

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о дијаспори и Србима у региону садржан је у члану 97. тачка 17. Устава Републике Србије којим је предвиђено да Република Србија уређује и обезбеђује односе од интереса за Републику Србију, и члану 13. Устава Републике Србије којим је предвиђено да Република Србија штити права и интересе својих држављана у иностранству и развија и унапређује односе Срба који живе у иностранству са матичном државом.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

У новије време све је већи број држава, посебно у Европи, које почињу истински да се брину о стварном и правном положају своје дијаспоре. Разлози за то су различити: жеља да се обједине све снаге једног народа: буђење националне свести, покушај да се помоћ дијаспоре искористи за потребе унутрашње и спољне политике, а такође и економског развоја земље; настојање да се оствари историјско помирење разних делова истог народа (нека врста гриже савести због ранијег негативног односа према припадницима дијаспоре у иностранству, и др.). Који од ових елемената ће имати превагу зависи, разуме се, од државе до државе, као и од тренутка када се питање поставља. Ипак неће се погрешити уколико се констатује да се ради о истовременом деловању више фактора.

Појам дијаспоре данас се најчешће користи у врло широком значењу, при чему се имају у виду не само они који су напустили земљу у којој су рођени, већ и сви други припадници неког народа који из неког разлога живе изван граница своје матичне државе. До таквог њиховог положаја често долази због *емиграције*, тј. мање или више добровољног исељавања већих група из земље чије држављанство имају, из економских, политичких, верских и сл. разлога. Други велики извор дијаспоре су *избеглице*, тј. лица која пребегну на територији стране државе, најчешће из оправданог страха по личну безбедност. Трећи велики корпус могућих припадника дијаспоре неког народа неког народа чине *припадници етничких одосно. националних мањина*, тј. они сународници већинског народа дате државе који се налазе у мањинском положају у некој страни држави.

Значајан број чланова дијаспоре чине и припадници *националних мањина*. За Србију је посебно важан положај српске националне мањине у суседним државама, а пре свега у Босни и Херцеговини, у којој Срби имају статус конститутивног народа.

Као и многи други народи, и српски народ има значајну дијаспору. Она у апсолутном смислу није велика као што су дијаспоре неких далеко већих народа, али је ипак врло бројна. Штавише, она је веома значајна у релативном смислу тј. представља велики део српског народа. Нема прецизних података о броју припадника дијаспоре јер никада није извршен попис, али оперише се бројем од 3-4 милиона, што значи да готово трећина нашег становништва живи изван граница Србије. Чак и да није тако, она не би смела да буде заборављена од матичне државе.

Разни разлози довели су да тога да се Срби нађу изван граница своје матичне државе. Ту је свој удео имала економска емиграција и то како у прошлости, тако и данас, али утицали су, у неким периодима и знатно више од економског момента и разни други фактори – политички сукоби и унутрашње поделе, ратови, прекрајање граница (конкретно у најновије време распад СФРЈ и тиме претварање Срба у републикама бивше СФРЈ у припаднике националне мањине) и др. Уосталом, и

није толико битно зашто Срби о којима је реч живе у иностранству. Далеко је важније шта се може учинити да се ојачају њихове везе са матичном државом и, посебно, да им се зајамчи одговарајући правни статус.

Правни извори у овој материји су веома хетерогени и подразумевају како унутрашње правне акте држава (матичне државе и државе у којој припадници дијаспоре живе), тако и велики број међународних докумената (вишестрани међународни уговори, двострани уговори, одређене одлуке међународних тела и органа неких међународних организација). На међународном плану, ова материја се делом уређује вишестраним међународним уговорима који се, макар делимично или посредно, односе на ову проблематику (уговори о држављанству, о заштити мањина, о правима радника миграната, о признању сведочанства о завршеном образовању, итд.), а знатно ближе релевантним двостраним споразумима између заинтересованих држава (уговори о правном положају конкретних националних мањина; о социјалном осигурању; о избегавању двоструког опорезивања; о сарадњи у области културе...).

Иако су у најновије време предузети одређени конкретни кораци у циљу побољшања положаја припадника дијаспоре и Срба у региону мора се приметити да ова питања још увек нису на прави начин, а у сваком случају нису свеобухватно регулисана законодавством Републике Србије. Време у којем живимо, појачан интерес за земљаке у иностранству и њихов за збивања у матичној држави, коначно национално помирење разних завађених делова српског народа, све тешње повезивање разних делова света (па у томе и Срба расејаних по свету), реформа нашег друштва и посебно, правног система, као и низ других момената, стварају погодно тло за покушај да се правни положај српске дијаспоре уреди на један колико је могуће свеобухватан, демократичан и за све прихватљив начин.

С тим у вези, одмах треба приметити да много тога указује да у разради идеје да се на нови начин регулише положај дијаспоре и Срба у региону предност треба дати једном свеобухватном пропису који би представљао неку врсту кодификације ове материје. Ово зато што би парцијално регулисање путем измена и допуна читавог низа прописа било недовољно. Оно не би било оправдано са становишта правне сигурности, а изнад свега увек је боље (и за надлежне државне органе и за сама лица о којима је реч) да постоји један основни пропис. Чак и ако се њиме не могу уредити баш сва релевантна питања, постојање једног закона отвара пут да се њиме регулишу најважнији моменти и утврде основни принципи у датој материји.

Посебне одредбе о заштити права и интереса припадника матичног одн. већинског народа (народа који је дао име одговарајућој држави) који живе у иностранству садржане су већ у савременим уставима низа држава (хронолошким редом): Румуније (1991, чл. 7), Украјине (1996, чл. 12), Мађарске (1989, изм. 1997, чл. 6/3), Пољске (1997, чл. 6), Албаније (1998, чл. 8), Македоније (1991, изм. 2001, чл. 49/1), Словачке (1992, изм. 2001, чл. 7а), Хрватске (1990, изм. 2001, чл. 10) и др. У нешто другачијем облику (реч је о изричитом помињању сународника припадника већинских народа тих држава који раде у иностранству) одговарајуће одредбе садржане су нпр. у уставима Шпаније (1978, чл. 42) и Грчке (1986, изм. 2001, чл. 108).

