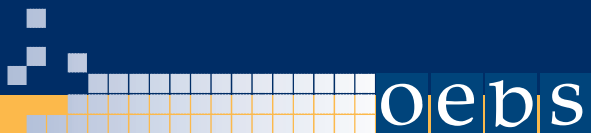


Vodič

KROZ RAD

OPŠTINSKIH SAVETA



Misija u Srbiji i Crnoj Gori

ORGANIZACIJA ZA EVROPSKU
BEZBEDNOST I SARADNJU

za
međunacionalne
DRUGO IZDANJE *odnose*

Goran Bašić

Vodič kroz rad
opštinskih saveta za
međunacionalne odnose

Drugo izdanje



Beograd, 2006.

Vodič kroz rad opštinskih saveta za međunacionalne odnose
drugo izdanje

Izdavač:

Stalna konferencija gradova i opština

www.skgo.org

Donator:

Misija OEBS u Srbiji

Za izdavača:

Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO

Autor:

Goran Bašić

Uređivački odbor:

Shaun R. Barcavage,

savetnik za javnu upravu, Misija OEBS u Srbiji

Jasmina Krunić Pasku,

savetnica na Projektu, Stalna konferencija gradova i opština

Salman Haq

OEBS/CANADEM pripravnik

Željko Jovanović,

saradnik na Projektu, Misija OEBS u Srbiji

Irina Schmakova,

OEBS/CANADEM pripravnica

Lektura:

Jasna Aničić

Priprema i štampa:

DOSIJE, Beograd

Tiraž:

500

ISBN: 86-82455-47-1

Beograd, decembar 2006

The publication of this Guidebook was made possible by the OSCE and specifically by a donation of its Participating States, the Federal Republic of Germany and the United States of America.

The content of this Guidebook reflect the views and opinions of individual author which do not necessarily coincide with those of the OSCE.

Originalno izdanje ove publikacije objavljeno je na srpskom jeziku, u izdanju Stalne konferencije gradova i opština, u Beogradu, 2006 godine.

Najlepše se zahvaljujemo Misiji OEBS i vojvođanskom Sekretarijatu za upravu, propise i nacionalne manjine na pomoći pri prevodenju publikacije na jezike manjina.

The original version of this booklet is published in Serbian language by the Standing Conference of Towns and Municipalities, in Belgrade, 2006.

We would like to thank the OSCE Mission to Serbia as well as the Provincial Secretariat for Regulations, Administration and National Minorities of Vojvodina for helping with the translation of the booklet in to additional languages.

Predgovor

O d oktobra 2000. godine, Srbija prolazi kroz ekonomske, političke i socijalne reforme u kojima je proces decentralizacije postao jedan od ključnih ciljeva na putu demokratizacije. Ovaj proces podrazumeva prenos nadležnosti, odgovornosti i sredstava sa centralnih struktura na opštine i gradove, jačajući na taj način lokalne vlasti i omogućavajući im da svoje probleme rešavaju na efikasniji način.

Zakon o lokalnoj samoupravi, donet u februaru 2002. godine, uveo je određen broj značajnih novina u vezi sa organizacijom novog sistema i organa lokalne vlasti. Među ovim inicijativama, usklađivanje interesa različitih etničkih grupa kroz stvaranje novih lokalnih tela je u samom fokusu sprovođenja decentralizacije u Srbiji. Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa ustanovljavanje Saveta za međunacionalne odnose – lokalnih tela čija je glavna nadležnost da štiti i unapređuje etničku jednakost u multietničkim opštinama.

Tokom celokupnog procesa izgradnje demokratskog okruženja u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) je posvećena unapređenju i razvoju lokalne samouprave, podržavajući njene interese i promovišući saradnju lokalnih vlasti. S tim u vezi SKGO je, u okviru *Projekta podrške opštinama*, koji se sprovodi pod pokroviteljstvom *Misije OEBS u SCG*, pristupila izradi *Vodiča kroz rad opštinskih saveta za međunacionalne odnose*, koji Vam sa zadovoljstvom predstavljamo.

Ovaj Vodič, rezultat saradnje i konsultacija između Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, SKGO, Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu i Centra za istraživanje etniciteta, ima za cilj obezbeđivanje podrške etnički mešovitim opštinama u njihovim pokušajima da izgrade etnički tolerantnu sredinu u kojoj svi građani uživaju ista prava. On to čini objedinjujući relevantne informacije o etničkom sastavu Srbije, kao i domaćem i međunarodnom pravnom okviru u vezi sa zaštitom manjinskih prava, nudeći objašnjenja i dajući savete multietničkim opštinama u pogledu rada Saveta.

