, употребе језика и забране дискриминације;

-чланови 62-69 *државног уговора St. Germain (1920/303)* који штити све аустријске грађане који припадају мањини. Чланови 66-68 такође утврђују права из области образовања, употребе језика и забране дискриминације;

- члан 7 *државног уговора у Бечу (1955/152)*, који садржи важне одредбе за заштиту аустријских грађана који припадају словенској и хрватској националној мањини које живе у Корушкој, Штајерској и Бургенланду;

- члан 8 *Савезног уставног закона (Federal Constitutional Act 1/1920)*. У чл. 1 немачки језик прописује се као државни језик, без обзира на права призната језичким мањинама. Од 2000. године, члан 8 садржи други пасус који садржи такозвани "уставни проглас" који наводи:

„Република (савезне, регионалне и општинске власти) је посвећена својој језичкој и културној разноликости која долази до изражаја кроз аутохтоне националне

мањине. Језик и култура, егзистенција и одржавање ових националних мањина морају бити поштовани, заштићени и промовисани.“

Најважнији уставни закон који се односи на мањине јесте **Закон о мањинама (BGBl. 396/1976)** који свеобухватно регулише саветодавна већа националних мањина, Фонд за подршку националним мањинама, као и употребу језика националних мањина за топографске знаке и као службених језика.

Закон о мањинама из 1976. садржи дефиницију појма "мањина". У смислу овог закона мањине су групе аустријских грађана, које традиционално живе у деловима аустријске територије, чији је матерњи језик други језик осим немачког и који имају своју традицију и културу (*Volkstum*).

Наведени приказ показује да је систем заштите мањина у Аустрији заснован на прилично старом законодавном оквиру, који замењује претходни приступ заштите колективних права из Основног закона из 1867., новим приступом заштите индивидуалних права у свим наредним уставним законима, пружајући бољу заштиту за припаднике хрватске и словеначке мањине.

Аустрија је потписала *Оквирну конвенцију* даном доношења 1. фебруара 1995. године и ратификовала је 31. марта 1995. године, тако да је ступила на снагу 1. јула 1998. године.

Националне мањине у Аустрији

Према попису из 2001. године 4,52% (330.612) лица аустријског држављанства који живе у Аустрији изјаснило се да користи други језик "осим Немачког". Најбројнија група „признатих“ националних мањина су Мађари са 0,35% (25.884 лица), затим Хрвати из Бургенланда са 0,26% (19.374 лица), Словенци са 0,24% (17.953 лица), Чеси са 0,15% (11.035 лица), Роми са 0,06% (4.348 лица) и Словаци са 0,05% (3.343 лица).

Влада је успоставила саветодавна већа за хрватску, словеначку, мађарску, чешку и словачку националну мањину, као и саветодавно веће за Роме.

Демократска партиципација мањина у Аустрији

Законодавни оквир у Аустрији не предвиђа постојање посебног права припадника националних мањина да буду представљени у представничким телима, како на федералном нивоу тако и на нивоу федералне јединице. Једини механизам који дозвољава одређени степен учешћа у процесу доношења одлука представљају саветодавна већа националних мањина (*National Minority Advisory Councils*).

Члан 3. Закона о мањинама предвиђа да се саветодавна већа успостављају при кабинету премијера како би саветовали владу. Савети имају задатак да заступају културне, друштвене и економске интересе националних мањина. Такође, савете је неопходно консултовати пре усвајања било ког закона који уређује питања која се односе на права националних мањина.

Чланом 4. Закона о мањинама уређује се поступак избора и чланство у саветодавним већима. Чланови се бирају на четири године од стране федералне владе, након консултација са владама релевантних федералних јединица. Мањинске организације имају могућност да покрену тужбу пред Управним судом ако сматрају да су избори били незаконити. Само половина чланова морају бити изабрани међу кандидатима који су предложени од стране удружења које, према свом статуту, делује у интересу одговарајуће националне мањине и који су представници те мањине. Остали чланови се бирају од стране владе, међу припадницима мањина који су предложени од стране цркве или верске заједнице или су чланови у изабраним органима у име мањинске групе или су једноставно припадници те групе.

Имајући у виду начин избора чланова, постоје критике да саветодавна већа не испуњавају ни минимум демократског представљања и ефикасности и да су под претераним утицајем федералне владе.

У погледу политичке партиципације националних мањина, Саветодавни комитет Савета Европе је позвао аустријске власти да осигурају да се све измене и допуне Закона о мањинама усвоје тек након ефикасних и свеобухватних консултација са свим релевантним мањинским групама .

Федерална влада је усвојила *Стратегију за измену нормативног оквира (Programme of the Federal Government for the XXIVth Legislative Period) за период од 2008 – 2013*, којом се предвиђа измена Закона о мањинама у сарадњи са саветодавним већима националних мањина. Иницијатива за измену закона је покренута 2009. године. Предвиђене измене односиле су се на нови састав саветодавних већа националних мањина. Представници националних мањина су поднели бројне коментаре и примедбе у односу на предложене измене, *те није било могуће постићи консензус*.

У Аустрији тренутно *не постоје планови за промену изборних закона* са циљем увођења посебног вида заступљености националних већинских странака, чиме се промовише учешће већинских странака у заступању интереса националних мањина у парламенту, било кроз преференцијални третман или смањење минималног броја гласова. Напротив, развој друштва у Аустрији креће се у правцу интеграције и инклузије, те се припадници националних мањина појављују на листама мањина.

Бугарска

Законодавни оквир

Не постоји посебан законодавни оквир који регулише права припадника националних мањина у Бугарској, већ се кроз општи законодавни оквир гарантује формална једнакост и забрањује дискриминација. Устав Бугарске поред начела забране дискриминације садржи одредбу којом се свим грађанима гарантује право на развој сопствене културе у складу са етничким самоопредељењем.

Устав Бугарске у чл. 11 став 4. забрањује формирање политичких странака на етничкој, расној или верској основи. Рестриктивна примена процедура за регистрацију удружења и политичких партија као и правила која регулишу право на мирно окупљање према Саветодавном мишљењу Саветодавног комитета о Бугарској значајно ограничавају могућности за учешће националних мањина у представничким телима у својству представника националних мањина, већ у складу са општим принципом једнаког третмана свих бугарских држављана националне мањине учествују једино као кандидати већинских листа. Одредба бугарског Закона о изборима којом се прописује да се кампања може водити искључиво на бугарском језику такође негативно се одражава на могућност мањинске партиципације.

Националне мањине у Бугарској

Национална припадност према Попису 2011- Бугарска	
Бугарска	5664624
Турска	588318
Ромска	325343
Јерменска	6552
Јеврејска	1162
Влашка	3684
Каракачанска	2556
Руска	9978
Грчка	1379
Македонска	1654
Румунска	891
Украјинска	1789

Према званичним подацима Завода за статистику Бугарске са последњег пописа становништва из 2011. године 15.2% бугарског становништва се идентификовало као припадник националне мањине. Статистички подаци о припадности националним мањинама воде се по два основа, етничка припадност и језик.

Демократска партиципација националних мањина у Бугарској

Једини механизам за обезбеђивање учешћа мањина кроз консултације и координацију јесте Национални савет за сарадњу о етничким питањима и интеграцији (*National Council for Cooperation on Ethnic and Integration Issues*). Саветом од јуна 2013 председава потпредседник Владе и министар правде. Активности Савета односе се на осигурање једнаких могућности и једнаког третмана, превенцију расизма, ксенофобије и дискриминације на основу етничке припадности, побољшање приступа социјалним правима са фокусом ка најугроженијим грађанима у друштвено-економском смислу, и очување и развој културних, верских и језичких идентитета мањинских заједница. Такође, Савету је од 2011. године поверена координација процеса ажурирања Оквирног програма за Интеграцију Рома у бугарско друштво (2010-2020). Еквивалентни савети створени су и на регионалном нивоу у 28 региона. У Савету учествују ОЦД које заступају интересе Јерменске, Јеврејске, Каракачанске, Ромске, Турске и Влашке мањине, док постоје проблеми око пријема других националних мањина у чланство.

У Саветодавном мишљењу Саветодавног комитета, позивају се бугарске власти да прецизније утврде овлашћења и ојачају улогу Националног савета за сарадњу о етничким питањима и интеграцији, како би се омогућило припадницима националних мањина да делотворно учествују у доношењу одлука. Такође, позивају се министарства и други релевантни државни органи да се укључе у директни дијалог са представницима националних мањина које нису део овог савета.

Упркос уставном ограничењу оснивања политичких странака на етничкој, расној или верској основи, припадници националних мањина могу да буду заступљени у парламенту. Након парламентарних избора у 2013. години, чланови политичке партије Покрет за права и слободе (*Movement for Rights and Freedoms*) се налазе на одређеном броју функција у Влади. Подаци указују да за ову странку већински гласају припадници Турске и Ромске националне мањине. У регионима у којима живе националне мањине у значајном броју, припадници националних мањина су такође градоначелници и чланови органа локалних власти. У том смислу, Саветодавни комитет такође констатује да су припадници турске мањине изабрани

на листама различитих странака на локалном нивоу, и да се то перципира као позитиван знак интеграције у политички систем.

Хрватска

Законодавни оквир

Република Хрватска има развијен законодавни и институционални оквир заштите права националних мањина. Устав Републике Хрватске у преамбули дефинише Републику Хрватску као националну држава хрватског народа и припадника националних мањина: Срба, Чеха, Словака, Талијана, Мађара, Јевреја, Немаца, Аустријанаца, Украјинаца, Русина, Бошњака, Словенаца, Црногораца, Македонаца, Руса, Бугара, Пољака, Рома, Румуна, Турака, Влаха, Албанаца и других, који су њени држављани, којима се јемчи равноправност с грађанима хрватске народности и остваривање националних права у складу с демократским нормама ОУН-а и земаља слободног света. Устав Републике Хрватске гарантује у чл. 15. равноправност припадницима свих националних мањина. Такође, предвиђа се доношење уставног закона који се доноси по поступку за доношење органских закона (двотрећинска већина свих заступника) и који детаљно уређује заштиту права националних мањина. Исти члан Устава предвиђа и да се Законом може, поред општег бирачког права, припадницима националних мањина осигурати посебно право да бирају своје заступнике у хрватски Сабор. Припадницима свих националних мањина јемчи се слобода изражавања националне припадности, слободна употреба свог језика и писма и културна аутономија.

Уставни закон о правима националних мањина обезбеђује поштовање индивидуалних и колективних права националних мањина гарантујући сваком држављанину Републике Хрватске право да се слободно изјасни о припадности некој националној мањини у Републици Хрватској; право да сам или заједно с другим припадницима те националне мањине или заједно с припадницима других националних мањина остварује права и слободе прописане Уставним законом и друга мањинска права и слободе прописана посебним законима. Дати Закон националну мањину дефинише као групу хрватских држављана чији припадници су традиционално настањени на територији Републике Хрватске, а чији чланови имају етничка, језична, културна и/или верска обележја различита од других грађана и води их жеља за очувањем тих обележја.

Уставни Закон даље јемчи остваривање посебних права и слобода припадника националних мањина која уживају појединачно или заједно с другим лицима која

припадају истој националној мањини, а када је то одређено Уставним законом или посебним законом, заједно с припадницима других националних мањина, између осталог и:

- ✓ само-организовање и удруживање ради остваривања заједничких интереса;

Национална припадност	Број становника	%
-----------------------	-----------------	---

- ✓ заступљеност у представничким телима на државном и локалном нивоу, те у управним и правосудним телима;
- ✓ учешће припадника националних мањина у јавном животу и управљању локалним пословима путем већа и представника националних мањина.