Одговарајуће прописе који се односе на регулисање положаја сународника у иностранству донео је у последњих неколико година читав низ земаља. Овде вреди поменути (хронолошким редом): аустријски *Савезни закон о изједначавању Јужних Тиролаца са аустријским грађанима у одређеним административним областима* (1979), словачки *Закон о словачким исељеницима и измени и допуни неких закона* (1997), руски *Савезни закон о државној политици Руске Федерације у односу на сународнике у иностранству* (1999), бугарски *Закон о Бугарима који живе изван Републике Бугарске* (2000), мађарски *Закон LXII о Мађарима који живе у суседним земљама* (2001, изм. 2003), румунски *Закон о Румунима који живе у иностранству* (2004), и др.

Дијаспори се приписује изузетна улога у тзв. „пост-конфликтним друштвима”, тј. оним која су претрпела разарања услед великих катастрофа, ратова и политичких криза. Светска искуства показују да у таквим случајевима дијаспора исказује спремност брзог реаговања пружањем ефикасне помоћи. На другој страни, миграција, која је иначе у корену настанка дијаспоре, има одлучујући значај за развој како матичне државе, тако и стране државе у којој живи односни припадник дијаспоре, па одговарајуће државне политике покушавају да помире, тј. усагласе добитке (потребе) и губитке обе стране, путем разних механизма: билатералних споразума, програма намењених циркуларним миграцијама, привремених боравака и привремених/повремених радних ангажовања, и најзад повратка.

У активирању ресурса припадника дијаспоре и Срба у региону неопходно је претходно успостављање поверења, стабилних и сталних односа између њих, страних држава у којој живи дијаспора и матичне државе. Уопштено говорећи, укључивање дијаспоре и Срба у региону у развој матичне државе изгледа веома сложено и контроверзно питање, посебно у данашње време глобализације, ниског популационог пораста, високих емиграционих стопа на релацији неразвијени – развијени свет, локалне интеграције и ниског природног обнављања становништва, што прети да угрози биолошки опстанак многих нација. Али, имајући у виду значајан капитал са којим располаже дијаспора, свакако да све указује на неопходност предузимања свих неопходних мера ка њиховом укључењу у свеобухватни развој матичне државе. Доношењем једног системског закона који ће регулирати основне принципе и моменте у односима матична држава-дијаспора и матична држава-Срби у региону, представља почетак партнерских односа матичне државе и дијаспоре, односно и Срба у региону.

Припадници дијаспоре и Срби у региону поседују различите нивое **хуманог или културног капитала** у смислу образовања, вештина, знања и *know how*. Програми се обично усмеравају на *brain drain*, дакле на припаднике елите, јер њиховим одласком настају велики губици за земље порекла, које су инвестирале значајне финансијске и друге ресурсе у њихово школовање. Када они одлуче да иду, матица не губи само кроз директне инвестиције, већ и преко изгубљених добитака и изгубљеног „мотора” процеса модернизације, популационог развитка, итд. (висока стопа емиграције плус ниске стопе фертилитета у земљама попут Србије, доводе до брзог старења становништва). Зато постоје бројне мере које теже да искористе хумани капитал дијаспоре за развој матице. Прво, осећа се потреба за стварањем потпуне и тачне базе података, а посебно једне банке података о високообразованим лицима која су се одселила. Међународна организација за миграције (ИОМ) поседује значајне податке о томе да чланови дијаспоре имају снажан порив да подрже своје земље порекла, путем програма: повратка стручњака, циркулације (*brain circulation*) привремених радних уговора, летњих кампова, професионалне подршке, консултација, али под условима сигурних механизма који ће обезбедити да они сачувају своје каријере у иностранству и да постоји институционализована кооперација (билатерални државни споразуми, Декларација). Осим тога, постоје бројни програми размене студената, универзитетских наставника и етаблираних стручњака, којим се директно подстиче циркулација уместо трајне миграције, а коју установљава држава.

Поред **хуманог или културног капитала** ту је и **социјални капитал** подразумева неформалне везе и мреже комуникације, које настају на бази поверења, реципроцитета и заједничких вредности. Неформалне мреже се успостављају унутар кругова: породице, сродника, пријатеља, колега, и локалне заједнице (суседство). Следећи тип социјалног капитала је тзв повезујући *bridging*), који обухвата односе са институцијама и унутар заједнице. Обе врсте социјалног капитала су од изузетног значаја када се ради о дијаспори. Социјални капитал је незаобилазан елемент у приступу проблемима интеграције миграната и формирања (новог) идентитета у земљама пријема, тако да је он задобио веома значајно место у политичким дебатама, као важно средство објашњења економских, социјалних и миграторних политика (*Ionesco, 2005*). Најочитији пример за то су дознаке и трговинске везе, које се активирају због јаким неформалних веза чланова дијаспоре и њихових породица и земљака код куће.

Афективни капитал заснива се на сентиментима, осећањима појединца, као што су:

- 1) лични интерес да се помогне својој земљи, на основу осећања одговорности, („да се развијени свет доведе кући“) па чак и на осећању кривице (Ionesco, 2005);
- 2) „носталгичној“ трговини (етно-бизнис, извоз националних производа и услуга у иностранство, што се може подржати и политичким мерама).

Под **локалним капиталом** се подразумева да многи мигранти потичи из истих крајева те да се и насељавају у истим деловима држава/територије у иностранству („ланци миграције“). За политичаре, то значи да се много може постићи преко тзв „комунитарних иницијатива“, као што су, активности и мреже унутар познатих градских четврти светских метропола (Кинеска, Пољска, Ирска, Грчка, Италијанска, Мексичка), што указује на локална обележја мигрантских транснационалних идентитета. Захваљујући удруживању социјалног и локалног капитала (неформалних веза, знања и информација из отаџбине, потреба развоја, недостатака, инфраструктуре, и сл), такве локалне заједнице могу да убрзају процедуре запошљавања, почетака нових бизниса, пројеката запошљавања у оквиру малих и средњих предузећа итд. Односи земаља пријема са локалним заједницама миграната такође олакшавају да се сазна који су то адекватни начини конкретне помоћи мање развијеним државама света.