Vodič uključuje i studije slučaja, izvedene na osnovu poseta pojedinim opštinama. Ove studije mogu biti od posebnog značaja za zaposlene u opštinama, budući da opisuju iskustva srpskih opština – pionira u osnivanju Saveta za međunacionalne odnose. Ponuđena je, takođe, lista neobavezujućih predloga koji se odnose na ustanovljavanje i funkcionisanje Saveta, kojima se sugerišu moguća rešenja problema koji se mogu pojaviti u Vašim svakodnevnim aktivnostima.

Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, skupštine opštine imaju punu samostalnost u konstruktivnom korišćenju postojećeg pravnog okvira kako bi učinile Savete efikasnim telima lokalne samouprave u multietničkim opštinama. Nadamo se, stoga, da će ovaj Vodič poslužiti kao korisno sredstvo u svakodnevnim aktivnostima Vaših Saveta.

Otvoreni smo za Vaše sugestije i ideje o tome kako da poboljšamo postojeću praksu podržavajući Vas da zajednički radimo na građenju demokratske i tolerantne lokalne samouprave u Srbiji.

Đorđe Staničić
Generalni sekretar SKGO

Sadržaj

1. Uvod	9
Svrha Vodiča	9
Kako je Vodič nastao?	11
Terminologija	12
Kako čitati i koristiti Vodič	14
2. Pravni osnov za osnivanje saveta za međunacionalne odnose u multietničkim opštinama	16
Zakon o lokalnoj samoupravi – član 63.....	16
Multietničke opštine u Srbiji	20
3. Savet za međunacionalne odnose u multietničkim opštinama	25
Opštine u kojima su ustanovljeni saveti za međunacionalne odnose.....	27
Osnivanje saveta i izbor članova	28
Procedura ustanovljavanja saveta	28
Praksa jedinica lokalnih samouprava	30
Predlaganje i izbor članova saveta iz redova nacionalnih manjina	30
Predlaganje i izbor članova saveta iz srpske nacionalne zajednice	35

Učešće građana u radu saveta	37
Dileme lokalnih samouprava u vezi sa ustanovljavanjem saveta i izborom članova . . .	38
Ko su „korisnici“ člana 63?	38
Ko predlaže članove saveta?	40
Koje zajednice su zastupljene u savetima? . .	40
Nadležnosti saveta	41
Osnovne nadležnosti	41
Nadležnosti definisane odlukom skupštine opštine	43
Praksa lokalnih samouprava u vezi sa nadležnostima	45
Dileme u vezi sa nadležnostima saveta	47
Šta su nadležnosti saveta?	47
Preklapanje nadležnosti	48
4. Predlozi u vezi sa osnivanjem i radom opštinskih saveta za međunacionalne odnose	54
Opšti predlozi	55
Predlozi u vezi sa procedurom ustanovljavanja saveta	56
Predlozi u vezi sa izborom članova	57
Predlozi u vezi sa nadležnostima	58
Predlozi u vezi sa načinom rada	60
5. Umesto zaključka	62
Dodatak 1: Etnička struktura Srbije	63
Dodatak 2: Zaštita prava nacionalnih manjina	73

1

Uvod

SVRHA VODIČA?

Nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi, u februaru 2002. godine, u našoj društvenoj i pravnoj praksi ustanovljene su institucije koje do tada nisu postojale. Istovremeno opštinama su prepuštene nadležnosti kojima bi trebalo autonomno da upravljaju. Cilj ovih mera je **spровоđenje decentralizacije i davanje novih ovlašćenja** opštinama u procesu jačanja lokalne demokratije. Bitan deo ovog procesa je građanska inicijativa, odnosno jačanje odgovornosti građana za stanje u lokalnim zajednicama u kojima žive.

Među novonastalim institucijama je **savet za međunacionalne odnose** koji se, pod uslovima propisanim Zakonom o lokalnoj samoupravi osniva u opštinama sa nacionalno mešovitim sastavom stanovništva.

U užem smislu, cilj ustanovljavanja saveta jeste da razmatra odluke skupštine opštine, koje se odnose na ostvarivanje ravnopravnosti nacionalnih zajednica i da u vezi s tim daje mišljenje i pokreće zakonom predviđene inicijative zaštite njihovih prava.

U širem smislu, funkcije ovih tela bi mogle da se odnose i na druga pitanja u vezi sa ostvarivanjem društvene stabilnosti u lokalnoj zajednici: prevenciju i rešavanje konflikata, promociju tolerancije i poštovanje različitosti i osnaživanje međuetničkog dijaloga.