Националне мањине у Републици Хрватској

Према подацима са последњег пописа становништва мањине су у Републици Хрватској чиниле нешто испод 10% становништва.

Хрвати	3.874.321	90,42%
Албанци	17.513	0,41%
Аустријанци	297	0,01%
Бошњаци	31.479	0,73%
Бугари	350	0,01%
Црногорци	4.517	0,11%
Чеси	9.641	0,22%
Мађари	14.048	0,33%
Македонци	4.138	0,10%
Немци	2.965	0,07%
Пољаци	672	0,02%
Роми	16.975	0,40%
Румуни	435	0,01%
Руси	1.279	0,03%
Русини	1.936	0,05%
Словаци	4.753	0,11%
Словенци	10.517	0,25%
Срби	186.633	4,36%
Италијани	17.807	0,42%
Турци	367	0,01%
Украјинци	1.878	0,04%
Власи	29	<0,01%
Јевреји	509	0,01%
Остали	8.052	0,19%
Изјаснили се у смислу верске припадности	10.182	0,24%
Регионална припадност	27.225	0,64%
Нераспоређено	731	0,02%
Нису се изјаснили	26.763	0,62%
Непознато	8.877	0,21%
Укупно	4.284.889	100

Демократска партиципација националних мањина у Републици Хрватској

У погледу демократске партиципације националних мањина, Република Хрватска је Уставом предвидела да се Законом може, поред општег бирачког права, припадницима националних мањина осигурати посебно право да бирају своје заступнике у хрватски Сабор. Ова одредба је разрађена Уставним законом о правима мањина, Законом о изборима заступника у хрватски Сабор, Законом о изборним јединицама за избор заступника у Заступнички дом хрватског државног сабора и Законом о локалним изборима.

Уставни закон о правима националних мањина у чл. 19 наводи да Република Хрватска гарантује припадницима националних мањина право на заступљеност у Сабору. Даље се прецизира да припадници националних мањина бирају најмање пет а највише осам својих заступника у посебним изборним јединицама, у складу са законом којим се уређује избор заступника у Сабор, а чиме не могу бити умањена стечена права националних мањина.

Уставни закон даље прави поделу на националне мањине које у укупном становништву Републике Хрватске учествују са више од 1,5% становника и којима се јемчи најмање једно, а највише три заступничка места припадника те националне мањине, и на националне мањине које чине мање од 1,5% становништва а које имају право да изаберу најмање четири заступника припадника националних мањина, у складу са законом којим се уређује избор заступника у Сабор.

Наведене одредбе Уставног закона детаљно је уредио Закон о изборима заступника у хрватски Сабор који предвиђа да националне мањине имају право на осам места у Сабору и да се заступници националних мањина бирају у посебној изборној јединици која чини целу територију Републике Хрватске. Избори за заступнике националних мањина су утемељени на начелу "или" - "или". Бирачи припадници националних мањина могу слободном вољом одабрати за кога ће и у ком ће својству гласати: или у својству држављанина Републике Хрватске, независно од своје националне припадности, на темељу општег и једнаког бирачког права у општим изборним јединицама или у својству припадника националне мањине за заступнике националних мањина у посебној изборној јединици.

Законом је предвиђено да припадници српске националне мањине бирају три заступника, припадници мађарске и италијанске мањине бирају по једног заступника, чешка и словачка мањина заједно бирају једног заступника, припадници аустријске, бугарске, немачке, пољске, ромске, румунске, русинске, руске, турске, украјинске, влашке и јеврејске мањине бирају заједно једног заступника и припадници албанске, бошњачке, црногорске, македонске и словеначке мањине бирају заједно једног заступника у Сабор.

Изменама и допунама Уставног закона о правима националних мањина 2010. године измењене су биле одредбе везане за избор заступника националних мањина у Сабор. Наиме, за националне мањине које у становништву Републике Хрватске учествују с мање од 1,5% становника, уведено је поред општег бирачког права, и посебно бирачко право избора пет заступника припадника националних мањина. На овај начин је уведено „двоструко“ право гласа за бројчано мање мањине. Истовремено, националним мањинама које у становништву Републике Хрватске учествују с више од 1,5% становника јемчи се најмање три заступничка места припадника те националне мањине у хрватском Сабору, које своју заступљеност остварују само на основу општег бирачког права на страначким листама те мањине или листама које предлажу бирачи те мањине. Наведене измене Уставни суд Хрватске је оценио као неуставне и вратио на снагу одредбе које су важиле пре датих измена.

Право предлагања кандидата за заступнике националних мањина и њихових заменика имају политичке странке, бирачи и удружења националних мањина. Уколико кандидата за заступника националних мањина и његовог заменика предлажу бирачи, за кандидатуру је потребно прикупити 100 потписа бирача.

Припадници националних мањина бирају заступнике у Сабор појединачним избором (већински систем), тако да је за заступника изабран кандидат који је добио највећи број гласова бирача који су гласали. Ако два или више кандидата добију исти број гласова, избори се понављају.

Чланом 20. Уставног закона о националним мањинама гарантовано је припадницима националних мањина право на заступљеност у представничким телима јединица локалне самоуправе и представничким телима јединица подручне (регионалне) самоуправе. За одређивање броја припадника националне мањине у представничком телу јединице локалне самоуправе меродавни су службени резултати пописа становништва. Члан 21. Уставног закона наводи да ако у представничко тело јединице локалне самоуправе на основу општег бирачког права не буде изабран бар један члан припадник неке од националних мањина које у становништву јединице локалне самоуправе учествују с више од 5%, а са мање од 15%, број чланова представничког тела јединице локалне самоуправе повећаће се за једног члана. Исти члан Уставног закона даље наводи да ако у представничком телу јединице локалне самоуправе на основу општег бирачког права не буде осигурана заступљеност онолико чланова припадника националне мањине, која у становништву јединице локалне самоуправе учествује с најмање 15%, колико осигурава заступљеност припадника те националне мањине сразмерно њеном уделу у становништву јединице локалне самоуправе, број чланова представничког тела јединице повећаће се до броја који је потребан да би заступљеност била остварена. Закон о локалним изборима из 2012. године проширује дата права одредбом да ће се број чланова

представничког тела из реда припадника поједине националне мањине утврдити тако да се удео поједине националне мањине у укупном становништву те јединице помножи с бројем чланова представничког тела јединице, а добијени број заокружује се на цели број без децималног остатка. Ако мањина која учествује у укупном становништву јединице с најмање 5% не оствари право на заступљеност у представничком телу у складу с претходно наведеним, та мањина има право на једног члана представничког тела, а пре сваких локалних избора средишње тело државне управе надлежно за послове опште управе објавиће на својим интернет страницама податке о броју чланова представничког тела јединица који се бирају из реда припадника поједине националне мањине.

Члан 21. Уставног закона даје слободу јединицама локалне самоуправе и јединицама подручне (регионалне) самоуправе у којима припадници националних мањина не чине већину становништва да могу својим статутима одредити да се у представничко тело јединице локалне самоуправе односно јединице подручне (регионалне) самоуправе бирају припадници националних мањина или већи број припадника националних мањина него што произлази из њиховог удела у укупном становништву јединице.

Припадници националних мањина у општинама и градовима у којима у становништву партиципирају са више од 15 %, те у жупанијама у којима партиципирају са више од 5%, имају право на заступљеност у извршним телима тих јединица. Наиме, прописано је да се у јединицама у којима се право на заступљеност припадника националне мањине у извршном телу гарантује Уставним законом, један заменик општинског начелника, градоначелника, односно жупана бира из реда припадника националних мањина непосредно на изборима тајним гласањем на мандат од четири године, истовремено, на исти начин и по истом поступку као и општински начелник, градоначелник, односно жупан. У јединицама у којима припадници неке од националних мањина чине већину становништва, припадници хрватског народа имају право на заступљеност у извршном телу под условима како је то прописано за националне мањине. У јединицама у којима се бира заменик општинског начелника, градоначелника, односно жупана из реда припадника националних мањина или из реда хрватског народа, број заменика повећава се за једног.

Поред наведених гарантованих мандата у Сабору, жупанијским и општинским већима, Уставни закон предвиђа и могућност да националне мањине бирају и *општинска већа националних мањина* односно представнике националних мањина. Члан 23 Уставног Закона наводи да с циљем унапређивања, очувања и заштите положаја националних мањина у друштву, припадници националних мањина бирају

своје представнике ради учешћа у јавном животу и управљању локалним пословима путем већа и представника националних мањина у јединицама самоуправе.

У јединицама самоуправе на чијем подручју припадници поједине националне мањине чине најмање 1,5% укупног становништва јединице самоуправе, у јединицама локалне самоуправе на чијем подручју живи више од 200 припадника поједине националне мањине, те у јединицама подручне (регионалне) самоуправе на чијем подручју живи више од 500 припадника националне мањине, припадници сваке од тих националних мањина могу изабрати **веће националних мањина**. У случајевима када није испуњен барем један од наведених услова за избор већа националних мањина, а на подручју јединице самоуправе живи најмање 100 припадника националне мањине, за подручје овакве јединице самоуправе бира се **представник националних мањина**. Чланови већа националних мањина и представници националних мањина бирају се непосредно тајним гласањем за период од четири године.

Јединице локалне самоуправе осигуравају средства за рад већа националних мањина, укључујући средства за обављање административних послова за њихове потребе, а могу осигурати и средства за спровођење одређених активности утврђених програмом рада већа националне мањине. Средства за остваривање одређених програма већа националних мањина **могу се** осигурати и у државном буџету Републике Хрватске.

Већа националних мањина у јединици самоуправе имају право:

- ✓ да предлажу телима јединице локалне самоуправе мере за унапређивање положаја националне мањине у држави или на неком њеном подручју, укључујући давање предлога општих аката којима се уређују питања од значаја за националну мањину телима која их доносе;
- ✓ да предлажу кандидате за дужности у телима државне управе и телима јединица самоуправе;
- ✓ да буду обавештени о сваком питању о коме ће расправљати радна тела представничког тела јединице самоуправе, а тичу се положаја националне мањине;
- ✓ да дају мишљења и предлоге на програме радио и телевизијских станица на локалном и регионалном нивоу намењених националним мањинама или на програме који се односе на мањинска питања.

Локална самоуправа дужна је да у припреми предлога општих аката од већа националних мањина основаних за њено подручје затражи мишљење и предлоге о одредбама којима се уређују права и слободе националних мањина. Ако веће националне мањине сматра да је општи акт јединице локалне самоуправе или нека

његова одредба противан Уставу, Уставном закону или посебним законима којима се уређују права и слободе националних мањина, дужна је о томе одмах обавестити министарство надлежно за општу управу. Обавештење о томе упутиће се и локалној управи и Савету за националне мањине.

Два или више већа националних мањина могу ради усклађивања или унапређивања заједничких интереса основати **координације већа националних мањина**. Сматра се да су већа националних мањина јединица подручне (регионалне) самоуправе основале координацију већа националних мањина за подручје Републике Хрватске када је споразуму о оснивању ове координације приступило више од половине већа националних мањина подручне (регионалне) самоуправе.

На основу Уставног закона о правима националних мањина основан је **Савет за националне мањине** као аутономно тело основано са циљем што ефикаснијег учешћа националних мањина у јавном животу Републике Хрватске, посебно у домену разматрања и предлагања уређивања и решавања питања у вези с остваривањем и заштитом права и слобода националних мањина.

