

NACIONALNI SAVETI NACIONALNIH MANJINA I KULTURA

2

ZBORNIK RADOVA

Uredili:

Duško Radosavljević, Miroslav Keveždi, Eva Vukašinović

Zavod za kulturu Vojvodine – Pokrajinski ombudsman AP Vojvodine

Novi Sad, decembar 2015.

Nenad Đurđević¹²
Ksenija Marković¹³

ULOGA NACIONALNIH SAVETA NACIONALNIH MANJINA U INTEGRATIVNOJ MANJINSKOJ POLITICI: SLUČAJ SRBIJE

SAŽETAK

Predmet istraživanja u ovom radu je proces integracije nacionalnih manjina i uloga nacionalnih saveta nacionalnih manjina u tom procesu. Autori ovog rada pitanje integracije nacionalnih manjina posmatraju iz ugla demokratske i institucionalne stabilnosti. Ova tvrdnja polazi od stanovišta da postojanje bilo kakve grupe ljudi koja je isključena iz političkog i društvenog života predstavlja izazov stabilnosti društva. Dok je s druge strane, integracija nacionalnih manjina posebno dobija na važnosti kada govorimo o *novim* demokratijama, koje još uvek nemaju konsolidovane političke institucije. Rad je podeljen na tri dela. Prvi deo se bavi teorijskom analizom kolektivnih prava: pravo na političko predstavljanje nacionalnih manjina i kulturnom autonomijom uz poseban osvrt na društvenu integraciju. Drugi deo rada je posvećen razmatranju karakteristika, ciljeva i perspektiva manjinske politike u Srbiji. Predmet istraživanja trećeg dela rada su nadležnosti i kapaciteti nacionalnih saveta. U završnom delu rada autori daju listu preporuka i konkretnih mera kako da se poboljša uloga nacionalnih saveta u procesu integracije.

KLJUČNE REČI nacionalni saveti nacionalnih manjina, integracija, prava manjina, kolektivna prava, političko predstavljanje, kulturna autonomija

1. UVOD

Ostvarivanje manjinske politike je u praksi obeleženo nizom problema, počevši od neusklađenosti procedura, nejasne podele nadležnosti među institucijama, pa sve do snažne tendencije etno-nacionalističkog zatvaranja nacionalnih zajednica, uz narastanje unutrašnjih sukoba, što olakšava izolaciju manjina i otvara vrata za prodor različitih političkih uticaja. Nacionalne

12 email: djurdjevicn@hotmail.com

13 email: ksenija.markovic86@gmail.com

manjine često nisu autonomne u donošenju odluka jer su podložne različitim oblicima spoljne arbitraže, nekad centralnih vlasti, a često i uticaja spolja, bilo matične države bilo međunarodnih organizacija. Uz to, dolazi i do udaljavanja većinske i manjinskih zajednica i stvaranja uslova za život u „paralelnim društvima“. Snažna tendencija politizacije društva utiče i na manjinske zajednice, odnosno na organizacije koje predstavljaju nacionalne manjine, što se ogleda u uspostavljanju monopola političkih stranaka nad predstavljanjem zajednice, kao i u pretvaranju nacionalnih saveta u tela oko kojih se odvija čitav manjinski život (što omogućuju pojedina zakonska rešenja), iako postoje i brojne druge organizacije koje se bave različitim aspektima manjinskog pitanja i politikom, a nisu deo nacionalnih saveta. Sve navedeno dovodi do dodatne političke instrumentalizacije manjinske politike, kako u okvirima samih nacionalnih manjina, čime se slabe unutarmanjinske veze, tako i u međunacionalnoj saradnji i komunikaciji. Za unapređenje manjinske politike potrebni su i novi instrumenti promovisanja različitosti, nediskriminacije, prihvatanja drugačijeg i višejezičnosti. Neophodno je obratiti veću pažnju na vrednosti, procedure i institucije integracije.

Za manjinsku politiku koja je uspostavljena 2000. godine značajna pozitivna karakteristika jeste otvaranje prema spoljnom svetu: prihvatanje međunarodnih standarda, naročito evropskih konvencija, ali i unapređenje saradnje sa susednim zemljama, koje predstavljaju takozvane matične države pojedinih nacionalnih manjina. Time je uvažen i pojačan značaj manjinske politike za regionalnu saradnju i stabilnost. Takođe, time je manjinska politika Republike Srbije uvažila i činjenicu da je poštovanje prava nacionalnih manjina i njihova integracija uslov za članstvo Srbije u Evropskoj uniji. Prava nacionalnih manjina su deo tzv. političkih kriterijuma i prate se od sticanja statusa kandidata, pa sve do kraja pristupnih pregovora u okviru poglavlja 23. U okviru pregovora o poglavlju 23 vrlo aktivno će se pratiti i poštovanje prava novih nacionalnih manjina kada su u pitanju odnosi Srbije sa državama bivše Jugoslavije (Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija), s obzirom na teret ratne prošlosti koji dodatno opterećuju odnose Srbije i neke od pobrojanih zemalja. Međutim, predmet ovog poglavlja će biti i odnosi sa susednim državama koje su, kao i Hrvatska, članice EU (Bugarska, Mađarska, Rumunija). Kroz poštovanje prava nacionalnih manjina ogleda se sposobnost države Srbije da primenjuje pravo koje je usvojila, čime se meri njen državni kapacitet, što konačno predstavlja bitan preduslov izgradnje pravne države. Poštovanje prava nacionalnih manjina važno je i u smislu prihvatanja činjenice da je Srbija višenacionalna država, sa svim regionalnim različitostima.