U smislu člana 63. Zakona o lokalnoj samoupravi 68 opština su multietničke, a samo u 18 opština ustanovljeni su saveti za međunacionalne odnose. U opštinama u kojima su ova tela formirana uočljivi su problemi u pogledu njihovog funkcionisanja, izbora članova saveta i drugo.

Vodič kroz rad saveta za međunacionalne odnose **namenjen je članovima saveta za međunacionalne odnose i nadležnim u jedinicama lokalne samouprave** koje bi trebalo da uputi u osnovne pojmove, zakonska rešenja i procedure sa kojima se suočavaju članovi saveta za međunacionalne odnose. Ovaj tekst bi trebalo da doprinese njihovom **lakšem snalaženju** u vezi sa pitanjima koja se odnose na ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti. Pri tome trebalo bi imati na umu da se u jedinicama lokalne samouprave većina nacionalna zajednica može naći u položaju manjine, ali i to da se većina nadležnosti saveta za međunacionalne odnose odnosi na zaštitu prava nacionalnih manjina.

U tom smislu **osnovna svrha Vodiča** je da pomogne skupštinama opština i građanima da prepoznaju potrebu za ustanovljavanjem saveta za međunacionalne odnose, te da uputi nadležne na način izbora članova saveta i delokrug rada ovoga tela, ali i da ukaže na postojeće i moguće probleme i prepreke.

Vodič sadrži i **predloge** za unapređenje rada, osnivanja i funkcionisanje saveta, ali njih ne bi trebalo shvatati

kao jednoobrazan model koji bi trebalo bezuslovno i nekritički primenjivati. Naime, reč je o zapažanjima koja u određenim slučajevima mogu da pomognu prilikom otklanjanja eventualnih dilema.

Osnovna vrednost ovih predloga jeste to što su proizašli, ili bar većina od njih, iz prakse postojećih saveća za međunacionalne odnose i zapažanja, primedbi i predloga koje su saopštavali članovi saveća, odbornici u skupštinama opština i građani u multietničkim opštinama.

KAKO JE VODIČ NASTAO?

U okviru druge faze Projekta podrške opštinama, koji sprovodi Stalna konferencija gradova i opština uz podršku Misije OEBS u Srbiji i Crnoj Gori, planirana je priprema i objavljivanje publikacije koja bi pomogla multietničkim opštinama pri osnivanju i radu saveća za međunacionalne odnose.

Trebalo bi pomenuti da su neposredna istraživanja koja su prethodila pisanju Vodiča, kao i sam tekst nastali u poslednja tri meseca 2005. godine. U tom razdoblju obavljeno je **istraživanje** u 12 opština u kojima su saveći za međunacionalne odnose bili formirani i u četiri opštine u kojima je postupak ustanovljavanja saveća bio u toku.

Ostali podaci dobijeni su analizom opštinskih statuta i drugih dokumenata usvojenih od februara 2002. godine do kraja prošle godine i iz istraživanja *Lokalna*

demokratija i upravljanje u multietničkim lokalnim zajednicama u Srbiji koje sprovodi Centar za istraživanje etniciteta.

TERMINOLOGIJA

U tekstu Vodiča upotrebljavaju se **pojmovi** koji bliže određuju mesto, ulogu i svrhu opštinskih saveta za međunacionalne odnose. Većina tih pojmova je višeznačna i može se, u zavisnosti od discipline i teorijskog utemeljenja, različito tumačiti. Na ovom mestu ukazujemo na **tumačenja ključnih termina** u smislu zakona i prakse u Srbiji.

Nacionalno mešovita opština (multietnička opština)

Nacionalno mešovitim opštinama smatraju se opštine u kojima jedna nacionalna zajednica čini više od **5%** od ukupnog broja stanovnika ili sve zajednice čine više od **10%** prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji (Zakon o lokalnoj samoupravi).

Nacionalna manjina

Nacionalna manjina je svaka grupa državljana Savezne Republike Jugoslavije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teri-

toriji Savezne Republike Jugoslavije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom Savezne Republike Jugoslavije i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva, i čiji se pripadnici odlikuju brigom o tome da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Nacionalnim manjinama, u smislu ovog zakona, smatraće se sve grupe državljana koji se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti... (Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u SR Jugoslaviji, član 2).