Савет је кровно тело за права националних мањина на државном нивоу који повезује институције и интересе националних мањина те се бави целовитом мањинском проблематиком у оквиру Уставног закона о правима националних мањина и свих осталих закона који се тичу националних мањина. Савет има право да Сабору и Влади предлаже расправе о питањима које сматра важним, посебно око спровођења Уставног закона и посебних закона којима су уређена права националних мањина. Такође има право да даје мишљење и предлоге о програмима јавних радио и телевизијских станица као и предлоге за предузимање привредних, социјалних и других мера на подручјима традиционално или у знатнијем броју настањеним припадницима националних мањина, како би се очувало њихово постојање на тим подручјима. Такође, Савет има право да од тела државне власти, локалне и регионалне самоуправе тражи и добије потребне податке и извештаје.

У Савету постоје три врсте заступљености. У Савет аутоматски улазе саборски заступници националних мањина. Друга група, која броји пет чланова, су представници националних мањина из стручних, културних, верских и научних редова и представника мањинских удружења, а које именује Влада на предлог удружења, правних лица и грађана припадника националних мањина. Они имају двоструки легитимитет, с обзиром да су предложени од својих мањинских удружења, а потврђени од Владе, дакле од већинског дела. Трећа група су представници из Већа за националне мањине која броји седам чланова. Савет за националне мањине има председника и два потпредседника које именује Влада Републике Хрватске из редова чланова Савета. Један од њих обавезно је члан Савета из редова националне мањине која у укупном становништву Републике Хрватске чини више од 1,5%.

Словенија

Законодавни оквир

Устав садржи општи анти-дискриминациону норму и гарантује једнакост људских права и основних слобода и једнакост пред законом сваком лицу, без обзира на његово/њено национално порекло, расу, пол, језик, вероисповест, политичко или друго уверење, финансијски статус, рођење, образовање, друштвени положај или друго лично својство (чл. 14). Било која врста изазивања и распиривања етничке, расне, верске и друге дискриминације, мржње или нетрпељивости је кажњива (чл. 63).

Словеначки Устав предвиђа посебна права политичке партиципације за мађарску, италијанску и ромску националну мањину, као и право да уређују питања везана за културу, употребу језика и образовање. Словеначки закон примењује принцип територијалности којим се предвиђа да се посебна права гарантована националним мањинама остварују у њиховим аутохтоним насељима. Осим тога, посебна права загарантована италијанској и мађарској националној мањини се примењују независно од броја припадника ових мањина.

Посебна права аутохтоне италијанске и мађарске етничке заједнице су колективно гарантована Уставом припадницима те две етничке групе (чл. 64). Посебан статус ромске заједнице је такође гарантован Уставом, који предвиђа усвајање посебног закона за заштиту Рома (чл. 65).

Наведене три аутохтоне мањине су заступљене у *Комисије Владе за националне заједнице и за заштиту Рома*. Владина **Канцеларија за националне мањине** прати спровођење законодавног оквира који се односи на националне мањине и обезбеђује средства у вези са медијима и културним манифестацијама на језицима мањина. Канцеларија такође координира рад државних органа и органа локалне заједнице у погледу посебних права националних мањина и надгледа имплементацију политика Владе у вези са мањинама.

Устав прописује обавезну сагласност представника етничких заједница у доношењу закона и других законских аката у вези са признавањем уставних права и статуса етничких заједница (чл. 64.5).

Националне мањине у Републици Словенији

Према доступним подацима, у Републици Словенији живи 16,9% националних мањина, од чега су свега 0,6% признате аутохтоне мањине. У неколико узастопних годишњих извештаја, Омбудсман Словеније указао је да постоји потреба да се размотри положај и мере за спровођење колективних права оних националних мањина које нису наведене у Уставу Републике Словеније, али су толико бројне да је потребно регулисати њихов положај у Републици Словенији.

Омбудсман сматра да је потребно развити стратешки оквир за регулисање колективних права мањина које нису експлицитно дефинисане у Уставу Републике Словеније, у циљу дефинисања јавних политика у погледу питања очувања културног идентитета и језика ових националних мањина, развоја и очувања етничког/националног идентитета припадника ових заједница, њиховог присуства у медијима и њиховим представницима у дијалогу са државом.

Етничка заједница	Попис 2002	
	Број	%
Словенци	1,631,363	83.1
Срби	38,964	2.0
Хрвати	35,642	1.8
Муслимани	10,467	0.5
Бошњаци	21,542	1.1
Мађари	6,243	0.3
Албанци	6,186	0.3

Македонци	3,972	0.2
Роми	3,246	0.2
Црногорци	2,667	0.1
Италијани	2,258	0.1
Други/Не изјашњени	201,486	10.3
Укупно	1,964,036	

Демократска партиципација у Републици Словенији

Посланици у Народној скупштини Словеније се бирају по пропорционалном изборном систему, уз цензус од четири посто, осим посланика националних заједница. Мађарска и италијанска национална мањина имају гарантовано право да буду директно заступљене у Скупштини, тако да свака национална мањина има по један мандат. Када се ради о посланицима националних мањина, кандидат који је добио већину гласова у изборној јединици бира се као посланик италијанске или мађарске националне заједнице. Уколико два или више кандидата добију једнак број гласова, представник се бира жребом. Жреб ће се обавити од стране посебне изборне комисије, у присуству кандидата или њихових представника.

Признате националне мањине имају право да изаберу представника њихове етничке заједнице, без обзира на величину аутохтоне етничке заједнице, као и да гласају за редовне изборне листе. На овај начин, припадници националних мањина имају *тзв. дуално право гласа* на парламентарним изборима и на локалним изборима. Дакле, припадници националних мањина гласају за избор представника аутохтоних националних заједница као и за избор других делегата или чланова општинског већа или Народне скупштине. Право дуалног гласања је било предмет оцене уставности 1998. године. Уставни суд Словеније је стао на становиште да ове одредбе нису у супротности са Уставом, с обзиром да имају за циљ заштиту мањинских права. Венецијанска Комисија Савета Европе је изнела мишљење да дуално права гласа може бити прихватљив изузетак од принципа једнакости гласања уколико се циљ дуалног гласања, дакле заступљеност мањина, не може остварити на други начин,

ако је то прелазно решење, и ако се односи на бројчано малу националну мањину. У Словенији се ова ситуација односи на две бројчано мале националне мањине, међутим одредбе нису дефинисане као прелазне, нити је у скорије време била спроведена анализа којом би се размотрило да ли се циљ (заступљеност мањина) може остварити и на други начин.

Политичка заступљеност мањина на локалном и регионалном нивоу се гарантује одредбама **Закона о локалној самоуправи** и **Закона о локалним изборима**. Закон о локалној самоуправи даје право националним мањинама да изаберу најмање једног представника општинског већа у областима у којима су насељене аутохтоне заједнице. Статути, прописи и други законски акти државних институција, који утичу на остваривање мањинских права или статус мањине, могу бити усвојени само уз сагласност представника мањина (чл. 64.5 Устава).

Изменама и допунама Закона о локалној самоуправи из маја 2002. године, уведено је право ромске мањине да буде директно заступљена у 20 општина. Међутим, примена ових одредаба је спорна, имајући у виду да многи Роми нису још званично регистровани у општинским регистрима, чиме се званичан укупан број регистрованих Рома налази испод законског лимита. Осим тога, право на заступљеност у општинским већима гарантовано је ромској мањини искључиво у тим општинама у којима живе Роми као аутохтоне заједнице.

Избори за локалну самоуправу се одржавају по мешовитом систему. Уколико локално веће има 12 и мање чланова примењује се чисти већински систем, а у супротном примењује се пропорционални систем. Чланови општинских већа који су представници аутохтоних заједница бирају се по већинском систему. Посебна општинска изборна комисија се образује за изборе чланова општинских већа који су представници аутохтоних заједница.

За кандидатуру за чланове општинског већа који су представници италијанске или мађарске националне заједнице, потребно је најмање 15 потписа припадника ове заједнице, док се за представнике ромске заједнице законом не дефинише потребан број потписа.

Број чланова општинског већа зависи од броја становника дате општине. У општинама са мешовитом националном структуром, националне заједнице имају једну десетину укупног броја чланова општинског већа, а најмање једног члана.

При формирању општина на територијама у којима су насељени припадници мађарске и италијанске етничке заједнице, води се рачуна о посебним правима ових етничких заједница.

Према Закону о локалној самоуправи (чл. 39), у етнички мешовитим подручјима у којима живе италијанска или мађарска етничка заједница, свака област има најмање једног представника у општинском већу. Директна заступљеност етничких заједница у осталим општинским органима уређује се статутом општине. У оквиру своје надлежности, општине посебним актима регулишу питања у вези са остваривањем права националних заједница и обезбеђивање финансијских средстава за њих.

Сагласност на ове посебне акте даје Савет за етничке заједнице кроз представнике етничких заједница у општинским већима. Приликом одлучивања о другим питањима везаним за имплементацију посебних права етничких заједница, општински органи морају прибавити претходно мишљење мањинске самоуправе етничке заједнице.

У етнички мешовитим подручјима образује се *Комисија за мањинска питања*, а половину чланова комисије чине припадници етничке заједнице. У областима које су аутохтоно насељене припадницима ромске етничке заједнице, Роми имају најмање једног представника у општинском већу. Чланом 40. Закона о локалној самоуправи прописано је да се у подручјима у којима су Словенци мањина аналогно примењују одредбе овог закона које се односе на заступљеност италијанске и мађарске етничке заједнице у општинским органима. У етнички мешовитим подручјима у којима живе италијанска или мађарска етничка заједница, свака етничка заједница има најмање једног представника у регионалном већу.

Уз могућност заступљености у представничким телима, Устав (чл. 64.2) и Закон о локалној самоуправи прописују да етничке заједнице/националне мањине имају право да успоставе **савете националних мањина** (самоуправе етничке заједнице) у областима које традиционално насељавају. Самоуправни савети националних мањина као правна лица представљају посебан облик мањинске аутономије. Савети се оснивају у циљу промовисања потреба и интереса националних мањина као и организованог учешћа мањина у питањима од јавног интереса. Као чланови самоуправних савета бирају се припадници националних заједница на непосредним изборима. Избори за савете се одржавају истовремено са изборима за органе локалне самоуправе, уз аналогну примену одредаба Закона о локалним изборима

Самоуправни савети етничких заједница сарађују са органима локалне самоуправе заједница и државних органа и имају право да подносе предлоге, иницијативе и мишљења о питањима у вези са статусом етничких заједница државним органима и Националном савету, репрезентативном телу за социјална, економска, професионална питања и локалне интересе, основаном Уставом (чл. 96). Такође, савети воде рачуна о очувању посебности мањинских група у етнички мешовитим

подручјима. Активности италијанског и мађарског савета финансирају се из државног буџета.

Румунија

Законодавни оквир

Устав Румуније гарантује право припадника националних мањина на очување, развој и изражавање њиховог етничког, културног, језичког и верског идентитета (члан 6, став 1) и наводи да мере заштите које држава предузима у циљу очувања, развоја и изражавања идентитета припадника националних мањина треба да буду у складу са принципима једнакости и забране дискриминације у односу на све држављане Румуније.

Уставом је прописано да ће Румунија усвојити органски/кровни закон, за чије усвајање је неопходна апсолутна већина у оба дома румунског парламента, којим ће се уредити положај националних мањина. Међутим, нацрт овог закона још увек није усвојен иако је нацрт закона достављен још 2005. године Венецијанској комисији Савета Европе на мишљење, а која је оценила као позитивну намеру Румуније да једним кровним законом регулише права националних мањина.