Други вид помоћи матичној држави је путем **добротворних невладиних организација**. Тако на пример, Индијске невладине организације пружиле су пуну подршку важним областима индијске економије и друштва, који се, брзо, мењају. Њихова помоћ је стигла до разних делова друштва, као што су: жене, деца, бескућници, становници сламова, радници који раде на црно, безземљаша. Неки чланови Српске дијаспоре су пружили велики допринос завичају у том погледу: у градњи црква (познати Храм Св. Саве на Врачару), затим болница, школа, зграда опера, објекта инфраструктуре (мостова, путева) као и кроз програм подршке интерно расељеним лицима са Косова у куповини и/или насељавању напуштених кућа и газдинстава старих људи (без наследника) у крајевима са веома ниским natalitetом (Војводина, југоисточна Србија итд).

Образовању се придаје веома велики значај у савременој економији услуга и друштву заснованом на клијенту. Постоје два битна начина подстицања улагања културног капитала дијаспоре у развој матичне државе:

- 1) Први начин се тиче свих оних добитака које су они остварили за земље пријема. Искуство и извештаји са терена показују да је већина припадника српске дијаспоре постигла завидне резултате на образовном и професионалном плану, па би било веома мудро када би се њима пружиле шансе да поделе своја знања са земљом порекла, као и да у њу инвестирају (на пример у мала и средња предузећа). Други начин се односи на задржавање најбољих студената у земљи. Али, услов свих услова јесте, свакако, друштвено економски и институционални опоравак матице (развој образовања, тржишта, правде, финансијског сектора, запослења, социјалне заштите, здравства). То су изгледа најзначајнији предуслови који би могли да успоре даље миграционе токове ка Западу. Један такав механизам су и програми „циркулације стручњака“, који омогућавају професионалцима, професорима и научницима да неко време проведу у иностранству у водећим компанијама и на универзитетима.
- 2) Други веома значајан начин очувања идентитета и његовог преношења на нове генерације јесте организовање школа српског језика за децу наших миграната и њихово снабдевање квалитетним уџбеницима, затим ту су: курсеви из културе, историје, литературе и биографије познатих писаца, научника, уметника, а то би све требало да буде подстакнуто и организовано од стране матичне државе у земљама њихове дестинације као и у самој Србији (летњи кампови, посете, екскурзије, изложбе, и сл). У том смислу, добар је пример невладине организације КАРОМ, која представља школу српске традиције из Сремских Карловаца. Њен тим наставника је спреман да путује у места где живи наша дијаспора и да понуди тродневне или петодневне курсеви српског језика, књижевности, историје, религије, и етнологије.

Спортисти такође имају важну улогу у савременом друштву јер су управо они најистакнутији преносиоци културе, језика, националних симбола и идентитета. Србија је широм света позната по великим спортским асовима у многим дисциплинама: тенису, кошарци, одбојци, ватерполу, атлетици. Ти млади људи су најбољи представници земље порекла, а захваљујући њиховој слави, а често и великим капиталним улагањима у матичну државу, они утиру пут новој слици отаџбине, И отварају врата за друге стране потенцијалне инвеституре (компаније, предузећа и донаторе), а све то захваљујући свом социјалном капиталу, везама, пријатељствима.

Доношење Закона стимулисаће појединце и предузећа из иностранства да улажу нове капацитете и технологије у Републику Србију. Примена Закона представља подршку ефикаснијем пуњењу буџета Републике Србије, што ће позитивно утицати на општу и заједничку потрошњу становништва.

Усвајање Закона, битно ће утицати на повећан трансфер капитала и технологије, а пре свега на трансфер радника. Основни циљ тога је повезивање дијаспоре са животом и збивањима у Републици Србији, што би требало да доведе до јачања веза између дијаспоре и Републике Србије, а нарочито до тога да се најквалитетнији међу њима укључе у развој Републике Србије. Све то би требало да утиче на стварање и очување јединственог културног, привредног и другог амбијента у којем би активно сарађивали и најугледни Срби који живе у иностранству, што истовремено подразумева појаву нових привредних субјеката на тржишту и развој свести о конкуренцији.

У досадашњој пракси није било ниједног системског закона који би свеобухватно уредио однос између матице и дијаспоре. То се показује као својеврстан проблем. С тим у вези, одмах треба приметити да много тога указује да у разради идеје да се на нови начин регулише положај дијаспоре предност треба дати једном свеобухватном пропису који би представљао неку врсту кодификације ове материје.

Имајући све то у виду, може се констатовати да без доношења једног посебног законског акта, проблем односа на релацији матица – дијаспора, када је у питању Република Србија не би могао бити решен на задовољавајући начин.

Анализом других могућности за решавање проблема, уочава се да доношење Закона нема алтернативу при регулисању положаја дијаспоре.

Закон уважава захтеве Европске Уније, извештаје Венецијанске комисије, искуства развијених земаља и преставља унапређење у односу на досадашњу празнину, односно непостојање оваквог Закона у законодавству Републике Србије. Парцијално регулисање односа матица-дијаспора путем измена и допуна читавог низа законских прописа прописа није довољно. Оно не би било оправдано са становишта правне сигурности, а изнад свега увек је боље (и за надлежне државне органе и за сама лица о којима је реч) да постоји један основни пропис. Чак и ако се њиме не могу уредити баш сва релевантна питања, постојање једног закона отвара пут да се њиме регулишу најважнији моменти и утврде основни принципи у датој материји.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

I. глава „Основне одредбе” обухвата чланове 1-3. Закона о дијаспори и Србима у региону.

Члан 1. којим се прецизира предмет Закона.