U EU ne postoji „jedan obrazac” za poštovanje prava nacionalnih manjina, te je za Srbiju posebno važno da pregovore za članstvo iskoristi kako bi definisala manjinsku politiku i stvorila uslove za integraciju svih zajednica u državi. Kreiranje manjinske politike paralelno sa procesom evrointegracija zahteva korišćenje širokog spektra bilateralne saradnje, kako bi bili otklonjeni uočeni problemi koji postoje u praksi ostvarivanja prava i sloboda pripadnika pojedinih nacionalnih manjina (na primer, zahtevi hrvatske nacionalne manjine za predstavljanjem Hrvata u zakonodavnim i drugim javnim institucijama; zahtevi Mađara, Rumuna, Vlaha i Bugara za proporcionalnijom predstavljenosti u organima javne uprave, , poštovanje i razvoj njihovog identiteta, posebno kulture i jezika). Poseban izazov za manjinsku politiku predstavlja pitanje normalizacije odnosa Kosova i Srbije – koje je i poglavljem 35 povezano s pregovorima o pristupanju Srbije EU – kao i unapređenje odnosa albanske zajednice na jugu Srbije i državnih organa. Uz to, Srbija se opredelila za aktivnu politiku saradnje i podrške delovima srpske zajednice koja živi na Kosovu i u drugim bivšim jugoslovenskim republikama, ali i u susjednim zemljama, kao i u dijaspori. Zbog toga je neophodno stalno unapređenje manjinske politike i njeno definisanje kao sveobuhvatne politike poštovanja različitosti i jačanja društvene integracije. Sveobuhvatna politika integracije Srbiju približava EU, obezbeđuje unutrašnji konsenzus o manjinskim pitanjima i unapređuje odnose sa susjednim zemljama.

Predmet istraživanja u ovom radu jeste proces integracije nacionalnih manjina i uloga saveta nacionalnih manjina u tom procesu. Pitanje integracije nacionalnih manjina posmatramo iz ugla demokratske stabilnosti. Ova tvrdnja polazi od stanovišta da postojanje bilo kakve grupe ljudi koja je isključena iz političkog i društvenog života predstavlja veliku opasnost po demokratsku stabilnost društva. Integracija nacionalnih manjina posebno dobija na važnosti kada govorimo o „novim“ demokratijama, koje još uvek nemaju konsolidovane političke institucije, koje nemaju u dovoljnoj meri razvijenu demokratsku političku kulturu i u kojima su i dalje dominantne etničke podele i razlike. Proces integracije ima za cilj stvaranje funkcionalnog i inkluzivnog društva. Integracija kao kultura suživota različitih etničkih zajednica podrazumeva aktivno učešće nacionalnih manjina u političkom i društvenom životu, uz poštovanje prava i sloboda pripadnika nacionalnih manjina. Proces integracije nacionalnih manjina podrazumeva njihovo učešće (integrisanost) u politički i društveni život zajednice (države) u kojoj žive. Stoga, kada govorimo o procesu integracije, moramo razlikovati dva oblika: političku i društvenu integraciju. Politička integracija obuhvata ostvarivanje prava na političko predstavljanje,

kroz primenu različitih mehanizama pozitivne diskriminacije i mogućnosti uticaja na donošenje odluka. Društvena integracija predstavlja najviši stepen ostvarivanja prava nacionalnih manjina, jer pretpostavlja kombinaciju političke integracije i kulturne autonomije (Marković, 2014: 115).¹⁴ Postoje različiti modeli za obezbeđivanje grupnog predstavljanja nacionalnih manjina, ali su dva najprisutnija u praksi istočnoevropskih zemlja: jedno je delovanje preko političkih partija, drugo je zastupanje interesa preko institucije Saveta nacionalnih manjina, čija je primarna delatnost ostvarivanje prava na kulturnu autonomiju (Bieber, 2008: 11).

2. PRAVO NA POLITIČKO PREDSTAVLJANJE NACIONALNIH MANJINA

Pravo na političko predstavljanje nacionalnih manjina posmatramo kroz prizmu kolektivnih prava i smatramo da se, kada govorimo o kolektivnim pravima nacionalnih manjina, pored prava na kulturnu autonomiju mora obezbediti i pravo na političko predstavljanje. U savremenoj politikološkoj literaturi već neko vreme se vodi debata o tome da li pravo na političko predstavljanje nacionalnih manjina treba da se uvrsti u korpus kolektivnih prava. Možemo reći da postoji konsenzus oko kolektivnih prava koji se odnose na kulturnu autonomiju, ali ne i kada se radi o pravu na političko predstavljanje. Naš pravac teorijskog mišljenja prati put teoretičara koji su pristalice teze da pravo na političko predstavljanje nacionalnih manjina jeste kolektivno pravo. Jedan od zagovornika ideje političkog predstavljanja kao dela kolektivnih prava jeste Vil Kimlika (Will Kymlicka), koji pravo na političko predstavljanje ubraja u jedno od tri grupno-diferenciranih prava (Kimlika, 2002: 47).¹⁵ Autor polazi od ideje *nepristrasnosti procedure*, koja dalje podrazumeva i uzimanje u obzir interese i perspektive manjine u procesu odlučivanja (Ibid. 175). Najveća dilema koja se javlja u političkoj teoriji jeste to da li je političko predstavljanje neke manjine u skladu sa principima demokratije i da li je opravdano da neka grupa, poput nacionalnih manjina, ima „povlastice“ u odnosu na ostale društvene grupe. Kimlika zastupa stav da pravo na političko predstavljanje nije u suprotnosti sa

¹⁴ Detaljnije o razlikama između političke i društvene integracije pogledati u: Marković, Ksenija (2014). "Modeli političke i društvene integracije nacionalnih manjina" u: Krstić, Zoran (ur.). *Komparativna politika – eseji*. Beograd: Fakultet političkih nauka.

¹⁵ Napomena: pravo na političko predstavljanje definisana su kao specijalna predstavnička prava - mehanizmi koji omogućavaju predstavljanje manjina i etničkih grupa u zakonodavnim telima. Pored ove grupe prava u grupno diferencirana prava spadaju i pravo na samoupravu i politička prava (Kimlika, 2002: 47-54).

pomenutim principima, jer demokratija po svojoj prirodi podrazumeva poštovanje principa političke ravnopravnosti, što se i postiže grupnim predstavljanjem (Ibid.).