Како поменути органски закон није још увек донет, Румунија нема целовит законодавни оквир заштите права мањина већ су ова права регулисана кроз низ секторских закона.

У територијалним-административним јединицама у којима у значајнијем броју живе грађани припадници националних мањина, Устав Румуније прописује употребу језика и писма те националне мањине у односима са органима локалне јавне управе и децентрализованим јавним услугама, под условима утврђеним органским законом.

Постоје важни институционални елементи мањинске партиципације мањина у Румунији, попут мањинске заступљености у Парламенту, Савета националних мањина, док Нацрт Закона о положају националних мањина које живе у Румунији предвиђа и формирање Савета за културну аутономију. Партиципација националних мањина се подстиче кроз низ мера и специјалних организационих структура унутар извршне власти.

Савет националних мањина је основан 2001. године као саветодавно тело Владе са циљем успостављања сарадње са организацијама националних мањина. Савет националних мањина се састоји од по три представника сваке од организација националних мањина које су представљене у Парламенту. Између осталог, Савет националних мањина координира и подржава активности организација припадника

националних мањина, подноси на одобрење доделу буџетских средстава за подршку организацијама припадника националних мањина, и предлаже побољшање законског оквира у области националних мањина. Савет има шест специјализованих комисија, које се баве специфичним питањима као што су норматива, финансије, образовање и култура и преко којих савет остварује координацију са специјализованом институцијом Владе, *Службом за међу-етничке односе* формираном при Кабинету премијера.

Националне мањине у Румунији

Чланом 74. Нацрта закона о положају националних мањина насељених у Румунији, таксативно су набројане следеће националне мањине: албанска, јерменска, бугарска, чешка, хрватска, грчка, јеврејска, немачка, италијанска, македонска, мађарска, пољски, руска липовани, ромска, русинска, српска, словачка, татарска, турска и украјинска.

Национална припадност	Попис 2011	
	Број	%
Румуни	16,792,868	88.9
Мађари	1,227,623	6.5
Роми	621,573	3.3
Украјинци	50,920	0.2
Немци	36,042	0.2
Турци	27,698	0.2
Татари	20,282	0.1
Руски Липовани	23,864	0.1
Срби	18,076	0.1
Хрвати	5,408	0.0
Словаци	13,654	0.1
Чеси	2,477	0.0
Бугари	7,336	0.0
Грци	3,668	0.0

Јевреји	3,271	0.0
Пољаци	2,543	0.0
Јермени	1,361	0.0
Македонци	1,264	0.0
Чанго	1,536	0.0
Цинцари		
Други	23,741	0.1
Нису се изјаснили	1,236,810	
УКУПНО	20,121,641	

Демократска партиципација националних мањина у Румунији

Представници у Представничком дому и Сенату се бирају на основу општег, једнаког, директног, тајног и слободног права гласа, у складу са изборним законом. Према Уставу Румуније, уколико организације грађана припадника националних мањина, не успеју да пређу општи цензус, свака од тих националних мањина има право на једно посланичко место, у складу са одредбама изборног закона. Ова одредба је Законом разрађена на следећи начин: *“У складу са чланом 62 (2) Устава Румуније, организације грађана припадника национална мањина који не успеју да освоје најмање један мандат на изборима за посланике или сенаторе, имају право на један посланички мандат, на нивоу целе земље, уколико освоје број гласова који је једнак најмање 10% од просечног броја важећих гласова потребних за избор посланика”*. Припадници националне мањине имају право да буду представљени у парламенту од стране само једне организације. Број посланика и сенатора утврђује се изборним законом, у односу на број становника Румуније.

Закон о избору чланова представничког дома и сената предвиђа да право номиновања имају организације грађана који припадају националним мањинама представљене у оквиру Савета националних мањина, те такође дефинише националне мањине као етничке групе представљене у оквиру Савета националних мањина. Кандидатуре се могу поднети и од стране других организација грађана припадника националних мањина које делују у јавном интересу, који достављају Централном изборним бироу, у року од 30 дана од дана утврђивања дана одржавања избора, ако ту организацију подржи најмање 15% припадника дате мањине. Неопходан број потписа не може прећи 20.000.

Закон о локалним изборима 67/2004 предвиђа да уколико ниједна од организација националних мањина (осим Мађарске) не освоји одборнички мандат на локалним изборима, мањинска организација која је успела да пређе праг од 5% укупног броја важећих гласова у тој изборној јединици и освојила највише важећих гласова међу организацијама те националне мањине, добија један одборнички мандат по правилима о дистрибуцији мандата. Наиме, дистрибуција мандата одборницима се обавља на следећи начин:

а) у првој фази, изборни биро утврђује број мандата који припадају на свакој листи, као и независним кандидатима, на основу изборног коефицијента који се утврђује тако што се укупан број важећих гласова за све листе и независни кандидате који су прешли изборни цензус од укупно подели са броје мандата одборника у тој изборној јединици; Изборни биро ће дистрибуирати свакој листи онолико мандата колико је пута изборни количник је укључен у укупном броју важећих гласова; Гласови који су преостали након поделе мандата као и они мањи од изборног количника сматраће се неискоришћени гласовима за сваку листу политичких странака, политичке савезе, и коалиције;

б) у другој фази, изборни биро изборне јединице ће дистрибуирати неискоришћене гласове на основу табеле која се састоји од изборних листа које су прешле изборни праг у опадајућем редоследу у односу на број неискоришћених гласова; Нераспоређени сетови података мандати распоређују се изборним листама у редоследом којим се појављују на листи, један за сваку листу. Ако се сви мандати не могу дистрибуирати, поступак се понавља док се не исцрпе.

У случају да ниједна од организација грађана који припадају националним мањинама, осим мађарског, није добила најмање један мандат, доделиће им се један мандат из реда нераспоређених гласова у првој фази расподеле мандата.

На локалним изборима важе иста правила учешћа организација националних мањина као и на парламентарним изборима.

Црна Гора

Законодавни оквир

Црна Гора је развила уставни и законодавни оквир заштите права националних мањина. Устав Црне Горе у преамбули наводи народе и националне мањина који живе у Црној Гори: Црногорци, Срби, Бошњаци, Албанци, Муслимани, Хрвати и други привржени демократској и грађанској Црној Гори, чиме ови народи представљају

државотворни елемент. Устав Црне Горе у члану 79. припадницима мањинских народа и других мањинских националних заједница јемчи права и слободе која могу користити појединачно и у заједници са другима, а између осталог и право на аутентичну заступљеност у Скупштини Црне Горе и скупштинама јединица локалне самоуправе у којима чине значајан део становништва, сходно принципу афирмативне акције, као и право на сразмерну заступљеност у јавним службама, органима државне власти и локалне самоуправе. Устав даље прописује да је неопходна квалификована већина у првом гласању за одлучивање о законима којима се уређује начин остваривања стечених мањинских права.

Најзначајнији пропис за права националних мањина у Црној Гори је **Закон о мањинским правима и слободама**. Сходно закону, мањински народи и друге мањинске националне заједнице су “свака група држављана Црне Горе, бројчано мања од осталог преовлађујућег становништва, која има заједничке етничке, верске или језичке карактеристике, различите од осталог становништва, историјски је везана за Црну Гору и мотивисана је жељом за исказивањем и очувањем националног, етничког, културног, језичког и верског идентитета”.

У Црној Гори заштитом права и унапређењем положаја мањина бави се неколико веома значајних институција и органа. У првом реду је ту **Министарство за заштиту људских и мањинских права**, које има за циљ да прати и проучава, те врши заштиту права мањина у складу са Уставом, законима и међународним документима који се односе на исту проблематику, а у складу са демократским трендовима којима Црна Гора тежи.

У Скупштини Црне Горе основано је стално радно тело - **Одбор за људска права и слободе**, који разматра различита питања и нормативне предлоге из области људских и мањинских права.

Скупштина је донела Одлуку о оснивању **Фонда за мањине** ради подршке активностима значајним за очување и развој националних, односно етичких посебности мањинских народа и других мањинских националних заједница и њихових припадника у области националног, етичког, културног, језичког и верског идентитета. Такође, као самостална и независна институција, делује и *Заштитник људских права и слобода*.

Националне мањине у Црној Гори

Према подацима последњег пописа, у Црној Гори живи 55% грађана који се не изјашњавају као Црногорци, међу којима су најбројнији Срби којих има око 29%.

Попис становништва у Црној Гори 2011. године		
Национална припадност	Број становника	%
Црногорци	278.865	44,98%
Срби	178.110	28,73%
Бошњаци	53.605	8,65%
Албанци	30.439	4,91%
Муслимани	20.537	3,31%
Роми	6.251	1,01%
Хрвати	6.021	0,97%
Срби-Црногорци	2.103	0,34%
Египћани	2.054	0,33%
Црногорци-Срби	1.833	0,30%
Југославени	1.154	0,19%
Руси	946	0,15%
Македонци	900	0,15%
Босанци	427	0,07%
Словенци	354	0,06%
Мађари	337	0,06%
Муслимани-Црногорци	257	0,04%
Горанци	197	0,03%
Муслимани-Бошњаци	183	0,03%
Бошњаци-Муслимани	181	0,03%
Црногорци-Муслимани	175	0,03%
Италијани	135	0,03%
Немци	131	0,02%
Турци	104	0,02%
<i>Остали</i>	3.358	0,54%
<i>Неизјашњени</i>	30.170	4,87%

<i>Регионално опредељени</i>	1.202	0,19%
Укупно	620.029	100%

Демократска партиципација националних мањина у Црној Гори

Законом о избору одборника и посланика из 2011. године уређују се: начин и поступак избора одборника у скупштину општине, градске општине, главног града и престонице и посланика у Скупштину Црне Горе; организација, састав и надлежност органа за спровођење избора; утврђивање резултата гласања и расподела мандата; заштита бирачког права и друга питања од значаја за организацију и спровођење избора. Законом о избору одборника и посланика на ближи начин дефинисана је уставна гаранција мањинским народима и другим мањинским националним заједницама на *аутентичну заступљеност* у Скупштини Црне Горе као и у скупштинама локалне самоуправе. **Принцип афирмативне акције** дефинисан изборним законодавством се посебно огледа у следећем:

- ✓ преференцијални третман када ниједна изборна листа за избор посланика припадника одређеног мањинског народа или мањинске националне заједнице не испуни дефинисани цензус од 3% укупног броја важећих гласова, а појединачно добију најмање 0,7% важећих гласова, стичу право на учешће у расподели мандата као **једна – збирна изборна листа са укупно добијеним бројем важећих гласова**, с тим што ће се за обрачун мандата признавати збрајање које обезбеђује освајање до три мандата;
- ✓ **за хрватски народ** у Црној Гори, у случају да ни једна изборна листа за избор посланика из реда овог народа не испуни горе наведене услове, најуспешнија од тих листа са најмање *0,35% важећих гласова стиче право на један посланички мандат*.
- ✓ **могућност мањег броја кандидата на посланичким листама** коју подносе групе грађана или политичке странке које представљају мањински народ или мањинску националну заједницу, тако што се предвиђа да на изборној листи за избор посланика коју подносе групе грађана или политичке странке које представљају мањински народ или мањинску националну заједницу може бити најмање 1/3, а највише онолико кандидата колико се бира;
- ✓ **мањи број потписа за потврђивање листа** које подносе групе грађана или политичке странке које представљају мањински народ/мањинску националну заједницу, тако што је предвиђено да је изборна листа за избор одборника утврђена ако је својим потписом подржи најмање 200 бирача, односно за избор посланика ако је својим потписом подржи најмање 1.000 бирача, а користе право преференцијалног третмана, као и да је изборна

листа за избор посланика која представља мањински народ или мањинску националну заједницу са учешћем у укупном становништву Црне Горе до 2% према резултатима посљедњег пописа утврђена уколико је својим потписом подржи најмање 300 бирача;

Наведена права користе изборне листе припадника одређеног/истог мањинског народа, односно одређене/исте мањинске националне заједнице, са учешћем до 15% од укупног становништва у изборној јединици, према подацима са посљедњег пописа становништва.