Наиме, Законом о дијаспори и Србима у региону уређује се:

- начин очувања, јачања и остваривања веза дијаспоре и Срба у региону са матичном државом;
- надлежност и међусобни однос органа Републике Србије у обављању послова у области односа са дијаспором и Србима у региону;
- оснивање Буџетског фонда за дијаспору и Србе у региону;
- конституисање и надлежност представничког тела дијаспоре и Срба у региону;
- евидентирање организација у дијаспори и организација Срба у региону, као и
- додела националних признања у области односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону.

Члан 2. чине дефиниције појмова коришћених у овом Закону. Закон се односи на две категорије лица: припаднике дијаспоре и Србе у региону, па су стога предметни појмови прецизније и објашњени.

Под појмом „дијаспоре” у смислу предметног Закона подразумевају се:

- држављани Републике Србије који живе у иностранству;
- припадници српског народа исељеници са територије Републике Србије и из региона и њихови потомци.

Под појмом „Срби у региону” Закон подразумева припаднике српског народа који живе у Републици Словенији, Републици Хрватској, Босни и Херцеговини, Црној Гори, Републици Македонији, Румунији, Републици Албанији и Републици Мађарској.

У складу са савременим домаћим и међународним стандардима људских права, који се односе на тзв. родну равноправност, у Нацрт закона уводи се **члан 3.** којим се установљава равноправност жена са мушкарцима, првенствено у језичком смислу. Ова одредба је конципирана с разлога да би се избегло да се у свакој наредној одредби Закона, сваког будућег члана, употребљава поред мушког рода и женски род (нпр. пример „припадник / припадница дијаспоре).

II. глава „Очување, јачање и остваривање веза матичне државе и дијаспоре као и матичне државе и срба у региону”, обухвата чланове 4-8. Закона о дијаспори и Србима у региону.

Одредбом **члана 4.** Нацрта закона врши се конкретизација активности и начина за очување и јачања веза матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону,

- 1) побољшањем положаја и заштитом права и интереса припадника дијаспоре и Срба у региону закључивањем одговарајућих двостраних и вишестраних међународних споразума о заштити мањина, у складу са највишим међународним стандардима;
- 2) употребом, учењем, чувањем и неговањем српског језика и ћириличног писма, чувањем и неговањем српског културног, етничког, језичког и верског идентитета;
- 3) унапређивањем економске сарадње матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону;
- 4) обезбеђивањем услова за рад Скупштине дијаспоре и Срба у региону и њених савета, Савета за односе са Србима у региону, Буџетског фонда за дијаспору и Србе у региону и Савета за дијаспору и Србе у региону;
- 5) доделом националних признања за посебан допринос очувању и јачању веза матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону.

Република Србија може предузимати мере ради остваривања веза и са исељеницима са територије Републике Србије и њиховим потомцима, који нису обухваћени чланом 2. овог закона, ако постоји заједничка свест о потреби очувања традиционалних односа и историјских веза.

Свакако да се све активности предвиђене овим Законом, не могу остваривати, уколико у буџету Републике Србије, нису предвиђена буџетска средства за ту намену. Предвиђањем посебне

одредбе којом се изричито прецизира да ће се средства за спровођење предметних активности обезбедити у буџету Републике Србије, заправо се гарантује сталност и сигурност примене самог закона у пракси (**члан 5.** Нацрта закона).

Одредбе **чланова од 6-8.** Нацрта закона прецизирана је процедура за спровођење конкурса за суфинансирање пројеката који својим квалитетом доприносе очувању и јачању веза матичн државе и дијаспоре и матичне државе и Срба у региону. Одредбом члана 7. направљена је равнотежа у одлучивању. Наиме, министру за дијаспору су дата овлашћења у одређивању конкретних пројеката, што је за функционисање система неопходно, али министар то не може да уради уколико не прибави мишљење конкурсне комисије. Значи, предметном одредбом обезбеђена је равнотежа између функционалности са једне и најшире демократичности са друге стране. Чланом 7. Закона утврђена је обавеза подношења извештаја о остваривању пројеката за која се користе средства буџета Републике Србије, а чланом 8. да надзор над наменским коришћењем средстава врши министарство надлежно за дијаспору.

III. глава „Надлежност у области односа матичне државе и дијаспоре као и матичне државе и Срба у региону” обухвата чланове 9-13. Закона о дијаспори и Србима у региону.

Члан 9. Закона прописује да Влада утврђује политику матичне државе према дијаспори, као и према Србима у региону, коју спроводи министарство надлежно за дијаспору, као и други органи државне управе у оквиру утврђеног делокруга.

Чланом 10. Закона истакнута је неопходност сарадње државних органа у области односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону.

Члан 11. Закона дефинисан је користећи аналогију са чланом 3. Закона о спољним пословима, по којем министарство надлежно за дијаспору:

- 1) предлаже Влади доношење аката и предузимање мера којима се обликује политика Владе према дијаспори и Србима у региону и, с тим у вези, припрема документацију, информације и анализе из области односа према дијаспори и Србима у региону;
- 2) прати реализацију Стратегије очувања и јачања односа матичне државе и дијаспоре, односно матичне државе и Срба у региону (у даљем тексту: Стратегија);
- 3) прати стање у области односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону, утврђује и проучава последице утврђеног стања и, зависно од утврђеног предузима мере или предлаже Влади доношење прописа и предузимање мера на које је овлашћена;
- 4) води евиденцију организација и савеза организација у дијаспори, као и евиденцију организација и савеза организација Срба у региону;
- 5) стара се о обезбеђењу услова за оснивање и рад културно-информативних центара у страним државама у којима живи дијаспора, у сарадњи са Министарством културе и Министарством спољних послова;
- 6) додељује национална признања за посебан допринос очувању и јачању веза матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону;
- 7) врши друге послове утврђене законом.

Чланом 12. Нацрта закона предвиђено је доношење Стратегије очувања и јачања односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону као најважнији и најуопштенији правно-политички документ. Одлуку о утврђивању Стратегије доноси Влада Републике Србије.