Teoretičar Arend Lajphart (Arendt Lijphart) takođe kritikuje klasičnu liberalnu teoriju kao i Vil Kimlika, i takođe je zagovornik teze da se nacionalnim manjinama moraju obezbediti mehanizmi afirmativne akcije koji će im omogućiti političku predstavljenost i olakšati učešće u vlasti. On smatra da će primenom modela konsocijativne demokratije u etnički podeljenim društvima nacionalne manjine ostvariti pravo na političku predstavljenost. Kao dve glavne karakteristike ovog modela možemo navesti: učešće u izvršnoj vlasti, odnosno participaciju svih značajnih grupa u političkom odlučivanju i grupnu autonomiju – odlučivanje o sopstvenim internim poslovima (Lajphart: 1992, 2003). Oba pomenuta autora zastupaju tezu da se pravo na političko predstavljanje mora obezbediti nacionalnim manjinama i da se mora uvrstiti u korpus kolektivnih prava.

Postoje različiti mehanizmi kako da se obezbedi političko predstavljanje nacionalnih manjina. Prema nalazima Floriana Bibera, možemo razlikovati četiri oblika:

1. Prvi oblik podrazumeva postojanje manjinskih asocijacija koje imaju formalnu ulogu u reprezentaciji nacionalnih manjina. Prednost ovakvog pristupa je u tome što može dovesti do depolitizacije određenih odluka koje su relevantne za manjine, ali istovremeno može voditi isključivanju drugih manjina, koje se nisu organizovale u asocijacije ili isključivanje određene grupe (npr: žene);
2. Drugo, postojanje specijalnih institucija, koje su zvanični zastupnici interesa nacionalnih manjina. Saveti (veća) nacionalnih manjina predstavljaju ove institucije i najčešće se bave pitanjima kulturne autonomije. Najveći problem, kada govorimo o ovim telima, je na koji način se biraju njihovi predstavnici, da li direktno ili posredno, preko partija, ko ima pravo da glasa i sl.
3. Treće, interesi nacionalnih manjina mogu biti artikulisani kroz postojeće građanske partije, koje primarno ne zastupaju samo interese nacionalnih manjina. Ovaj način reprezentacije omogućava najveći stepen inkluzivnosti, jer omogućuje savladavanje etničkih razlika. Njegova mana je što je njegova primena pokazala da se najčešće ignorišu interesi nacionalnih manjina.

4. Četvrti model podrazumeva postojanje političkih partija nacionalnih manjina kao glavnih generatora interesa nacionalnih manjina (Bieber, 2008: 11).

Integracija nacionalnih manjina u zemljama koje nemaju konsolidovanu demokratiju i stabilne institucije nije moguća bez ostvarivanja prava na političko predstavljanje. Dva dominantna modela političke reprezentacije su prisutna u političkoj praksi „novih“ demokratija: prvi model je institucija Saveta za nacionalne manjine, drugi model zastupanje interesa preko političkih partija nacionalnih manjina. U Srbiji se primenjuju oba modela političke reprezentacije. Političke partije nacionalnih manjina imaju centralnu ulogu u procesu političke integracije, dok saveti nacionalnih manjina imaju ključnu ulogu u procesu društvene integracije.

3. POJAM DRUŠTVENE INTEGRACIJE I KULTURNE AUTONOMIJE

Učešće u vlasti ne mora nužno značiti i društvenu integraciju nacionalnih manjina. Društvena integracija predstavlja najviši stepen ostvarivanja prava nacionalnih manjina, jer pretpostavlja ostvarenje kulturne autonomije i političke integracije. Jedino uz poštovanje prava na kulturnu autonomiju i učešće manjina u vlasti, kako na lokalnom tako i na nacionalnom nivou, možemo govoriti o sprovođenju društvene integracije nacionalnih manjina. „Kulturna autonomija nacionalnih manjina odnosi se na zaštitu njihovog kolektivnog identiteta, a institucionalizuje se priznavanjem prava na očuvanje kulture, službeno upotrebu jezika“ (Lutovac, 2006: 56). Kulturna autonomija može se definisati kao ne-teritorijalna autonomija, tako da ne podrazumeva osnaživanje teritorijalnih zahteva nacionalnih manjina. Međutim, primena koncepta kulturne autonomije u društvima post-komunističke Evrope pokazala je da se ostvarivanje prava na kulturnu autonomiju u velikoj meri povezuje sa učešćem nacionalnih manjina u lokalnim samoupravama (Decker, 2011: 102). Pravo na kulturnu autonomiju pripadnici nacionalnih manjina mogu vršiti neposredno ili preko svojih predstavnika, odnosno nacionalnih saveta. Koncept kulturne autonomije ima različite institucionalne oblike u različitim zemljama, a sadržaj pomenutog koncepta zavisi od zahteva koje nacionalne manjine postavljaju ispred vlasti, kao i od finansijskih mogućnosti da vlast te zahteve ispuni i sprovede u delo. Iako se mehanizmi primene i sadržaj koncepta kulturne autonomije razlikuju, kao osnovne elemente bismo mogli navesti sledeće: pravo na korišćenje jezika u službenoj upotrebi, način upotrebe simbola (grba i zastava)

manjinskih zajednica i toponima (naziv mesta), pravo na obrazovanje i osnivanje obrazovnih i školskih ustanova, osnivanje kulturnih i etničkih udruženja, osnivanje izdavačkih preduzeća, knjižara, osnivanje medija (radija, TV stanica, novina) i druge mehanizme načina zaštite kulturne baštine (Tatalović, 2003: 22). Iz navedenog možemo zaključiti da se pod sadržajem prava nacionalnih manjina najčešće podrazumeva upravo pravo na kulturnu autonomiju, koje se ostvaruje kroz pravo na obrazovanje i pravo na službenu upotrebu jezika i pisma manjina.