Учешће изборне листе припадника одређеног мањинског народа или мањинске националне заједнице у предизборној коалицији са изборним листама припадника другог мањинског народа или мањинске националне заједнице или изборним листама политичких странака или група грађана које не користе преференцијални третман, не искључује другим подносиоцима изборних листа тог мањинског народа или мањинске националне заједнице да користе преференцијални третман прописан чланом 94. Закона о избору одборника и посланика Црне Горе.

За чланове сталног састава Државне изборне комисије обавезно се именују по један представник три опозиционе партије у Скупштини и један представник опозиционе политичке партије, односно подносиоца изборне листе за аутентичну заступљеност припадника мањинског народа или мањинске националне заједнице, које су на претходним изборима добиле највећи број гласова.

На посљедњим парламентарним изборима у Црној Гори мањинске политичке партије освојиле су шест мандата на изборима. Хрватска мањина има једног посланика, Бошњачка три посланика, а Албанска мањина два посланика. Важно је напоменути и чињеницу да у Парламенту Црне Горе има значајно већи број посланика који се изјашњавају да припадају националним мањинама у односу на број посланика који су освојили мандате путем преференцијалног третмана услед чињенице да је значајан број посланика већинских листа припада националним мањинама, тако у парламенту има 30.85% националних мањина док је удео националних мањина које имају посланике у становништву Црне Горе 17.87% (без Срба који не уживају преференцијални третман гарантован мањинама којих има мање од 15%).

Законом о мањинским правима и слободама је дефинисано да ако посланици изабрани сходно принципу афирмативне акције, а у складу са изборним законодавством, сматрају да предложени акт или пропис битно задире у интересе тих мањинских народа и других мањинских националних заједница, о томе ће подносилац предлога и ти посланици усаглашавати ставове. Усаглашавање се

односи на: питања која се односе на незаконите промене етничке структуре становништва; питања која се односе на садржаје образовних програма без мишљења Савета мањинских народа и других мањинских националних заједница; питања која се тичу очувања језичког и националног идентитета мањинских народа и других мањинских националних заједница.

Закон о мањинским правима и слободама у члану 25 дефинише да “мањински народи и друге мањинске националне заједнице имају право на сразмерну заступљеност у јавним службама, органима државне власти и локалне управе“. О заступљености припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница старају се надлежни органи задужени за кадровска питања, у сарадњи са саветима мањинских народа и других мањинских националних заједница“. Чланом 26 Закона о мањинским правима и слободама предвиђено је да мањински народи и друге мањинске националне заједнице и њихови припадници имају право на учешће у процесу доношења и предлагања одлука државних органа које су од интереса за остваривање права мањинских народа и других мањинских националних заједница, у складу са законом. Учешће мањина се састоји у консултацијама, испитивањима јавног мњења, дијалогу и посебним поступцима оних којих се дата одлука непосредно тиче. Чланом 28 Закона о мањинским правима и слободама дефинисана је обавеза локалне самоуправе, “у јединицама локалне самоуправе у којима већину или значајан део становништва чине мањински народи и друге мањинске националне заједнице, локална самоуправа је дужна да, у оквиру плана и програма за делотворно учешће локалног становништва у вршењу јавних послова или доношењем посебног плана и програма, преко савета односних мањинских народа и других мањинских националних заједница, обезбеди услове за учешће мањинских народа и других мањинских националних заједница у доношењу програма развоја општине, просторних и урбанистичких планова, буџета и општих аката којима се утврђују права и обавезе грађана и уреди начин и поступак учешћа мањинских народа и других мањинских националних заједница у вршењу јавних послова и да одреди орган који спроводи јавну расправу по тим и другим актима”.

У члану 49 став 3 Закона о државној управи, министар, односно старешина самосталног органа управе, се обавезује да приликом доношења одлуке о запошљавању „води рачуна о остваривању права на сразмерну заступљеност припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница“.

Закон о мањинским правима и слободама је дао могућност оснивања Савета мањинским народима и другим мањинским националним заједницама. Мањински народ или друга мањинска национална заједница може основати само један савет. Савет мањинског народа или друге мањинске националне заједнице се бира на период од четири године. Савет мањинског народа или друге мањинске националне

заједнице има најмање 17 чланова. Савет мањинског народа или друге мањинске националне заједнице чине чланови по функцији: посланици и чланови Владе из реда односног мањинског народа или друге мањинске националне заједнице, председници општина, председници градских општина, председници скупштина општина, председници скупштина градских општина, председници странака заступљених у Скупштини Црне Горе, скупштини општине, скупштини градске општине, из реда односног мањинског народа или друге мањинске националне заједнице. Чланови савета по функцији чине највише половину укупног броја чланова савета.

Остали чланови савета мањинског народа или друге мањинске националне заједнице бирају се тајним гласањем, на електорској скупштини тог мањинског народа или друге мањинске националне заједнице. Право учешћа на електорској скупштини има сваки пунолетни грађанин-припадник односног мањинског народа или друге мањинске националне заједнице. На електорској скупштини не могу учествовати чланови по функцији и чланови органа политичких партија.

У члану 35. дефинисане су надлежности савета.

- ✓ представља и заступа мањину;
- ✓ подноси предлог државним органима, органима локалне управе и јавним службама за унапређењем и развој права мањинских народа и других мањинских националних заједница и њихових припадника;
- ✓ подноси иницијативу председнику Црне Горе да закон којим се нарушавају права мањинских народа и других мањинских националних заједница и њихових припадника не прогласи;
- ✓ учествује у планирању и оснивању васпитно-образовних институција;
- ✓ даје мишљење на предметне програме који изражавају посебност мањинских народа и других мањинских националних заједница;
- ✓ предлаже упис одређенога броја студената на Универзитет Црне Горе;
- ✓ покреће иницијативу за измену прописа и других аката којима се уређују права припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница;
- ✓ врши и друге послове у складу са овим законом.

О питањима о којима расправљају органи државне власти и јавне службе, а тичу се права мањинских народа и других мањинских националних заједница и њихових припадника, остварује се потребна сарадња са Саветом, ради изградње међусобног поверења. Државни и други органи су дужни да у року од 30 дана од дана покретања иницијативе или захтева обавесте Савет о предузетим мерама.

Мађарска

Законодавни оквир

Мађарска има изузетно развијен законодавни оквир заштите права националних мањина. **Основни закон** из 2011. године, говори о правима националних мањина како у преамбули тако и у детаљним одредбама којима се прецизира оквир заштите права националних мањина. Чланом 29. Основног закона прописано је да су националне мањине које живе у Мађарској државотворни чинилац, као и да сви грађани припадници националних мањина имају право да се слободно изјасне као и да очувају свој идентитет.

Први **Закон о правима националних и етничких мањина** који је усвојила Народна скупштина Мађарске 7. јула 1993. године прописује права појединца и заједнице припадника националних и етничких мањина Мађарске, на основу уставног принципа да су националне и етничке мањине Мађарске државотворни чиниоци.

Одредбе овог закона су даље допуњене **Законом о правима националних мањина из 2011.** Овај закон проширује обим лица која припадају националним мањинама, утврђује појам заједнице националних мањина као и појединца припадника националне мањине. Према Закону о правима националних мањина, националне мањине су све етничке групе које живе у Мађарској у трајању од најмање једног века, чине бројчану мањину у односу на укупно становништво државе, разликују се од других делова становништва на основу матерњег језика, културе и традиције, и имају осећај припадности заједници у циљу очувања, изражавања и заштите интереса својих историјски развијених заједница. Закон дефинише и појам припадника националне мањине као лица која живе у Мађарској и сматрају да припадају националној мањини.

Законом је јасно предвиђено да ће се права и обавезе националних мањина примењивати на лица и заједнице националних мањина, уколико се изјасне о свом идентитету на начин прописан законом: *"Право на исказивање националне припадности је ексклузивно и неотуђиво право свих појединаца. Нико не може бити обавезан да се изјашњава о припадности националној мањини; међутим законом или другим подзаконским актима може бити прописано да остваривање неких права националних мањина подлеже изјашњењу од стране појединца "*

Националне мањине у Мађарској

Према Закону о националним мањинама из 2011. године за потребе датог закона следеће националне мањине се квалификују за статус националне мањине: Јермени,

Бугари, Хрвати, Немци, Грци, Пољаци, Роми, Румуни, Русини, Срби, Словаци, Словенци и Украјинци.

Попис становништва Мађарска 2011	
Укупно	9.937.628
Мађари	8.314.029
Бугари	3.556
Роми	308.957
Грци	3.916
Хрвати	23.561
Пољаци	5.730
Немци	131.951
Јермени	3.293
Румуни	26.345
Рутени	3.323
Срби	7.210
Словаци	29.647
Словенци	2.385
Украјинци	5.633
Укупно националних мањина	555.507

Демократска партиципација националних мањина у Мађарској

Мађарски Основни закон поставља основе за демократску партиципацију националних мањина које се даље разрађују следећим законима: Закон о изборима чланова парламента из 2011. године (*Electoral Act*), Закон о поступку спровођења избора из 2013. године (*Electoral Procedure Act*), и Закон о Народној скупштини из 2012. године (*National Assembly Act*).

Закон о изборима чланова парламента

Мађарска има мешовити изборни систем, који одликује комбинација обичног већинског система и пропорционалног система. Број посланика у парламенту је 199, од којих се 106 бира у једночланим изборним јединицама по већинском систему, а 93 преко националних листа по пропорционалном систему. Изборне листе се састављају као партијске листе или листе националних мањина. Листе националних мањина састављају мањинске самоуправе на националном нивоу.

Листа националне мањине саставља се на основу препорука најмање једног процента бирача на бирачком списку гласача националних мањина, али не више од 1500 препорука. На листи се могу наћи кандидати који се налазе на бирачком списку,

као гласачи одређене националне мањине. Мањинска листа мора да садржи најмање три кандидата. Заједничка листа националних мањина не може да буде сачињена од две или више самоуправа националних мањина.

Грађани који имају боравиште у Мађарској а уписани су у бирачки списак као гласачи националних мањина, могу да гласају за: а) једног кандидата у једночланој изборној јединици по већинском систему, или б) листу националне мањине којој припадају, или уколико не постоји, за партијску листу.

Изборни цензус за националне листе представља 5% важећих гласова за партијску листу и листу националне мањине, док је за двочлане коалиције цензус 10% а коалиције са више чланова 15%.

Закон уводи *преференцијални мандат* за националне мањине, који се добија тако што се укупан број гласова за партијске листе и листе националних мањина подели са 93 и добијени резултат се даље дели са 4 (члан 16 став ц) и д)). Добијени резултат представља *квоту за добијање једног мандата*. Закон предвиђа могућност доделе једног преференцијалног мандата по националној мањини.