Члан 13. Закона утврђује се Дан дијаспоре и Срба у региону који се прославља сваке године 28. јуна, на Видовдан. Иста одредба садржана је и у Закону о Румунима који живе у иностранству, из 2004. У њиховом случају то је 30. децембар.

IV. глава „Организације у дијаспори и организације Срба у региону” обухвата чланове 14-26. Закона о дијаспори и Србима у региону.

Ради очувања и неговања српског културног, етничког, језичког и верског идентитета, као и остваривања културне, спортске, просветне или научне сарадње са матичном државом, **чланом 14.** Закона установљено је постојање организација у дијаспори, као и организација Срба у региону. Под организацијама у дијаспори, у смислу овог Закона, подразумевају се слободни и добровољни облици удруживања припадника дијаспоре, односно Срба у региону, ради чувања и неговања српског културног, верског и етничког идентитета, као и остваривање културне, просветне, научне сарадње или спортске сарадње са матичном државом са недобитним циљем, а у складу са прописима стране државе у којој живи дијаспора, односно Срби у региону. Напомињемо да је предметни члан конципиран у складу са достављеним мишљењем Министарства за државну управу и локалну самоуправу, као и мишљењем Републичког секретаријата за законодавство на првобитни текст Нацрта закона. Оно што је потребно истаћи, а што је одредбама предметног члана јасно предвиђено јесте, да ће организације радити у складу са позитивним прописима стране државе у којој живи дијаспора, и да ће организације пословати са непрофитним циљем.

Чланом 15. Нацрта закона конституише се Скупштина дијаспоре и Срба у региону. Скупштина дијаспоре и Срба у региону је највише представничко тело дијаспоре и Срба у региону.

Чл. 16. и 17. Нацрта закона прописана је надлежност и састав Скупштине дијаспоре и Срба у региону. Слично решење садржи члан 7. Закона о Румунима који живе у иностранству, 2004. Наиме, одредбама датог члана установљено је постојање Конгреса Румуна који живе у иностранству. Разлика је у томе што Конгрес Румуна обухвата само оне Румуне који живе у иностранству, док Скупштина дијаспоре и Срба у региону, у смислу овог Закона, обухвата, у подједнакој мери, како припаднике дијаспоре и припаднике Срба у региону, тако и припаднике матичне државе. Оваквим законским решењем имплицира се веће јединство матичне државе са дијаспором и Србима у региону, што је и основни циљ овог Закона. Наиме, то је сасвим оправдано уколико имамо у виду да управо матична држава има са једне стране посебну и највећу могућу одговорности за бригу о дијаспори и Србима у региону, али, са друге стране, матична држава и посебним материјалним средствима и издвајањима у том смислу се брине о интересима дијаспоре и Срба у региону и њеном повезивању са матичном државом.

Да би на адекватан и успешан начин Скупштина дијаспоре и Срба у региону обављала послове у оквиру утврђене надлежности, неопходно је да у њеном раду учествују легитимни представници дијаспоре и Срба у региону. У смислу предложеног Нацрта закона названи су термином „делегати”. **Чланом 18.** став 1. прецизно је дефинисано да су делегати лица која су уважена у средини у којој живе, спремни да обављају послове очувања и јачања односа матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону и бирају се за државе или делове држава где борави значајан број припадника дијаспоре, односно Срба у региону. Ставом 2. цитираног члана дат је распоред делегата дијаспоре и Срба у региону који у највећој мери одговара потребама анализираним у досадашњој пракси, сходно, пре свега бројности. Овде је такође битно истаћи и став 5. цитираног члана којим је прописано да се матична држава неће мешати у поступак и услове избора делегата у Скупштини.

Чл. 19-22. Нацрта закона регулисана су питања конституисања, начина одлучивања и заседања Скупштине дијаспоре и Срба у региону.

Чланом 23. Нацрта закона одређује се да, за разматрање и претресање питања у појединим областима од значаја за очување и јачање односа матичне државе и дијаспоре, Скупштина образује савете дијаспоре као стална радна тела, и то:

- Економски савет дијаспоре;
- Савет за статусна питања дијаспоре, и

- Савет за културну, просветну, научну и спортску сарадњу.

Наиме, иако је проблематика положаја дијаспоре, као и њихов однос са матичном државом, у принципу, јединствена, ипак постоје извесне разлике и специфичности у три, до сада маркиране и издиференциране области: економска сарадња, статусна питања, као и очување националног идентитета. Ипак, важно је нагласити да су поменути савети радна тела Скупштине, те да су кроз рад Скупштине њихове активности координиране.

Чл. 24-26. прецизирана је надлежност сва три савета и теме којима се баве. Важно је истаћи да сватри савета представљају интересе дијаспоре, сваки у својој области, и Скупштини предлажу мере.

У. глава „Савет за односе са Србима у региону” обухвата чланове 27-33. Закона о дијаспори и Србима у региону.

У члану 27. Нацрта закона конституише се Савет за односе са Србима у региону, као тело Републике Србије које обавља одређене послове и задатке из области сарадње, заштите интереса и унапређивања односа Републике Србије са Србима у региону.