Mehanizmi koji obezbeđuju društvenu integraciju mogu se svrstati u sledeće kategorije: politička participacija na svim nivoima vlasti, nesmetana uključenost u društvene tokove, pravo na ostvarivanje kulturne autonomije i mehanizme pozitivne diskriminacije pri zapošljavanju, naročito u javnom sektoru. Najjednostavnije rečeno, društvena integracija predstavlja zajednički život, visok stepen socijalnih veza i saradnju, između pripadnika nacionalnih manjina i većinskog stanovništva. Upravo u procesu društvene integracije bi savet nacionalnih manjina trebalo da ima ključnu ulogu, jer je to institucija koja je nadležna za sprovođenje prava na kulturnu autonomiju jedne nacionalne zajednice kao kolektiva. U slučaju Republike Srbije, prvi korak koji je preduzet kada govorimo o statusu nacionalnih manjina, jeste bilo rešavanje pitanja političke integracije. U tom procesu, posebno značajnu ulogu u zastupanju interesa nacionalnih manjina imale su političke partije. Putem političkih partija manjine su uspele da uđu u parlament i vladu i na taj način pokušale da imaju veći politički uticaj. Ovakav pristup integraciji nacionalnih manjina nije karakterističan samo za Republiku Srbiju već i za zemlje bivše SFR Jugoslavije, kao i za sve ostale zemlje Jugoistočne Evrope (Tatalović, 2003: 13; Bieber, 2008: 11). Političke partije nacionalnih manjina postoje koliko i višestranačje u Republici Srbiji, više od dve decenije. Postojeći model političke reprezentacije dopunjen je 2002. godine, donošenjem Zakona o slobodama i pravima nacionalnih manjina, formiranjem još jednog tela - Saveta za nacionalne manjine. Ova institucija zamišljena je kao organizacija koja će predstavljati interese celokupne manjinske zajednice. Pravni status i nadležnosti ove instucije dodatno su uređeni Zakonom o nacionalnim savetima nacionalnih manjina 2009. godine.

4. MANJINSKA POLITIKA U SRBIJI- KARAKTERISTIKE, CILJEVI I PERSPEKTIVA

Većina zemalja Jugoslovenske Evrope ima razvijene različite mehanizme za ostvarivanje prava na političko predstavljanje.¹⁶ Iskustva ovih zemalja dokazuju iznetu tezu da se proces političke i društvene integracije moraju posmatrati odvojeno. Ove mere jesu bile dovoljne za integraciju manjina u politički sistem, ali primena ovih mera prouzrokovala je neočekivanu posledicu – nizak stepen društvene integracije nacionalnih manjina u ovim društvima. Izvorište takve politike prema nacionalnim manjinama je u opredeljenju koje je državama u regionu pre više od dve decenije uputio Visoki komesar za nacionalne manjine (OSCE), kroz preporuke¹⁷, odnosno spisak konkretnih mera kako da se obezbedi delotvorno učešće nacionalnih manjina u političkom i društvenom životu u višetničkim društvima (Bašić, 2011: 131). Analizom poslednja tri dokumenta Visokog komesara za nacionalne manjine (*Preporuke iz Lunda, Preporuke iz Bolzana i Ljubljanske smernice*) možemo uvideti da težište manjinske politike nisu samo institucionalno garantovana prava nacionalnih manjina, već se govori o uspešnoj integraciji koja podrazumeva osećaj zajedništva, interakciju između manjine i većine i izgradnju zajedničkih institucija. Preduslov za in-

16 U regionu postoji nekoliko modela političkog predstavljanja na osnovu afirmativnih mera: rezervisana zastupnička mesta za pripadnike nacionalnih manjina u parlamentu primenjuju sledeće države: Slovenija (namenjene mađarskoj i italijanskoj nacionalnoj manjini), Hrvatska (8 zastupničkih mesta: 3 rezervisana za Srbe, 2 za predstavnike mađarske i italijanske nacionalne manjine, 1 mesto zajedničko za češku i slovačku manjinu i 1 mesto zajedničko za austrijsku, bugarsku, nemačku, poljsku, romsku, rumunsku, rusinsku, rusku, tursku, ukrajinsku, vlašku i jevrejsku i 1 mesto za albansku, bošnjačku, crnogorsku, makedonsku i slovačku nacionalnu manjinu (čl.16 Zakon o izborima zastupnika u hrvatski Sabor)); Rumunija (19 zastupničkih mesta za 19 nacionalnih manjina, dok Mađari, zbog svoje brojnosti i teritorijalne koncentrisanosti izlaze na izbore i u najvećem broju slučajeva osvajaju oko 20% mandata u oba doma rumunskog parlamenta (Protsyk, 2010)); Mađarska se opredelila za neku vrstu delegatskog sistema – interese manjine u parlamentu predstavljaju portparoli. Njih biraju one manjine koje ne uspeju da pređu census na izborima – na poslednjim izborima to je bilo oko 22.000 birača. Međutim, portparoli ovih manjina nemaju pravo glasa. Zakon predviđa da mogu postavljati pitanja ministrima, formirati manjinski odbor preko kojih daju mišljenje na predloge zakona i amandmane (Bašić, 2015).

17 Visoki komesar za nacionalne manjine (VKNM)- institucija koja je osnovana 1992. godine u okviru OSCE-a. Cilj osnivanja ove institucije je: identifikacija etničkih tenzija koje bi mogle da ugroze mir, stabilnosti i prijateljske odnose između država članica OSCE. Institucija VKNM objavljuje zbirke preporuka i vodiče za različite oblasti koje se tiču prava nacionalnih manjina sa ciljem da se predlože rešenja dobre prakse koja će smanjiti među-etničke napetosti i umanjiti rizik od izbijanja konflikta. Preporuke usvojene nakon 1995. godine: *Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje* (1996), *Preporuke iz Osla o pravima nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika* (1998), *Preporuke iz Lunda* (1999), *Preporuke za rad policije u multietničkim državama*, *Preporuke iz Bolcana* (2008) i *Preporuke iz Ljubljane* (2012). Dostupno preko: <http://www.osce.org/hcnm> (Pristupljeno 7. maja 2015. godine).

tegraciju koje će doprineti društvenoj koheziji jeste postojanje funkcionalne pravne države koja ima kapacitete da garantovana prava garantuje i sprovede (Marković, 2014: 107).

Predmet manjinske politike može biti rešavanje dve grupe pitanja, zavisno od stepena (ne)razvijenosti etničkog konflikta. Manjinska politika može biti definisana kao strategija upravljanja etničkim konfliktima. Ovo je politika koja nastupa nakon oružanih sukoba između različitih etničkih zajednica i ima za cilj uklanjanje rizika od eskalacije etničkih sukoba. S druge strane, u mirnodopskim i demokratskim uslovima manjinska politika je integrativna i može se definisati kao upravljanje različitošću, odnosno multietničnošću i ima za cilj povećanje društvene kohezije. Manjinska politika mora se posmatrati kao sastavni deo jedne šire politike društvenog razvoja koju vodi jedna država. Ta politika sastoji se od niza mera koje se primenjuju u okviru različitih sektorskih politika: kultura, obrazovanje, socijalna politika, medijska politika i slično. Najveći izazov prilikom kreiranja manjinske politike jeste kako usaglasiti interese i potrebe različite etničkih zajednica tako da ta politika bude pravična i demokratska.