Уколико мањинска листа не освоји довољан број гласова неопходних за преференцијални мандат у складу са квотом, не осваја мандат у парламенту, већ се у том случају одређује *гласноговорник националне мањине*. Према члану 18., носилац мањинске листе која није освојила ни један мандат биће одређен као гласноговорник дате мањине. Гласноговорник нема право гласа али може изнети мишљење о предлозима закона и других аката који се тичу националних мањина.

Према Закону о Народној скупштини из 2012. године, представници који добију мандат на мањинској изборној листи и гласноговорници националних мањина су чланови Парламентарног одбора за представљање националних мањина. Парламентарни одбор је тело Народне скупштине које може да даје иницијативе, подноси предлоге, разматра акте и контролише рад Владе у односу на националне мањине.

Важно је напоменути да иако је уведена могућност стицања преференцијалног мандата за националне мањине на последњим парламентарним изборима из 2014. године ниједна мањинска листа није скупила довољно гласова за добијање мандата. Иако су националне мањине у Мађарској довољно бројне да достигну преференцијалну квоту чињеница да учешћем на гласању за мањинске представнике губе право да гласају за опште политичке листе, као и забринутост за заштиту личних података је утицала, према извештају ОЕБС-а, да се јако мали број бирача определи да гласа за мањинске листе и стога је свега 35.289 бирача регистровано као гласачи националних мањина, од 555.507 припадника националних мањина према последњем попису.

Избори локалних самоуправа

Учешће националних мањина на локалним изборима је регулисано **Законом о изборима представника локалне власти и градоначелника из 2010. године**. Овим законом прописано је да националне мањине могу добити преференцијални мандат у представничким телима локалне самоуправе почев од 2014. године. Кандидат који припада националној мањини (који је уписан у бирачки списак као гласач националне мањине) може добити преференцијални мандат на индивидуалној листи на општим изборима за представничко тело локалне самоуправе, под условом да је *најмање педесет одсто уписаних бирача уписано у бирачки списак као гласачи те националне мањине у време расписивања избора*. Ако ниједан кандидат те националне мањине не добије мандат било на изборима за градоначелника или на индивидуалној листи, две трећине важећих гласова за кандидата који добија мандат са најмање гласова на индивидуалној листи се узима као основа. Кандидат националне мањине ће добити преференцијални мандат ако он/она има више од тог основног броја гласова. Кандидат националне мањине може добити преференцијални мандат и на компензаторној листи на општим изборима локалне самоуправе, под условом да је *најмање двадесет пет посто уписаних бирача уписано у бирачки списак националне мањине у време расписивања избора*. Ако ниједан кандидат националне мањине не добије мандат било на изборима за градоначелника, на индивидуалној листи, или на компензаторној листи (националне мањине), две трећине важећих гласова за представнике који добијају мандат на индивидуалној листи се узима као основа за доделу преференцијалног мандата.

Наведене одредбе унете изменама Закона из 2011. године омогућују да у насељима где је најмање половина гласача регистрована на бирачком списку националне мањине и/или је половина чланова локалне скупштине изабрана као мањински кандидати, *локално представничко тело функционише као трансформисана мањинска самоуправа* – уједињујући обавезе и надлежности локалне и мањинске самоуправе.

Систем самоуправе националних мањина

Систем мањинске самоуправе који је успостављен у Мађарској Законом о правима националних и етничких мањина из 1993. године, а унапређен Законом о националним мањинама из 2011. године, ствара могућност да свака од 13 признатих националних мањина успостави локалну, регионалну и националну самоуправу.

Закон из 2011 донео је низ промена, укључујући ширење надлежности и детаљно регулисање надлежности мањинских самоуправа. Законом је дефинисано да не постоји хијерархија између самоуправа на различитим нивоима, јасно су утврђене надлежности самоуправа на свим нивоима, и дефинисане су области у којима самоуправа може да делује ако процени да има интерес у датој области.

Поменути закон прецизно утврђује обавезе и надлежности мањинских самоуправа (чл. 113, 115.). Мањинска самоуправа са националном нивоу има следеће надлежности:

- а) изјашњава се о нацртима прописа која се односе на националну мањину коју представља,
- б) изјашњава се о примени билатералних и мултилатералних међународних споразума у Мађарској у вези са заштитом националних мањина и покреће примену мера неопходних за спровођење одредаба ових споразума,
- в) може затражити информације о питањима која се односе на националне мањине од органа јавне власти, може давати предлоге и може да покрене имплементацију мера у питањима која спадају у њихову надлежност,
- г) може закључивати споразуме о питањима која су директно у вези са развојним плановима који се односе на националну мањину,
- д) учествује у прикупљању информација везаних за избор чланова мањинске самоуправе у сарадњи са изборном комисијом и државним органима надлежним за јавне политике које се односе на националне мањине.

Уколико се законом стављају на терет одређене обавезе за мањинске самоуправе, закон обавезује Парламент да истовремено обезбеди сразмерна средства за испуњење ових обавеза.

Закон даље детаљно дефинише обавезе мањинске самоуправе на локалу:

- а) одржавање устабова које се користе за испуњавање дужности,
- б) на властиту иницијативу, извршење других обавеза и надлежности делегираних од стране других локалних самоуправа или општина, укључујући послове везане за одржавање пренетих установа,
- в) одржавање установа преузетих од других организација,
- г) заступање интереса заједнице коју представљају и стварање једнаких могућности, са посебним освртом на дужности локалне самоуправе у вези са спровођењем права националних мањина,

д) доношење одлука и сарадња у циљу јачања културне аутономије националних заједница у вези са радом и обавезама органа државе, локалне самоуправе или других органа у надлежности мањинске самоуправе,

ђ) подржавање иницијатива заједнице са организационим и оперативним службама, сарадња са локалним организацијама цивилног друштва, и локалним црквеним организацијама, у интересу јачања културне аутономије заједнице,

е) покретање мера неопходних за очување културних добара у вези са националном заједницом у надлежности мањинске самоуправе,

ж) учешће у припреми развојних планова,

з) процена потребе за образовањем и обуком на језику националне мањине.

Закон предвиђа и постојање јавних обавеза локалних мањинских самоуправа које се могу добровољно преузети, у границама расположивих средстава, укључујући: а) успостављање мањинских установа, б) успостављање одликовања, услова и правила доделе, в) јавне набавке, и г) успостављање стипендија. Поред наведеног, локалне мањинске самоуправе могу да испуњавају обавезе које добровољно преузимају, посебно у области мањинског образовања и културног самоуправљања, локалних штампаних и електронских медија, очувања традиције и културне баштине, социјалне инклузије, социјалне заштите, омладине и културе, запошљавања у јавном сектору.

Закон предвиђа да не постоји однос хијерархијске субординације између органа општине и мањинске самоуправе.

Тумачењем законског текста произилази закључак да су мањинске самоуправе на локалу паралелна тела са органима јавне власти, и представљају тела територијалне аутономије националних мањина која су овлашћена да у сарадњи са јавним властима доносе одлуке у широкој сфери питања од интереса за националне мањине у датој средини.

Избори за самоуправе националних мањина

Општи избори за самоуправе националних мањина се организују на дан општих локалних избора. Право гласа и кандидовања на изборима за самоуправе националних мањина имају бирачи уписани у бирачки списак као бирачи националних мањина и испуњавају остале услове за гласање на локалним изборима.

Избори за локалне самоуправе националних мањина ће се организовати ако у насељеном месту које представља изборну јединицу на локалним изборима настањује најмање 30 припадника одређене националне мањине према последњем попису становништва. Избори ће се одржати само у оним насељима где се

кандидовало најмање онолико кандидата колико је места предвиђено у локалној мањинској самоуправи. *Регионални избори* за мањинску самоуправу ће се организовати ако се у датој регији организују избори за локалне мањинске самоуправе у најмање 10 насеља. За све признате националне мањине у Мађарској организоваће се избори за *мањинску самоуправу на националном нивоу*. Организације националних мањина могу предложити кандидате на изборима, а за потребе овог закона под мањинском организацијом подразумева се непрофитно удружење чији је циљ, како је наведено у оснивачком акту, да представља одређену националну мањину идентификовану овим законом.

ДЕО II

ДЕМОКРАТСКА ПАРТИЦИПАЦИЈА НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Законодавни оквир демократске партиципације у Републици Србији

Република Србија улази у ред држава са развијеним посебним системом заштите права националних мањина. Демократска партиципација националних мањина у Републици Србији је уређена Уставом Републике Србије, Законом о заштити права и слобода националних мањина, Законом о избору народних посланика, Законом о локалним изборима, Статутом АП Војводина, Покрајинском скупштинском одлуком о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, Законом о локалној самоуправи и Законом о националним саветима националних мањина.

Устав Републике Србије поклања велику пажњу правима националних мањина почев од члана 1. где се Република Србија дефинише као држава српског народа *и свих грађана који у њој живе*, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима. Члан 14. Устава наводи да Република Србија штити права националних мањина и да држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета. Устав Републике Србије у целом тексту користи термин људска и мањинска права и део два у целости је посвећен људским и мањинским правима.

Устав Републике Србије у члану 75. припадницима националних мањина гарантује и додатна индивидуална или колективна права. Индивидуална права остварују се појединачно, а колективна у заједници са другима. Путем колективних права

припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма. Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете.

Припадницима националних мањина гарантује се и пуна равноправност пред законом и забрањује се свака дискриминација националних мањина. Такође, устав наводи да се неће сматрати дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које се уводе ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на *уклањање изразито неповољних услова живота* који их посебно погађају. При запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе *води се рачуна о националном саставу становништва* и одговарајућој заступљености припадника националних мањина.

У члану 100. Устав Републике Србије наводи да се у Народној скупштини обезбеђују равноправност и заступљеност представника националних мањина. Такође, Устав предвиђа да Народна скупштина већином гласова свих народних посланика одлучује о законима којима се уређују између осталог и уживање индивидуалних и колективних права припадника националних мањина. Члан 180. Устава наводи да се *у аутономним покрајинама и јединицама локалне самоуправе у којима живи становништво мешовитог националног састава омогућује сразмерна заступљеност националних мањина у скупштинама.*

Наведене уставне одредбе о демократској партиципацији националних мањина се детаљно разрађују кроз изборне прописе: **Закон о избору народних посланика, Закон о локалним изборима и Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине.**

Изборни систем у Републици Србији је пропорционални са јединственом изборном јединицом за целу територију државе, изборним прагом од 5% и Д'Онтовог формулом расподеле мандата, исти систем се примењује и на локалним и покрајинским изборима. Закон о избору народних посланика уводи преференцијални третман за странке и коалиције националних мањина. Закон предвиђа да политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали. Укидање општег цензуса за представнике националних мањина у пракси значи да је за добијање једног посланичког места неопходно да политичка странка или коалиција националних мањина пређе тзв. *природни изборни праг* (укупан број важећих гласова подељен са бројем посланика). Политичке странке националних мањина су све оне странке чији је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита

и побољшање права припадника националних мањина, у складу с међународно правним стандардима.

Идентичне одредбе о укидању изборног цензуса за странке и коалиције националних мањина садржи и Закон о локалним изборима као и Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине.

Закон о избору народних посланика и Закон о локалним изборима предвиђају да је број потписа неопходних за потврђивање изборне листе 10. 000 односно 30 по одборнику, док Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине предвиђа преференцијални третман за политичке странке националних мањина прописујући двоструко мањи број потписа за потврђивање мањинске изборне листе (3000 потписа уместо 6000).