Чл. 28. и 29. Нацрта закона прописана је надлежност и састав Савета за односе са Србима у региону. Наиме, у члану 28. Нацрта закона прописано је да се Савет :

- 1) разматра питања у свим областима од значаја за очување и јачање односа матичне државе и Срба у региону;
- 2) предлаже надлежним органима мере за унапређење економске сарадње Републике Србије са Србима у региону;
- 3) разматра питања и предлаже решавање повратка Срба у места ранијег пребивалишта, која су, као избеглице, напустили у периоду распада СФРЈ и предлаже мере ради заштите њихових права у циљу одрживог повратка;
- 4) разматра могућности за стварање услова и повољног окружења за инвестиционе програме и пројекте организација Срба у региону;
- 5) развија и унапређује сарадњу са јединицама локалне самоуправе и регионалним привредним коморама у Републици Србији и земљама региона;
- 6) разматра питања која се односе на употребу, учење, чување и неговање српског језика и верског идентитета Срба у земљама у региону;
- 7) разматра питања информисаности Срба у региону о догађајима у матичној држави и информисаност грађана Републике Србије о положају и активностима Срба у региону;
- 8) разматра начине за побољшање положаја и заштите индивидуалних и колективних права и Срба у региону;
- 9) разматра начине за укључивање Срба у региону у друштвени и политички живот Републике Србије;
- 10) разматра начине за побољшање услова за остваривање бирачког права држављана Републике Србије који живе у региону;
- 11) разматра иницијативе за доношење прописа који су од значаја за Србе у региону;
- 12) утиче на стварање и унапређење културних, научних, просветних и веза у области спорта у односима матичне државе и Срба у региону;
- 13) организује пројекте који имају за циљ укључивање Срба у окружењу и њихових организација у научни и културни живот Републике Србије;
- 14) указује Савету за дијаспору на пројекте који су приоритетни и од посебног значаја за Србе у региону;
- 15) обавља и друге послове од значаја за интересе Срба у региону.

Чланом 29. Нацрта закона прецизно је дефинисан круг лица који улазе у састав Савета за односе са Србима у региону, и то: председник Републике Србије; председник Владе, представници

ресорних министарстава: министар надлежан за спољне послове, министар надлежан за дијаспору, министар надлежан за просвету, министар надлежан за културу, министар надлежан за вере и министар надлежан за финансије, као и председник Извршног већа АП Војводине, представник Српске православне цркве и комесар Комесаријата за избеглице Републике Србије.

Чланом 30. Нацрта закона регулисан је статус секретара Савета, који учествује у раду Савета без права одлучивања. Секретар Савета стара се о извршавању закључака и других аката Савета и обавља друге послове који су одређени пословником и другим општим актима Савета.

Чланом 31. Нацрта закона прописано је да стручне и административне послове за потребе Савета обавља министарство надлежно за дијаспору, министарство надлежно за спољне послове и дипломатска и конзуларна представништва Републике Србије у тим земљама.

Чланом 32. и 33. Нацрта закона детаљно је уређен начин рада Савета, као и питања која се ближе уређују Пословником о раду Савета, а која су значајна за његов рад.

VI. глава „Буџетски фонд за дијаспору и Србе у региону” обухвата чланове 34-37. Закона о дијаспори и Србима у региону.

У упоредно-правној анализи којом су обухваћене земље које законским путем регулишу односе на релацији матична држава – дијаспора, утврдили смо да постоји изричито предвиђена могућност оснивања фондова за дијаспору, нпр. Закон Руске Федерације о државној политици Руске федерације у односу на сународнике у иностранству из 1999. године. Битно је нагласити да су одредбе **члана 34, 35 и 36.** које регулишу сврху, време за које се оснива, управљање и извори финансирања Буџетског фонда за дијаспору и Србе у региону, дефинисане су, у непосредној сарадњи са Министарством финансија. Наиме, реч је о Буџетском фонду који се оснива на неодређено време, којим управља министарство за дијаспору и који се оснива за остваривање тачно одређених циљева. Наиме, члан 34. став 1. прописује да се Буџетски фонд оснива ради остваривања следећих циљева: **1)** употреба, учење, чување и неговање српског језика и ћириличног писма, чувањем и неговањем српског културног, етничког, језичког и верског идентитета кроз: - подршку свим облицима образовно-васпитног рада у иностранству; - обезбеђивавање уџбеника и другог дидактичког материјала и обезбеђивавање накнада за учење српског језика и ћириличног писма; **2)** спречавање асимилације неговањем блиских односа са матичном државом, јачањем свести о пореклу, очувањем и неговањем српског културног, етничког и верског идентитета кроз: - подршку пројектима који својим квалитетом доприносе јачању веза матичне државе и дијаспоре; - подршку најзначајним манифестације у области културно-уметничког аматеризма и манифестације изворног народног стваралаштва; **3)** унапређење информисања путем: - електронских медија (телевизијски и радио преноси, и други аудио-визуелни материјал на српском језику и ћириличком писму; интернет: веб портали, e-mail дискусија, електронска пошта, форуми и блогови), у складу са међународним правом; - организовањем традиционалних конференција и манифестација; - дистрибуцијом публикација које садрже информације о националном идентитету, обележјима, друштвеним вредностима, култури, историји, економији, брендovima, важним акцијама и иницијативама које долазе из Републике Србије и сл; **4)** развој узајамно корисних односа између стране државе у којој живи дијаспора и матичне државе и Срба у региону кроз презентацију и промоцију културне баштине и културних активности и унапређења имиџа Републике Србије.

У ставу 1. члан 34. Нацрта закона говори се о начинима који ће допринети употреби, учењу, чувању и неговању српског језика и ћириличног писма, чувању и неговању српског културног, етничког, језичког и/или верског идентитета. Ту је пре свега подршка свим облицима образовно-васпитног рада у иностранству, затим обезбеђивање уџбеника и другог дидактичког материјала као и обезбеђивавање накнаде за учење српског језика и ћириличног писма. Право на употребу матерњег језика у суштини спада у низ права везаних за неговање сопствене културе и традиције. Међутим, значај очувања и слободног коришћења језика ја такав да је