Manjinska politika se, prema nekim autorima, u Republici Srbiji može definisati kao *segregativni multikulturalizam* (Bašić i Pajvančić, 2015: 131) koji doprinosi odvojenosti manjina i njihovom su-postojanju, ali ne i povezivanju prožimanjem u jedno integrisano društvo (Vujačić 2012: 150). Manjinska politika može da deluje pozitivno (integrativno) ili negativno (dezintegrativno) na opšte društvene procese (Vujačić 2012: 150). Uprkos tome što je prošlo više od deset godina od kada su stvoreni normativni uslovi (doneti su potrebni zakoni i konstituisane potrebne institucije) za vođenje manjinske politike u Republici Srbiji još uvek ne postoji sveobuhvatna manjinska politika koja bi bila u skladu sa politikom multikulturalnosti (Bašić, 2015: 131) i koja bi vodila stvaranju preduslova za integraciju kao važnog dela funkcionalnog društva (Đurđević, 2014: 6). Pravni okvir manjinske zaštite u Srbiji prevashodno je usmeren na očuvanje posebnosti manjinskih zajednica; malo se bavi jačanjem veza između različitih zajednica, a skoro da se uopšte ne bavi odnosima većine i manjina. Dakle, u fokusu manjinske politike nije međunacionalna i interkulturalna komunikacija i saradnja. Manjinska politika u Republici Srbiji ima segregatorna dejstva, na šta ukazuje činjenica da većinska i manjinske zajednice najčešće vode paralelne živote (FORUM- Policy paper, 2014: 20). Najnovija istraživanja i analize potkrepljuju pomenute tvrdnje. Prema istraživanju Zaštitnika građana Republike Srbije, etnička distanca pripadnika većinske populacije prema nacionalnim manjinama beleži stepen rasta (najmanja etnička distanca je prema Mađarima,

a najveća prema Albancima). U ovom istraživanju pominje se još jedan interesantan podatak: 46% ispitanika srpske nacionalnosti smatraju da se prava nacionalnih manjina ne krše, dok pripadnici manjina imaju znatno drugačiji stav o ovom pitanju i samo 15% ispitanika koji su pripadnici nacionalnih manjina smatra da im prava nisu kršena (Istraživanje Zaštitnika građana i CeSID, 2014: 59). Socijalne veze su oslabile ne samo između većine i nacionalne manjine, već je i stepen društvene interakcije među samim nacionalnim manjinama na niskom nivou.

Za ovakvu situaciju u prvoj meri je odgovorna država jer najveću odgovornost za vođenje demokratske manjinske politike ima vlast, odnosno vladajuća politička elita i većinski narod. Manjinska politika je po svom određenju deo nacionalne-državne politike i samo jedan od segmenata demokratizacije društva, i vrlo je važno da se pored vlasti u ovaj proces uključe i političke partije nacionalnih manjina, kao i njihove vođe (Janjić, 2009: 215). Međutim, ovo ne znači da su manjinski predstavnici koji učestvuju u procesu donošenja odluka oslobođeni odgovornosti. Vodeće manjinske stranke (političke partije albanske, bošnjačke i mađarske nacionalne manjine) i njihovi lideri su nakon promena 2000. godine imali izuzetnu važnu ulogu u kreiranju zakonskog okvira manjinske politike. Lideri manjinskih partija su zajedno sa predstavnicima vlasti učestvovali u procesu kreiranja i donošenja oba zakona koja su osnov manjinske politike- Zakona o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina i Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina. Zastupnici interesa nacionalnih manjina, bilo da su oni članovi nacionalnih saveta ili političkih partija nacionalnih manjina, ne smeju da zaborave da primarno predstavljaju interese celokupne zajednice i da odole pritisku da samo promovišu i ostvaruju partikularne, odnosno lične ili interese njihove političke partije. Predstavci nacionalnih manjina morali bi imati proaktivniju i konstruktivniju ulogu u procesu kreiranja i sprovođenja manjinske politike, ali, da bi to bilo moguće, država mora da stvori odgovarajuće uslove. Prvi uslov je izgradnja kapaciteta za poštovanje zakona i izradu mehanizama za sprovođenje manjinskih prava koja su garantovana ustavom i zakonom. Delovanje države je uglavnom do sada bilo retroaktivno, bavilo se posledicama umesto uzrocima problema, i kada se delovalo to je uglavnom bilo ili pod pritiskom međunarodne zajednice ili na zahteve manjina koje imaju značajniji politički uticaj. Uz to, manjinska politika usmerena je skoro u potpunosti prema manjinskom stanovništvu i uopšte se ne bavi većinskim stanovništvom i njegovim odnosom prema različitosti. Međutim, za ovakvu situaciju deo odgovornosti snose i etno-nacionalističke

manjinske elite koje utiču na zatvaranje manjinskih zajednica da bi očuvale i jačale svoje pozicije moći (FORUM- Policy paper, 2014: 20).

Postavlja se pitanje šta je to što je potrebno za uspešnu manjinsku politiku i integraciju? Prvi uslov je priznavanje multietničnosti i kulturne raznolikosti i odustajanje od ideala etno-nacionalne države i priznavanje i promocija manjinskih prava i sloboda. Drugo, tretiranje svih građana jednako i odustajanje do diskriminatorne politike. Država mora tretirati pripadnike svih nacionalnih manjina kao svoje građane i bez ikakve diskriminacije im pružati sva prava koja proizlaze kako iz statusa građanstva tako i iz pripadnosti nacionalnoj manjini (Ibid.). Treći uslov je izgradnja zajedničkih javnih institucija koje će promovisati različitost i imati kapaciteta da garantovana prava sprovedu i primene kroz konkretne politike (obrazovanje, službena upotreba jezika i pisma, obaveštavanje, socijalna zaštita i sl.). Za uspešnu integraciju nužno je da pripadnici nacionalnih manjina doživljavaju državu u kojoj žive kao svoju i da imaju poverenja u zajedničke institucije (*Ljubljanske smernice*, 2012: 32; FORUM- Policy paper, 2014: 20). Integrativna manjinska politika zahteva postojanje pravne države. Četvrto, postojanje demokratske političke kulture, koja će promovisati različitost, međusobno poverenje među etničkim zajednicama i jačati osećaj zajedništva. Suština manjinske politike koja je u skladu sa načelima integracije jeste promovisanje različitosti i uspostavljanje uzajamnog poverenja, razumevanja i interakcije između različitih nacionalnih zajednica.