Као вид демократске партиципације **Закон о локалној самоуправи** предвиђа оснивање *Савета за међуетничке односе* као самосталног радног тела, које чине представници српског народа и националних мањина у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе. Законом се дефинише да су национално мешовите јединице локалне самоуправе оне у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или у којима припадници свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији. Представнике у савету за међунационалне односе могу имати припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву јединице локалне самоуправе.

Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности. Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину јединице локалне самоуправе која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Скупштина и извршни органи јединице локалне самоуправе су дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету. Савет има право да пред Уставним судом покрене поступак за *оцену уставности и законитости* одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Врховним Касационим Судом покрене поступак за *оцену сагласности одлуке* или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе са статутом.

Делокруг, састав, избор чланова и начин рада савета за међунационалне односе уређује се одлуком скупштине јединице локалне самоуправе која се доноси квалификованом већином, такође у чланство савета се уређује на начин да нити српски народ нити нека од националних мањина нема већину у савету. У случају националних мањина које имају своје изабране националне савете, представници

националних мањина у савету се бирају на предлог националног савета. Савет одлуке доноси консензусом.

Закон о заштити права и слобода националних мањина у оквиру дела четири: “*Делотворно учешће у одлучивању о питањима посебности, у власти и у управи*“ предвиђа постојање Савета за националне мањине, Националних савета националних мањина и фонда за националне мањине.

Савет за националне мањине оснива се у циљу очувања, унапређења и заштите националних, етничких, верских, језичких и културних посебности припадника националних мањина и у циљу остваривања њихових права, као радно тело владе у коме учествују представници националних савета националних мањина и представници јавне власти.

Задаци Савета су да: прати и разматра стање остваривања права националних мањина и стање међунационалних односа у Републици Србији; предлаже мере за унапређење пуне и делотворне равноправности припадника националних мањина; прати остваривање сарадње националних савета националних мањина са државним органима, као и органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе; разматра услове за рад националних савета националних мањина и предлаже мере у тој области; прати остваривање међународних обавеза Републике Србије у области остваривања права припадника националних мањина; разматра међународне споразуме који се односе на положај националних мањина и заштиту њихових права у поступку њиховог закључивања; разматра нацрте закона и других прописа од значаја за остваривање права националних мањина и о томе даје мишљење Влади и потврђује симболе, знамења и празнике националних мањина на предлог националних савета националних мањина.

Припадници националних мањина могу изабрати **националне савете** ради остваривања права на самоуправу у области употребе језика и писма, образовања, информисања и културе. Органи републике и територијалне или локалне самоуправе дужни су, када доносе одлуке у вези са поменутим питањима, да затраже *мишљење* националног савета одређене националне мањине. Такође, део послова у вези са поменутим делатностима *може се поверити националним саветима* националних мањина, а држава обезбеђује средства за остваривање ових делатности. Национални савет може поднети *иницијативу* Влади за укидање, односно поништење прописа државних органа и посебних организација, који нису у складу са одредбама закона и прописа који се односе на националне мањине.

Чланови националног савета бирају се на непосредним изборима или путем електорске скупштине. Непосредни избори за чланове националних савета одржавају се када је 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине уписано више од 40% припадника националне мањине према

последњем попису становништва. Избори путем електорске скупштине одржавају се ако нису испуњени услови за непосредне изборе и ако се после распуштања националног савета нови избори расписују у року од 60 дана од распуштања. Изборне листе за изборе за националне савете могу предлагати група бирача уписаних у посебан бирачки списак, удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине и регистроване политичке странке националне мањине.

Националне мањине у Републици Србији

Према Закону о заштити права и слобода националних мањина, који као некадашњи савезни закон још увек није термилошки уподобљен новом Уставу Републике Србије дефинише националне мањине као: *“Национална мањина у смислу овог закона је свака група држављана Савезне Републике Југославије која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Савезне Републике Југославије, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Савезне Републике Југославије и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Националним мањинама у смислу овог закона сматраће се све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности.”*

Према резултатима последњег пописа становништва из 2011. године 16.68% становништва се изјаснило да припада националним мањинама.

Националност	Број	Удео
<u>Срби</u>	5.988.093	83,32%
<u>Мађари</u>	253.899	3,53%
<u>Роми</u>	147.604	2,05%
<u>Бошњаци</u>	145.278	2,02%
<u>Хрвати</u>	57.900	0,81%
<u>Словаци</u>	52.750	0,73%
<u>Црногорци</u>	38.527	0,54%
<u>Власи</u>	35.330	0,49%
<u>Румуни</u>	29.332	0,41%
<u>Југословени</u>	23.303	0,32%
<u>Македонци</u>	22.755	0,32%
<u>Муслимани</u>	22.301	0,31%
<u>Бугари</u>	18.543	0,26%

Националност	Број	Удео
<u>Буњевци</u>	16.706	0,23%
<u>Русини</u>	14.246	0,20%
<u>Горанци</u>	7.767	0,11%
<u>Албанци</u> ¹ непотпун обухват	5.809	0,08%
<u>Украјинци</u>	4.903	0,07%
<u>Немци</u>	4.064	0,06%
<u>Словенци</u>	4.033	0,06%
Остали* збирни подаци за етничке заједнице које имају мање од две хиљаде припадника	17.558	0,24%
Регионална припадност*	30.771	0,43%
Неизјашњени	160.346	2,23%
Непознато*	81.740	1,14%
Укупно	7.186.862	100%

ДЕО III

МЕХАНИЗМИ ДЕМОКРАТСКЕ ПАРТИЦИПАЦИЈЕ У ПРАКСИ

Законодавна решења која познаје српско законодавство омогућавају у одређеној мери демократску партиципацију националних мањина на сва три нивоа власти. Систем укидања цензуса и увођење природног прага које познаје српско законодавство је у складу са ОЕБС-овим „Препорукама из Лунда о ефективном учешћу националних мањина у јавном животу.“

Прегледом изборних резултата у периоду од увођења природног прага за националне мањине може се уочити константан изборних успех изборних листа представника мађарске, бошњачке и албанске националне мањине, али и следећи изборни резултати:

- изборни успех изборних листа „Унија Рома-др Рајко Ђурић“ и „Ромска партија-Шајн Срђан“ на парламентарним изборима 2007. године (освојен по један мандат, 17.128, односно 14.631 глас);

- изборни успех листе „Све заједно (БДЗ, ГСМ, ДЗХ, ДЗВМ, Словачка странка)-Елмир Елфић“ на парламентарним изборима 2012. године (освојен један мандат, 24.993 гласова);

- изборни успех Зелене странке (странке словачке националне мањине) на недавно одржаним парламентарним изборима освојен један мандат, 23.890 гласова).

Према резултатима последњих *парламентарних избора* одржаних 2016. године у сазив Народне Скупштине ушло је пет мањинских листа са укупно 10 мандата. Савез војвођанских Мађара - Иштван Пастор освојио је четири мандата, Муамер Зукорлић - Бошњачка демократска заједница Санџака и СДА Санџака – Др Сулејман Угљанин освојили су по два мандата, Партија за демократско деловање – Ардита Синани и Зелена странка која представља словачку мањину освојили су по један мандат. На последњим парламентарним изборима природни праг је износио *14.671 глас*.

Према резултатима последњих *избора за Скупштину АП Војводине* три мањинске листе су прешле природни праг са укупно девет мандата, наиме Савез војвођанских Мађара - Иштван Пастор освојио је шест мандата, Мађарски покрет за аутономију - др Тамаш Корхеџ – ДЗВМ - Арон Чонка освојио је 2 мандата и Зелена странка је освојила један мандат. На последњим покрајинским изборима природни праг је износио *7780 гласова*.

Неспорно је да ниво демократске партиципације националних мањина у парламентарним телима превасходно зависи од државе и постојећег уставног и законодавног оквира, међутим мора се узети у обзир и чињеница да изборни, тј. политички успех на изборима политичких странака националних мањина у многеме зависи и од самог политичког деловања тих странака. Наиме, посебно је приметно да у пракси нису у значајној мери образоване изборне коалиције странака више националних мањина, иако би се могло закључити, имајући у виду број припадника националних мањина према последњем попису становништва, да би такве коалиције имале озбиљне шансе да постигну одређени изборни успех, који би превасходно зависио од деловања тих политичких странака.

Фактички ефекат ових коалиција заправо би у погледу освојених мандата у Народној скупштини могао да буде идентичан ефектима које би имало увођење „гарантованих мандата“, посебно имајући у виду да број националних мањина у Републици Србији практично онемогућава евентуално увођење гарантованих мандата за сваку мањину понаособ, већ евентуално по моделу сличном оном у Републици Хрватској. Предности су у односу на хрватски модел самосталан избор коалиционих партнера, изостанак потребе коришћења посебних бирачких спискова и „одвајања“ припадника националних мањина од грађана који припадају већини у изборном процесу.

Како у Републици Србији живи више од 20 националних мањина очигледно је да постојећи систем није погодан за представљање **бројчано мањих националних мањина**, на шта је указао Саветодавни комитет за Оквирну конвенцију о заштити националних мањина Савета Европе.

Упоредно правна решења обрађена у *делу I* познају неколико механизма за превазилажење дате ситуација као и неколико механизма за јачање партиципације националних мањина на нивоу локалне самоуправе.

Принцип гарантованих мандата, који познају законодавства Словеније, Хрватске и Румуније, у оквиру кога се одређени број мандата гарантује свакој националној мањини заједно или одвојено са другим мањинама решава проблем заступљености малобројних мањина, али отвара неколико других изазова.

Према ОЕБС-овом „*Приручнику о мониторингу и унапређењу учешћа националних мањина*“ принцип гарантованих мандата иако је ефикасан у обезбеђивању формалне заступљености, резервисана места могу потенцијално довести до само симболичне заступљености мањина, довести до јачања разлике између мањина и већине или можда чак довести до дискриминације. Даљи проблематичан аспект система резервисаних места је то што је потребно да се мањински бирачи и кандидати буду регистровани као такви. Ово је потенцијално осетљиво питање, јер може бити додатно компликовано због страха од могућих злоупотреба прикупљених података.

У пракси систем који познаје **Словенија** гарантује мандате само двома аутохтоним мањинама које заједно чине јако мали проценат становништва које се изјашњава као национална мањина. (0, 6% на спрам 16.9% укупног броја грађана који су се изјаснили да не припадају већинском народу). Систем који познаје **Хрватска** гарантује мандате великом броју националних мањина, међутим део мањина представља заступник који у исто време представља неколико мањина. Недостатак овог решења огледа се у томе што није могуће очекивати да ће један посланик имати довољно капацитета и мотивације да равноправно представља и заступа интересе неколико мањинских група. Такође, Саветодавни комитет је критиковао чињеницу да италијанска мањина у Хрватској има сама једног заступника, док значајно друга по бројности бошњачка мањина дели посланика са још шест националних мањина. Систем који познаје **Румунија** је ограничен чињеницом да постоји „**зачарани круг**“ у смислу које организације могу учествовати на изборима. Наиме, према изборном законодавству право номиновања имају организације грађана који припадају националним мањинама представљене у оквиру **Савета националних мањина**, а у исто време Закон дефинише националне мањине као етничке групе представљене у оквиру Савета националних мањина. Да би организација могла да се кандидује мора бити у Савету, а у исто време да би организација била проглашена мањинском такође мора бити у Савету. За организације које нису већ у Савету постављено је неколико значајних препрека за кандидовање које у пракси онемогућавају њихову кандидатуру чиме се ширина демократског избора за припаднике националних мањина значајно сужава.