неопходно издвојити га посебно. Управо, заборављање матерњег језика представља први озбиљан корак ка потпуној асимилацији. Ускраћивање наставе на матерњем језику поред директних последица на појединце, утиче и на мањину као целину. Ако деца из њених редова нису у прилици да се школују на матерњем језику односно да уче тај језик као посебан предмет, по логици ствари тешко ће се развити интелигенција, уметност и стваралаштво једног народа. Они који заврше одговарајуће школе имају више изгледа да се са сваким даљим кораком којим напредују ка већем знању (вишем нивоу образовања) истовремено удаљавају од културе свог народа и уместо тога прихватају културу (а тиме и идентитет) већинског народа. Код таквог развоја догађаја, временом ће опати и интересовање за јавно информисање на језику мањине, службену употребу језика и др., што ће највероватније бити увод у асимилацију. Из тих, а и многих других разлога немање наставе на матерњем језику значи појачну опасност од природне асимилације. Међутим, права у домену школства не свде се, бар не у наше време, само на наставу на свом језику односно на могућност учења тог језика. Она обухватају и право на стицање знања о историји, географији, елементима културе одређеног народа. У тесној вези са овим су и нека друга права која омогућавају да се ова права уживају на најпотпунији начин (нпр. право прекограничних контаката са сународницима у иностранству). Грубо говорећи, каталог мањинских права у домену образовања је широк, али овде су наведена само нека најсвојнија права која се везују за посебно образовање за припаднике етничких мањина: на недискриминацију и једнаке могућности приступа образовању; на наставу на матерњем језику; на стицање основних сазнања о историји, географији, уметности и др. свог матичног народа; на оснивање и одржавање образовних установа односно мањине (приватних, верских); на финансирање из Буџетског фонда за дијаспору и Србе у региону, односно суфинансирање мањинских школа (како државних, тако и приватних, односно верских); на наставак школовања у матичној држави (матичној држави мањине); на добијање одговарајуће финансијске и друге помоћи из матичне државе (слање уџбеника, наставних помагала, предавача, итд), итд. Велику подршку организовању и спровођењу образовно-васпитног рада у иностранству свакако представља обезбеђивање уџбеника, књижевна дела, дидактичког материјала и других извора за учење српског језика и ћириличног писма. У савременом свету посебана права у домену школства се неизоставно регулишу свим релевантним савременим међународноправним и другим документима. Тако нпр. Оквирна конвенција, као најзначајнији међународноправни инструмент данашњице, садржи поред осталог и одредбе о овим питањима. Нпр. њом је утврђено да ће уговорнице где је погодно, предузети мере у области образовања и истраживања за неговање културе, историје, језика, вере својих националних мањина и већине (члан 12/1).....Ова права су призната и на универзалном плану. Мада Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1996) нема у том погледу недвосмислених одредби, чланом 4/3-4 Декларације УН о правима правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина (1992) дато право је ближе одређено.

У ставу 2. члана 34. говори се о начинима спречавања асимилације, неговањем блиских односа са матичном државом, јачањем свести о пореклу, очувањем и неговањем српског културног, етничког и верског идентитета кроз: - подршку пројектима који својим квалитетом доприносе јачању веза матичне државе и дијаспоре; - подршку најзначајним манифестације у области културно-уметничког аматеризма и манифестације изворног народног стваралаштва. Реч је уствари о праву на неговање сопствене културе и традиције, које уз право на опстанак и идентитет, представља једно од најопштих права под које би се могла подвести многа друга права, па и право на употребу матерњег језика, на школовање на том језику. Ближе гледано, у низу конкретних права која чине садржину неговања сопствене културе и традиције, посебно се могу истаћи: право на изражавање и развој сопствене културе (на разне начине: ношењем народних ношњи, бележењем, певањем, јавним извођењем и сл. сопствених народних песама и другим облицима фолклора); право на упражњавање сопствене вере и верских обреда, подизање богомоља.... право на сопствену издавачку делатност, позоришта, радио и ТВ програме и друге облике уметности мањине, односно на језику мањине; право на употребу националних симбола и њихово истицање на јавним местима; право на празновање празника националне мањине и др. Право на неговање сопствене културе и традиције, заједно са конкретним правима која су његов саставни део представља, уз очување

голог опстанка, срж мањинске заштите. Уместо разних других примера, довољно је подсетити да најважнији међународни извор у овој материји- Међународни пакт о грађанским и политичким правима у члану 27. изричито утврђује да лица која припадају етничким, верским или језичким мањинама не могу бити лишена права да имају свој сопствени културни живот, да исповедају своју сопствену вероисповест и обављају верске дужности, или да употребљавају свој сопствени језик.

У ставу 3. члана 34. Нацрта закона указује на начине који ће у смислу предметног Закона допринети унапређењу информисања. Реч је унапређењу путем: - електронских медија (телевизијски и радио преноси, и други аудио-визуелни материјал на српском језику и ћириличком писму; интернет: web портали, e-mail дискусија, електронска пошта, форуми и блогови), у складу са међународним правом; - организовањем традиционалних конференција и манифестација; - дистрибуцијом публикација које садрже информације о националном идентитету, обележјима, друштвеним вредностима, култури, историји, економији, брендovima, важним акцијама и иницијативама које долазе из Републике Србије и сл;

Наиме, на значај информисања и потребу његовог сталног унапређења на релацији матична држава-дијаспора, као и матична држава и Срби у региону, указује пре свега одредбе члана 25. Закона о министарствима („Службени гласник РС”, бр.65/08), по којој Министарство за дијаспору обавља послове државне управе који се односе и на „информисање исељеника, држављана Републике Србије у иностранству о политици Републике Србије”. Поред тога, право на међународне контакте и сарадњу као једно од најосновних мањинских права зајамчено је низом релевантних међународних докумената (нпр. чл. 2/3 Декларације Уједињених нација о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина (1992)). Нешто потпуније ово питање уређује Оквирна конвенција за заштиту националних мањина која садржи одредбе којима се уговорнице обавезују да не ометају право припадника националних мањина да оснивају и одржавају слободне и мирољубиве контакте преко границе са лицима која законито бораве у другој држави, посебно онима са којима имају заједнички етнички, културни, језички или верски идентитет или заједничко културно наслеђе (чл. 17/1). Свакако да је немогуће стварати одговарајући имиџ и јачати осећај припадности матичној држави уколико се не ради на размени и ширењу знања и информација свакодневно, и то како путем нових медија (сателитски ТВ, интернет: web портали, e-mail дискусија, електронска пошта, форуми и блогови), тако и преко традиционалних : конференција, годишњица, посета миграната и њихових потомака. Дијаспора свакако има право да активно учествује у дискусијама које се тичу њихових потреба, квалитета и стила свакодневног живота у земљи пријема, осећањима (носталгија, криза идентитета, проблем локалне интеграције, и сл.), али и питањима развоја матичне државе и њених потреба. Наиме, слободно остваривање контакта припадника дијаспоре са матичном државом представља предуслов за остваривање свих осталих права, из два разлога:

- 1) потребно је да постоји проходност информација да би матична држава утврдила на који начин може најбоље удовољити потребама своје мањине у другој држави, и
- 2) без права на контакте није могуће ни стварно реализовати већину осталих права (нпр. отићи у матичну државу на студије).