Brojne su prepreke koje je na putu integracione politike postavila nedavna prošlost, kako u vidu povećanja etničke distance i nepoverenja, tako i zbog ratnih oružanih sukoba po linijama etničkih rascepa. Ovo se posebno uočava u srpsko-albanskim i srpsko-hrvatskim odnosima. Republika Srbija se nakon demokratskih promena konstantno nalazi u rascepu između etničke lojalnosti i građanske lojalnosti državi (Janjić 2010). Sa ovim problemom lojalnosti suočavale su se i većina i manjina. Do današnjeg dana politička elita nije uspela da pruži odgovarajući odgovor na ovu dilemu. Napravljeni su značajni koraci u političkoj integraciji nacionalnih manjina, ali se nije otišlo dalje od toga. Stepenn društvene integracije i dalje je na niskom nivou. Uzork ovome jesu upravo pogrešno postavljene temelji manjinske politike, koji su najčešće bili rezultat političkih dogovora i kalkulacija, a ne rezultat šireg društvenog konsenzusa. U procesu društvene integracije u Srbiji vodeću ulogu trebalo bi da imaju predstavnici vlasti na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou i saveti nacionalnih manjina, koji će kroz međuetnički dijalog i konsultacije šireg opsega nalaziti najbolja rešenja i modela integracije, kako bi se zakonom garantovana prava i primenila.

5. NACIONALNI SAVETI NACIONALNIH MANJINA- NADLEŽNOSTI I KAPACITETI

Nacionalni saveti za nacionalne manjine imaju veliku ulogu u procesu integracije nacionalnih manjina, jer je osnovna nadležnost ovih institucija sprovođenje zagarantovanih prava u oblasti kulturne autonomije, kao i predstavljanje interesa nacionalne manjine u oblasti ostvarivanja kolektivnih prava i to: prava na obrazovanje, prava na službeno upotrebu jezika i pisma, prava na informisanje i kulturnih prava.

Institucija saveta za nacionalne manjine ušla je u srpsko zakonodavstvo prvi put donošenjem Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, 2002. godine. Međutim, taj zakon nije precizno definisao pitanja kao što su: način izbora nacionalnih saveta, organizaciona struktura, nadležnosti i način finansiranja. Ta pitanja su pravno regulisana donošenjem Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, 2009. godine. Ovaj zakon predstavlja najvažniji zakon kada govorimo o definisanju nadležnosti saveta za nacionalne manjine, stoga je potrebno posvetiti više pažnje njegovoj analizi.

Zakon definiše i uređuje: a) nadležnosti saveta nacionalnih manjina u četiri oblasti koje spadaju u domen kolektivnih prava: pravo na obrazovanje, pravo na službeno upotrebu jezika i pisma, pravo na informisanje i kulturna prava; b) način izbora nacionalnih saveta i organizaciona pitanja (izbor organa u okviru saveta i delokrug rada tih organa); c) načine finansiranja ove institucije; d) odnose sa ostalim državnim organima, organima autonomnih pokrajina i lokalne samouprave.¹⁸

Nakon izbora za nacionalne savete nacionalnih manjina održanih 2014. godine u Srbiji registrovan je 21 savet za nacionalne manjine¹⁹. Nacionalne savete nacionalnih manjina izabrale su sledeće nacionalne manjine: albanska, aškalijska, bošnjačka, bugarska, bunjevačka, vlaška, grčka, egipatska, mađarska, nemačka, romska, rumunska, rusinska, slovačka, slovenačka, ukrajinska, hrvatska, češka, makedonska. Ovi saveti, po zakonu, deluju na nacionalnom nivou.

Među savetima nacionalnih manjina postoje suštinske razlike i veliki stepen neusklađenosti kada govorimo o funkcionisanju, organizaciji i sprovođenju poverenih nadležnosti (Pavlović-Križanić i Lončar, 2012: 10). Na osnovu kriterijuma efikasnosti i produktivnosti, odnosno rezultata rada i učinka, save-

¹⁸ Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (Službeni glasnik RS, br. 72/2009).

¹⁹ Spisak saveta za nacionalne manjine nalazi se na internet sajtu Zaštitnika građana Republike Srbije: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/st/-/-/spisak>

te nacionalnih manjina možemo podeliti u dve grupe. Prva grupa obuhvata one savete koje imaju insitucionalni i kadrovski kapacitet da sprovedu zakonom definisane nadležnosti i koji ostvaraju zapažene rezultate i učinke (primer za ovu grupu je Nacionalni savet mađarske nacionalne manjine). U drugu grupu spadaju saveti koji predstavljaju manje brojne i slabije organizovane nacionalne manjine i koji ne mogu u punom kapacitetu vršiti nadležnosti poverene zakonom (primer za ovu grupu su egipatski i aškalijski savet). Nacionalne savete takođe možemo klasifikovati i na osnovu vremena osnivanja, odnosno „veka“ postojanja. Neki su osnovani još pre deset godina, a neki su osnovani i konstituisani tek pre pet godina, 2010. godine.

Moramo napomenuti da je Zakon o nacionalnim savetima usvojen tek nakon mnogo prigovora i pritisaka od strane manjinske i međunarodne javnosti. Naime, od donošenja Zakona o pravima i slobodama nacionalnih manjina do donošenja Zakona o nacionalnim savetima prošlo je sedam godina, od 2002. godine do 2009. godine, i taj institucionalni vakuum otežavao je pripadnicima nacionalnih manjina da uživaju prava koja su im garantovana Zakonom o nacionalnim manjinama. Do donošenja Zakona o nacionalnim savetima saveti su birani posredno (biranje elektora), a ne direktno, na neposrednim izborima. Šesnaest etničkih zajednica uspelo je da formira nacionalne savete u periodu od 2002. do 2009. Ali, većina tih nacionalnih saveta nije funkcionisala. Donošenje Zakona o nacionalnim savetima, 2009. godine, bilo je neophodno da bi se stekli potrebni uslovi za stvaran rad i funkcionisanje institucije saveta nacionalnih manjina, definisane su nadležnosti, način izbora i organizaciona struktura ovog tela.