Мађарски систем са друге стране користи систем **преференцијалног мандата** за ону политичку листу националних мањина која достигне $\frac{1}{4}$ природног прага. Међутим, да би гласач могао гласати за мањинску листу мора се уписати у посебан

бирачки списак и може гласати само за мањинску листу чиме се искључује из општих избора. Овим путем мађарски систем, слично румунском, смањује избор за припаднике мањина јер само самоуправе мањина могу састављати листе, чиме се елиминише могућност избора јер се може само гласати за једну листу. Слично или/или решење познаје и Хрватска. Избори за заступнике националних мањина у Хрватском Сабору бирају у посебној изборној јединици и могуће је гласати или за кандидате националних мањина или за опште изборне листе. Оваквим правилима се подстиче избор између етничког идентитета и грађанског, што доводи до бојкота код припадника мањина које у јако малом броју гласају за мањинске кандидате.

На последњим парламентарним изборима у Мађарској према извештају ОЕБС-а, јако мали број бирача определио се да гласа за мањинске листе и стога је свега 35.289 бирача регистровано као гласачи националних мањина, од 555.507 припадника националних мањина према последњем попису и стога ниједан преференцијални мандат није додељен. У Републици Хрватској не постоји посебан списак за гласаче националних мањина што је значајна разлика у односу на мађарско решење, међутим и у Хрватској постоји разлика између броја уписаних бирача националних мањина и оних који су гласали у оквиру изборне јединице за заступнике мањина. Наиме, према подацима Државног изборног повјеренства на последњим парламентарним изборима од 129.683 уписаних бирача српске националне мањине гласало је 19.021 што је свега 14,67 %. Када се погледа статистика на нивоу свих националних мањина од 196.447 бирача на изборе је изашло 37.564 што је 19,12%. Дати подаци показују да када се националне мањине нађу у ситуацији да бирају између општих листа или мањинских одзив бирача који гласају за мањинске листе је изузетно мали.

Решење које познаје Словенија која познаје гарантоване мандате али признатим мањинама даје и двоструко право гласа решава дати проблем бојкота мањинских листа међутим отвара низ других изазова. Венецијанска комисија је оценила да дуално права гласа може бити прихватљив изузетак од принципа једнакости гласања уколико се циљ дуалног гласања, дакле заступљеност мањина, не може остварити на други начин, ако је то прелазно решење, и ако се односи на бројчано малу националну мањину. Република Хрватска је изменама Уставног закона из 2010. године увела дуално право гласа за бројчани мање националне мањине, али је Уставни суд управо из разлога нарушавања једнакости гласања укинуо дате одредбе. Такође, мора се водити рачуна да у Републици Србији живи значајан проценат мањина и стога би увођење дуалног права гласа било у супротности са препорукама Венецијанске комисије која ограничава ово право на малобројне мањине, а и значајан број становника би уживао неједнак изборни положај.

Принцип афирмативне акције који познаје Црна Гора и који се састоји од укидања изборног прага и омогућавања обрачуна гласова свих мањинских странака дате мањине на збирној листи под условом да свака од мањинских партија скупи најмање

0,7% гласова. Посебно правило је уведено за хрватску мањину - уколико све изборне листе хрватских мањинских странака нису успеле да постигну 0,7% гласова, најуспешнија ће освојити једна мандат под условом да достигне 0,35% гласова. Саветодавни комитет је ово решење оценио као добро уз критику да је спорно изузимање само хрватске мањине за посебно преференцијалан третман имајући у виду да је ромска мањина приближно исте величине. (Роми 1,01%, Хрвати 0,97%) Такође, изборно законодавство Црне Горе не предвиђа јасна правила за поделу мандата између мањинских листа које су освојиле мандате путем принципа афирмативне акције.

У погледу демократске партиципације националних мањина у изборним телима на *регионалном и локалном нивоу* анализом решења наведених у **делу -I-** могу се уочити да се најчешће са нужним модификацијама сличан модел присутан на нивоу парламента примењује и на локалним/регионалним изборима, или да се примењује неки вид посебних локалних/регионалних самоуправа мањина, уз могуће комбиновање наведених решења, допуњено постојањем неког облика саветодавног тела налик међуетничким саветима које познаје српско законодавство.

Црна Гора, Румунија и Србија примењују исти систем за остваривање демократске партиципације и на локалу као и на нивоу парламента, док Мађарска примењује систем мањинских самоуправа који функционишу као *паралелно тело* са јасно дефинисаним односом са локалном/регионалном самоуправом. Хрватска и Словенија са друге стране, гарантују одређени број мандата мањинама и на локалу/региону али предвиђају и постојање локалних и регионалних мањинских самоуправа.

Важно је напоменути да је у случају Румуније, иако закон експлицитно наводи да у случају да на локалним изборима мањинска листа која не пређе цензус добија једно одборничко место (слично као и на нивоу државе), по правилима за доделу мандата, управо кроз механизам доделе мандата на локалу ова одредба се ретко оствари у пракси.

ЗАКЉУЧНА ЗАПАЖАЊА

Могуће мере за унапређење демократске партиципације националних мањина у оквиру постојећег уставног система

Полазећи од чињенице да српско законодавство у одређеној мери познаје афирмативне мере за обезбеђивање демократске партиципације националних

мањина, али имајући у виду и чињеницу да дата решења нису погодна за партиципацију бројчано мањих мањина могуће је изменама и допунама постојећих прописа повећати проходност мањинских листа на свим нивоима.

1. **Смањивање постојећег броја потребних потписа за утврђивање изборних листа** – Закон о избору народних посланика у чл. 43 став 1. наводи да је изборна листа је утврђена кад је својим потписима подржи најмање 10.000 бирача. Ово правило важи и за већинске и за изборне листе странака националних мањина. Смањивањем броја потребних потписа неопходних за утврђивање изборне листе странака и/или коалиција националних мањина повећао би се број изборних листа странака и/или коалиција националних мањина које учествују на изборима чиме би се повећале шансе за коришћење афирмативне мере *природног прага* за мањинске листе. Српско законодавство већ на нивоу покрајине познаје дато решење где је за мањинску листу потребно 3000 а не 6000 потписа. Слична решења су присутна и у упоредној пракси.
2. **Принцип збирне листе мањинских странака** - Увођењем правила да се у поступку расподеле мандата прво зброје гласови дати свим листама једне мањинске заједнице, па да тако збројени улазе у поступак расподеле мандата, а да се након тога освојени мандати сразмерно поделе међу листама. Овим решењем би се такође потенцијално повећао број мањинских представника у изборним телима. Могуће је увести и одређена ограничења у погледу постојања минималног процента гласова које свака мањинска странка мора да освоји да би могла да се урачуна у збирну листу, слично решењу које познаје Црна Гора.
3. **Умањење природног прага за бројчано мање мањине** – Иако је укидање природног прага неспорно афирмативна мера која је довела до редовог учешћа политичких партија мањина у Народној Скупштини (мађарске, бошњачке, повремено и албанске и ромске) дати праг који се креће између 14 000 и 16000 (око 0.4%) је и даље превисок за већину националних мањина у Републици Србији, посебно оних које појединачно чине мање од 2% становништва. Принцип умањивања природног прага је присутан у Румунији и Мађарској које у оквиру гарантованих мандата постављају квоту од 10% природног прага (Румунија) односно $\frac{1}{4}$ природног прага (Мађарска) као предуслов за освајање наведених гарантованих мандата.
4. **Потреба увођења одређених корективних механизма.** Неспорно је да ће имплементација додатних механизма довести до адекватније демократске партиципације националних мањина у изборним телима, међутим дати механизми отварају могућност и за потенцијалне злоупотребе. Из тог разлога је неопходно увести корективне механизме као што је на пример потреба да изборна листа мора бити јасно назначена на збирној изборној листи као листа

националне мањине да не би довела у заблуду одређени број бирача (пример-учешће на парламентарним изборима 2012. године странке влашке националне мањине *Ниједан од понуђених одговора*).

5. **Јачање улоге међуетничких савета јединица локалне самоуправе** – Имајући у виду да је поред неспорног значаја које учешће националних мањина у изборним телима на свим нивоима има, не сме се занемарити ни чињеница да се највећи део права и слобода националних мањина остварује на нивоу локалне заједнице. Прегледом упоредне праксе може се уочити да низ земаља познаје или локалне самоуправе мањина или облике сарадње на нивоу локала (попут комисије за права мањина). Дата тела су задужена за реализацију активности из домена културне аутономије или делују у сарадњи са локалним властима, уз контролну функцију (обавезно мишљење представника националних мањина, могућност покретања контроле уставности/законитости неког акта). Такође, прегледом одредби Закона о локалној самоуправи може се утврдити да институт међуетничког савета у већој мери има слична овлашћења. Јачањем његовог положаја и увођење обавезе оснивања датих савета са адекватном санкцијом за неиспуњење ове обавезе, ојачала би се веза између локалних власти и националних мањина без претераног одступања од постојећих решења.

Потенцијални изазови у случају промене Устава

Упоредно правна решења нуде, како је већ наведено, неколико потенцијалних модела јачања демократске партиципације националних мањина чија би имплементација у Републици Србији подразумевала измену Устава и изборних закона, међутим при потенцијалним изменама прописа мора се водити рачуна о низу потенцијално осетљивих решења.

Уколико би се увео **модел гарантованих места** мора се водити рачуна о чињеници да одређени број националних мањина користећи постојећа правила већ успева да освоји одређени број мандата и поставља се питање да ли је оправдано дате мањине ограничавати само на број гарантованих места. Поред ове чињенице важно је навести да најчешће модел гарантованих места захтева увођење посебних бирачких спискова, увођење посебних бирачких листића, посебних изборних јединица, потенцијално ограничавање општег бирачког права, посебна правила поделе мандата која се најчешће базирају на већинском систему поделе мандата. Такође, важно је напоменути да ОЕБС сматра да су гарантовани мандати оправдани једино уколико не постоји други адекватнији метод за демократску партиципацију мањина, као и да је од изузетне важности да се води рачуна о заштити посебно осетљивих података о личности.

У случају било које измене изборног система важно је повести рачуна да не дође до разлике у правима између мањина сличне бројности (случај Бошњака у односу на Италијане у Хрватској и Рома у односу на Хрвате у Црној Гори). Такође, упоредно правна пракса указује да системи у коме мањине имају обавезу уписа у посебан списак, гласају у посебној јединци или имају обавезу бирања између општег и посебног бирачког права доводи до великих одступања у излазности у односу на укупан број мањина. (Мађарска свега 35.289 бирача регистровано као гласачи националних мањина од 555.507 мањина по попису и Хрватска где је у посебној изборној јединци гласало свега 19%)

Једно од потенцијалних решења које подразумева измену Устава је и увођење **гласноговорника националне мањине** за оне мањине које нису успеле да освоје мандат коришћењем преференцијалног третмана. Овакав систем постоји у Мађарској и сви представници мањина чине парламентарно тело у саставу мађарског парламента (Парламентарни одбори за представљање националних мањина).

Уколико би се садашњи пропорционални више-мандатни систем са једном изборном јединицом заменио са пропорционалним системом у коме би се гласање вршило у више изборних јединица важно је **водити рачуна о саставу изборних јединица**. Наиме, један од могућих механизма за јачање демократске партиципације мањина је и креирање изборних јединица у којима мањине чине или већину или живе у већем броју. Слично правило важи и у случају креирања мешовитог изборног система са више изборних јединица.