Nacionalna zajednica

Ovaj pojam, iako se pojavljuje u članu 63. Zakona o lokalnoj samoupravi i Poslovniku o radu Narodne skupštine Republike Srbije nije definisan u našem pravnom sistemu. Izvodi se iz pojma nacije i, u ovu svrhu, može se označiti kao grupa ljudi istog etničkog porekla koja živi u Srbiji i ima matičnu nacionalnu državu.

Etnička zajednica

Kao i prethodni pojam, nije pravno utemeljen. Za lakše razumevanje teksta koristimo ga kao termin koji označava grupu ljudi zajedničkog etničkog porekla koji nemaju matičnu državu.

KAKO ČITATI I KORISTITI VODIČ

U Vodiču su objašnjeni **osnovni pojmovi** u vezi sa institucijom saveta za međunacionalne odnose, **iskustvima opština** koje su ova tela ustanovila i njihovim radom, a izvedeni su i **predlozi** koje bi trebalo da pomognu u vezi sa osnivanjem saveta, nadležnostima ovih tela i njihovoj ulozi u procesu razvoja lokalne demokratije.

Pažnju bi trebalo obratiti na one delove Vodiča koji ukazuju na **primere dobre prakse**, ali i na **dileme** sa kojima se suočavaju jedinice lokalne samouprave u vezi sa radom saveta za međunacionalne odnose.

U uvodnom, **prvom poglavlju** čitaocu se saopštavaju osnovne ideje u vezi sa svrhom i strukturom Vodiča, a ukazano je i na terminologiju i osnovne metodске postupke kojima su prikupljeni i analizirani podaci u vezi sa radom saveta za međunacionalne odnose.

U **drugom poglavlju** Vodiča opisan je pravni osnov ustanovljavanja saveta za međunacionalne odnose i taksonomski su navedene multietničke opštine u Srbiji.

Treće poglavlje je težište Vodiča i materija je koncentrisana u nekoliko odeljaka koji upućuju na uslove koje je Zakon o lokalnoj samoupravi postavio u vezi sa ustanovljavanjem, radom i nadležnostima opštinskih saveta za međunacionalne odnose. U poglavlju je ukazano na dobru praksu u multietničkim opštinama u vezi sa radom saveta, ali i na probleme i dileme sa kojima se jedinice lokalne samouprave suočavaju.

U **četvrtom poglavlju** su preporuke u vezi sa unapređenjem rada saveta za međunacionalne odnose, ali i

predlozi na osnovu kojih bi jedinice lokalne samouprave efikasnije pristupile obrazovanju saveta, odnosno donošenju potrebnih odluka, kandidovanju, izboru članova i poštovanju procedure.

Najzad, posle kratkih zaključnih razmatranja nailazimo na **dva dodatka tekstu**, od kojih prvi ukazuje na etničku strukturu Srbije, kao i na opštine koje su, u smislu člana 63. Zakona o lokalnoj samoupravi, multietničke.

Sledeći dodatak je posvećen zaštiti prava nacionalnih manjina. Iako se osnovna ideja u vezi sa radom saveta za međunacionalne odnose ne odnosi doslovce na nacionalne manjine već na nacionalne zajednice, među koje spadaju i srpska i crnogorska zajednica, u praksi, poslovi saveta najčešće se odnose na probleme pripadnika nacionalnih manjina.

Nastojeći da članove opštinskih saveta za međunacionalne odnose uputi u složenu materiju zaštite prava manjina, Vodič obrađuje **međunarodne standarde** ove zaštite, instrumente koji su predviđeni u **domaćem ustavno-pravnom sistemu** i najzad, ostvarivanje **prava manjina u jedinicama lokalne samouprave**.

Pravni 2

osnov za osnivanje saveta za međunacionalne odnose u multietničkim opštinama

ZAKON O LOKALNOJ SAMOUPRAVI – ČLAN 63

Među pokušajima da se unaprede međunacionalni odnosi u lokalnim zajednicama jeste **član 63. Zakona o lokalnoj samoupravi**¹. Ovim

1 „U nacionalno mešovitim opštinama osniva se savet za međunacionalne odnose koji čine predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica.

Nacionalno mešovitim opštinama, u smislu ovog zakona, smatraju se opštine u kojima jedna nacionalna zajednica čini više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili sve zajednice čine više od 10% prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji.

članom je u pravni i društveni život zemlje uvedena institucija **opštinskih saveta za međunacionalne odnose**, koji bi trebalo da prate stanje i da se bave pitanjima ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti u lokalnim zajednicama.

Prema stavu 1. ovog člana predviđeno je da se u „nacionalno mešovitim opštinama osniva savet za međunacionalne odnose koji čine predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica“.