Zakon o nacionalnim savetima prilagođen je kapacitetima i realnim potrebama onih nacionalnih manjina koje su brojne, teritorijalno koncentrisane, dobro organizovane, sa razvijenom stranačkom strukturom i koje su prisutne u vlasti, pre svega na lokalnom nivou. Dok su, sa druge strane, nacionalne zajednice koje imaju manji udeo u ukupnom stanovništvu, teritorijalno raštrkane, podeljene na više struja i frakcija, nemaju dovoljno finansijskih i tehničkih kapaciteta da u punom obimu sprovedu zakonom definisane nadležnosti (Pavlović-Križanić i Lončar, 2012: 10).

6. ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Nedostatak kapaciteta za sprovođenje svojih nadležnosti u sprovođenju integrativne manjinske politike pokazuje se i kod predstavnika vlasti, pre svega jedinica lokalne samouprave, ali i kroz nedostatke u koordinaciji rada

ministarstava koja su nadležna za sprovođenje resornih politika (obrazovanje, službena upotreba jezika i pisma i informisanje). Prema nalazima istraživanja Foruma za etničke odnose iz 2014. godine potrebno je da vlasti u Srbiji pristupe rešavanju sledećih koraka kako bi se krenulo putem uspešne integracije nacionalnih manjina:

Potrebno je da se izvrši sveobuhvatna revizija postojećeg zakonodavstva iz oblasti zaštite ljudskih i manjinskih prava, posebno sa stanovišta uklanjanja sukoba nadležnosti, neusklađenosti procedura i rokova, kao i otklanjanja pravnih nejasnoća i praznina (uključujući i usklađivanje odredaba Zakona o kulturi, Zakona o obrazovanju i Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina (FORUM- Policy paper 2014: 50)).

Kontinuirano praćenje primene zakona, obuka i obaveštavanje javnosti o primeni trebalo bi da postane sastavni deo prakse i pravne kulture svih koji su uključeni u sprovođenje zakona, kao i medija i nevladinih organizacija u Republici Srbiji (Ibid.).

Potrebna je izrada i usvajanje novog zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama nacionalnih manjina (Ibid.).

Izraditi odgovarajuće zakone u oblasti informisanja uvažavajući pravo na informisanje pripadnika nacionalnih manjina na svom jeziku uz odgovarajuće garancije u slučaju privatnih medija i uz poštovanje prava nacionalnih saveta nacionalnih manjina da osnivaju medije na jeziku nacionalne manjine (Ibid.).

Ustanoviti institucionalni okvir zaštite i promocije ljudskih i manjinskih prava i integracione politike formiranjem ministarstva za ljudska prava, manjinsku politiku i integraciju, koje bi obezbedilo kontinuitet u kreiranju i sprovođenju politike. Utvrditi nadležnosti ministarstva tako da se obezbedi da se ono stara o nadgledanju harmonizacije svih zakona i sprovodi politike koje doprinose stvaranju integracionog društva (Ibid. 51).

Uspostaviti stalan dijalog s predstavnicima nacionalnih manjina preko postojećeg Saveta za nacionalne manjine Republike Srbije. Doneti novu uredbu o Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine i integraciju kojom bi redovni rad tog saveta postao obavezan, a i kako bi se obezbedila primena uredbom definisanih nadležnosti Saveta (Ibid.).

Uvažiti regionalne specifičnosti prilikom kreiranja javnih politika prema nacionalnim manjinama (Ibid.)

Ojačati kapacitete lokalnih samouprava da sprovode manjinsku politiku usaglašavanjem podzakonskih akata, obezbeđivanjem kadrova i finansijskih sredstava.

Prikaz trenutnog stanja ukazuje na to da postojeća zakonska rešenja i institucionalni mehanizmi ne doprinose mnogo procesu integracije. Odgovornost za to snose obe strane, i predstavnici većine i predstavnici manjine. Stvaranje funkcionalnog društva u kom su svi građani ravnopravni zahteva mnogo truda i napora, da bi se ovo ostvarilo potrebno je da celokupno društvo postavi integraciju kao cilj.

U slučaju Srbije vidimo da etnička distanca između različitih nacionalnih zajednica još uvek postoji. Nacionalne zajednice, i manjinske i većinske, zatvaraju krug oko sebe i tako spečavaju razvijanje većinsko-manjinskih odnosa, što je i suština integracije. Izolacija i nepostojanje komunikacije između većine i manjine je velika pretnja ne samo za proces integracije, već za celokupnu koheziju društva. Kao što smo već istakli, pitanje integracije nacionalnih manjina posamtramo iz ugla demokratske stabilnosti i smatramo da je valjan pristup integraciji nacionalnih manjina od ključnog značaja za demokratsku stabilnost društva, posebno jer Srbija još uvek nije završila započeti proces demokratizacije društva.

Napomenuto je da su prava nacionalnih manjina deo političkih kriterijuma koji će se pratiti tokom pristupnih pregovora u okviru poglavlja 23. Izrada Akcionog plana za sprovođenje prava nacionalnih manjina daje šansu predstavnicima vlasti i predstavnicima manjina, na čelu sa nacionalnim savetima, da uspostave okvire manjinske politike i definišu i konkretne mere koje će unaprediti proces integracije nacionalnih manjina. Izrada Akcionog plana je još u toku,²⁰ ali kao najbitnije oblasti za potrebe ovog rada izdvojamo sledeće: demokratska participacija, srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u javnom sektoru i javnim preduzećima, nacionalni saveti nacionalnih manjina i međunarodna saradnja. Ove oblasti smo izdvojili kao najvažnije jer rešavanje ovih pitanja podrazumeva proces građenja zajedničkih institucija i primenu mehanizama koji će manjinama dati šansu da učestvuju u procesu donošenja odluka. Uključivanjem manjinskih predstavnika u institucije, samim tim i u proces donošenja odluka, otvaraju im se vrata da preuzmu aktivnu i konstruktivnu ulogu u kreiranju manjinske politike, ali i da preuzmu političku odgovornost za odluke koje donose.