У ставу 4. члана 34. Нацрта закона говори се о развоју узајамно корисних односа између стране државе у којој живи дијаспора и матичне државе, као и матичне државе и Срба у региону, кроз презентацију и промоцију културне баштине и културних активности и унапређења имиџа Републике Србије. Реч је значи о активностима који треба да допринесу унапређењу имиџа Републике Србије на светској сцени.

Чланом 37. Нацрта закона уређује се право припадника дијаспоре на учење српског језика и ћириличног писма у матичној држави. Реч је значи о накнади за учење српског језика и ћириличног писма у матичној држави. Број корисника и висину накнаде која ће се у току календарске године доделити за учење српског језика и ћириличног писма утврђује министарство надлежно за дијаспору, у складу са расположивим финансијским средствима за ту намену у буџетском фонду за

дијаспору. Критеријуме и поступак за доделу накнаде за учење српског језика и ћириличног писма, прописује министар надлежан за дијаспору.

VII. глава „Савет за дијаспору” обухвата чланове 38-39 Закона о дијаспори и Србима у региону.

У **члану 38.** Закона предвиђено је образовање Савета за дијаспору ради разматрања појединих питања, давања предлога, мишљења и стручних образложења у вези са утврђивањем и вођењем политике према дијаспори, као и давањем мишљења и предлагањем активности које ће се приоритетно финансирати средствима Буџетског фонда за дијаспору и Србе у региону. У упоредно-правној пракси није непознато постојање једног оваквог тела. Тако на пример, Закон о подршци румунским заједницама широм света из 1998. у свом члану 3. предвиђа оснивање једног оваквог тела. У Румунији, чланови оваквог савета су представници Министарстава за образовање, Министарства за инострану политику, Министарства за културу, Министарства за финансије, као и Министарства за вере. Слично решење садржано је дакле и у одредбама овог закона, с једним оправданим изузетком. Наиме, чланови Савета сходно одредбама овог члана су и представници Министарства за дијаспору, Министарстава за одбрану и Министарства унутрашњих послове, што је због специфичности проблематике регулисања војне обавезе, као и због специфичности у вези са држављанством и издавањем личних докумената и путних исправа, сасвим разумљиво и оправдано (**члан 39.**).

VIII. глава „Евидентирање организација у дијаспору и организација Срба у региону” обухвата чланове 40. и 41. Закона о дијаспори и Србима у региону.

Одредбом **члана 40.** Нацрта закона детаљно се уређује начин вођења евиденције организација дијаспоре и организација Срба у региону. Да би се уопште могао остварити било који циљ и задатак предвиђен у овом Закону, као и у Стратегији, односно, било којим другим активностима на плану очувања и јачања веза матичне државе и дијаспоре, односно матичне државе и Срба у региону, неопходно је најпре утврдити колико и каквих све организација у дијаспори има. Потребно је, пре свега, увести систематизацију, односно на одређени, једнообразан начин установити евидентирање организација.

Одредбом **члана 41.** Нацрта закона даје се простор и могућност организацијама да се међусобно удружују у савезе. Значи, организације нису обавезне да се удружују и нико их на то не може присилити било каквим правним актом, али саме организације могу томе приступити, по слободно израженој вољи.

IX. глава „Национална признања” обухвата члан 42. Закона о дијаспори и Србима у региону.

Јасно је да постоје појединци који су се и до сада истицали по својим значајним активностима на јачању веза између матичне државе и дијаспоре, као и матичне државе и Срба у региону. Такви појединци заслужују да им Република Србија ода одређено признање, а са друге стране њима таква признања веома много значе. Управо из тог разлога одредбом **члана 42.** Закона прописане су врсте националних признања која ће додељивати министарство надлежно за дијаспору. Национална признања су:

- 1) Награда „Мајка Србија”;
- 2) Награда „Цар Душан” – у области политике;
- 3) Награда „Михајло Пупин”, у области информационо-комуникационих технологија;
- 4) Награда „Никола Тесла” – у области науке и проналазаштва;
- 5) Награда „Доситеј Обрадовић” – у области образовања;
- 6) Награда „Вук Караџић” – у области очувања српског језика и ћириличног писма;
- 7) Награда „Милош Црњански”, у области књижевности.

X. глава „Надзор” обухвата члан 43. Закона о дијаспори и Србима у региону.

Уобичајено законско решење јесте да управо министарство надлежно за одређену област, врши надзор над спровођењем закона који регулише исту. У том се смислу, као сасвим логично, намеће се законско решење по којем надзор над спровођењем Закона о дијаспори и Србима у региону врши министарство надлежно за дијаспору (**члан 43. Закона**).

XI. глава “Завршне одредбе” обухватају чланове од 44 – 46. Закона о дијаспори и Србима у региону.

Овај закон предвиђа доношење једног броја прописа којима се разрађују поједине одредбе закона ради њиховог извршавања . Рок од 90 дана сматра се примереним, ни предугим, ни прекратким (**члан 44. Закона**).

Како би Скупштина дијаспоре и Савет за односе са Србима у окружењу био комплетиран, чланом 45. Закона прописано је да ће представници из члана 17. став 2. и члана 29. алинеја 10. овог закона бити одређени у року од 30 дана од дана ступања на снагу овог закона.

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона нису потребна додатна финансијска средства у буџету Републике Србије.