Proces integracije je dvosmeran proces koji pored garantovanih prava podrazumeva i postojanje dužnosti i obaveza koje imaju pripadnici nacionalnih

²⁰ Do sada je održano tri sastanka radne grupe koja se bavi izradom ovog plana. U radu radne grupe učestvuju predstavnici resornih ministarstava i Kancelarije za ljudska i manjinska prava ispred Vlade Republike Srbije, nacionalni saveti nacionalnih manjina, organizacije civilnog društva. Na trećem sastanku su usaglašeni materijalni elementi ovog akcionog plana.

zajednica kao članovi jednog društva. Nacionalni saveti nacionalnih manjina treba u tom duhu da shvataju proces integracije i da preuzmu ulogu konstruktivnog partnera državi, naravno samo ukoliko se propisana prava nacionalnih manjina poštuju. Veliki pomak je napravljen nakon demokratskih promena. Ali, uprkos garantovanju prava nacionalnih manjina- prava na političko predstavljanje, prava na kulturnu autonomiju, učešća u donošenju odluka - primena postojećih rešenja je proizvela nenameravanu posledicu, odnosno proces integracije je usporen. Ne postoji „univerzalna formula“ za stvaranje funkcionalnog društva, proces integracije je dinamičan proces, koji zahteva prilagodljivost i otvorenost i većinske i manjinske zajednice. Uspesna formula integracije mora biti rezultat kompromisa i dogovora.

LITERATURA:

Bašić, Goran (2011). „Političko organizovanje nacionalnih manjina u Srbiji“ u: Stojiljković, Zoran; Spasojević, Dušan [ur.]. *Preporuke za izmenu izbornog zakonodavstva u Srbiji*. Beograd: NDI.

Bašić, Goran; Pajvančić, Mirjana (2015). *Od segregativne ka integrativnoj politici multikulturalnosti*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.

Bieber, Florian (2008). „Minority participation and political parties“ u: Bieber, Florian [ur.]. *Political Parties and Minority Participation*. Skoplje: Friedrich Ebert Stiftung-office Macedonia, p. 5-31.

Decker, Christopher (2011). „Contemporary forms of cultural autonomy in eastern Europe: recurrent problems and prospects for improving the functioning of elected bodies of cultural autonomy“ in: *Science and technique of democracy: The participation of minorities in public life*, no. 45, Council of Europe, April, 101- 113.

Đurđević, Nenad (2014). „Uvodna reč“ u: FORUM- Policy paper. *Manjinska politika i integracija u Srbiji- Analize i preporuke za unapređenje manjinske politike i procesa integracije u Republici Srbiji* (ur. Nenad Đurđević). Beograd: Forum za etničke odnose. 5-7.

FORUM- Policy paper (2014). *Manjinska politika i integracija u Srbiji- Analize i preporuke za unapređenje manjinske politike i procesa integracije u Republici Srbiji* (ur. Nenad Đurđević). Beograd: Forum za etničke odnose.

Grupa autora (2012). *Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava*. Kancelarija Visokog komesara za nacionalne manjine. [<http://www.osce.org/st/hcnm/110500>]

Istraživanje Zaštitnika građana i CeSID (2014). *Percepcija javnosti u vezi sa pravima ranjivih grupa u Republici Srbiji i poznavanje nadležnosti i percepcija rada Zaštitinika građana*. Beograd: Zaštitinik građana.

Janjić, Dušan (2010). „Nove nacionalne manjine i demokratska manjinska politika“ u: *Nacionalne manjine kao faktor stabilnosti u međunarodnim odnosima Hrvatske i Srbije*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti

- Kimlika, Vil (2002). *Multikulturalno građanstvo - liberalna teorija manjinskih prava*. Novi Sad: Centar za multikulturalnost.
- Lajphart, Arend (2003). *Modeli demokratije: oblici i učinak vlade u trideset šest zemalja*. Podgorica: CID; Beograd: Službeni list SCG.
- Lijphart, Arend (1992). *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus - Školska knjiga.
- Lutovac, Zoran (2006). *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung i Centar za istraživanje etniciteta.
- Marković, Ksenija (2014). "Modeli političke i društvene integracije nacionalnih manjina" u: Krstić, Zoran [ur.]. *Komparativna politika – eseji*. Beograd: Fakultet političkih nauka. 101-120.
- Pavlović Križanić, Tatijana; Lončar, Jelena (2012). *Evaluacija rada pet nacionalnih saveta u Srbiji*. Novi Sad: Centar za regionalizam
- Protsyk, Oleh (2010). *Representation of Minorities in the Romanian Parliament*. UNDP. [<http://www.ipu.org/splz-e/Chiapas10/romania.pdf>]
- Tatalović, Siniša (2003). *Etnički sukobi i europska sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.
- Vujačić, Ilija (2012). „Deset godina nove manjinske politike u Srbiji“ u: *Politička misao*, Vol.49, No.2, 150-164.

Nenad Đurđević
Ksenija Marković

THE ROLE OF NATIONAL COUNCILS IN THE INTEGRATIVE MI-
NORITY POLICY: CASE OF SERBIAN

Summary

The subject of this paper is the integration of national minorities and the role of National councils of national minorities in that process. The authors question the integration of national minorities from the perspective of democratic and institutional stability. This claim is based on the view that the existence of any group of people who are excluded from political and social life is a challenge to the stability of society. While on the other hand, the integration of national minorities is of great importance when it comes to new democracies, which still do not have a consolidated political institutions. The paper is divided into three parts. The first part deals with the theoretical analysis of the collective rights: the right to political representation of national minorities and cultural autonomy with special emphasis on social integration. The second part is dedicated to considering the characteristics, goals and perspectives of minority policy in Serbia. The subject of the third part of the research paper are the responsibilities and capacities of the National councils. In the final chapter the authors give a list of recommendations and concrete measures on how to improve the role of National councils in the process of integration.