Dakle, zakonodavac je jasno **utvrdio obavezu** opština sa nacionalno mešovitim sastavom stanovništva da

Predstavnike u savetu za međunacionalne odnose mogu imati zajednice sa više od 1% ucesća u ukupnom stanovništvu opštine.

Savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, u skladu sa zakonom i statutom.

Savet o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu opštine koja je dužna da se o njima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana.

Skupština opštine je dužna da predloge svih odluka koje se tiču prava nacionalnih i etničkih zajednica prethodno dostavi na mišljenje savetu za međunacionalne odnose.

Savet za međunacionalne odnose ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine ako smatra da su njima neposredno povređena prava nacionalnih i etničkih zajednica predstavljenih u savetu za međunacionalne odnose i pravo da pod istim uslovima pred Upravnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine sa statutom opštine.

Delokrug, sastav i način rada saveta za međunacionalne odnose uređuje se odlukom skupštine opštine, u skladu sa statutom.“

osnuju savet za međunacionalne odnose, ali je poštujući princip autonomije jedinica lokalne samouprave utvrdio fleksibilni okvir njihovog ustanovljavanja. Jedinicama lokalne samouprave je prepušteno da osmisle način na koji će izabrati članove saveta i da konkretizuju njihove zakonom utvrđene nadležnosti.

U praksi to znači da bi opštine, koje prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva ispunjavaju kriterijume multietičnosti, odnosno **da je u njima nastanjeno više od 5% stanovništva jedne nacionalne zajednice** ili **da sve nacionalne zajednice**, prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva Republike Srbije, **imaju više od 10% u ukupnom stanovništvu opštine**, trebalo da u svojim statutima predvide ustanovljavanje saveta za međunacionalne odnose (član 63. stav 2).

Sledećim stavom istog člana Zakona precizira se da predstavnike „u savetu za međunacionalne odnose **mogu imati zajednice sa više od 1% učešća u ukupnom stanovništvu opštine**“. Ova formulacija je u suprotnosti sa pomenutim prvim stavom istog člana koji jasno utvrđuje da su u ovom telu zastupljeni predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica. Nije jasno zašto je zakonodavac upotrebio protivrečne odredbe i time omogućio različita tumačenja.

Iako je zakonodavac u stavu 8. predvideo da delokrug rada saveta utvrđuje skupština opštine posebnom odlukom, **osnov delokruga je utvrđen u stavu 4**: „savet razmatra pitanja ostvarivanja zaštite i unapređenja nacionalne ravnopravnosti, u skladu sa zakonom i statutom“.

Ovakva formulacija uslovljava dve dileme:

1. termin *u skladu sa zakonom* može se shvatiti u užem smislu, tako da nas upućuje samo na Zakon o lokalnoj samoupravi, ali i u širem smislu na celokupni ustavno-pravni sistem;
2. činjenica da je delokrug rada utvrđen zakonom, ali i da je poveren skupštini opštine, mogla bi da ukaže na to da se odlukom skupštine opštine samo razrađuje procedura utvrđena statutom, koja bi po pravilu trebalo da bude u saglasnosti sa zakonom, ali i na tumačenje da se stavom 8. otvara mogućnost promene načina rada koji je predviđen zakonom i statutom.

Ovakvo zaključivanje nije bez osnova jer pitanje načina rada nekog tela nije „samo“ pitanje procedure, ako se zna da se procedurom može blokirati i obesmisлити rad bilo kog tela ili organa.

Čini se da bi ovu inicijativu trebalo rešiti zvaničnim tumačenjem nadležnog državnog organa, a da se do tada delokrug rada uređuje odlukom skupštine opštine.

Iz delokruga rada proizilaze **nadležnosti saveta**. Osnovne, zakonom definisane nadležnosti su da:

- „o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu opštine, koja je dužna da se o njima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana“;
- „pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine ako smatra da su njima neposredno povređena prava nacionalnih i etničkih zajednica predstavljenih u savetu za

međunacionalne odnose i pravo da pod istim uslovima pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine sa statutom opštine“.

Odlukom skupštine opštine **moгу se utvrditi i druge nadležnosti saveta**, ali u tom slučaju treba voditi računa o tome da se njima ne preuzimaju nadležnosti drugih radnih tela skupštine opštine ili izvršnih i drugih organa opštine.

MULTIETNIČKE OPŠTINE U SRBIJI

U odnosu na kriterijume iz člana 63. Zakona u lokalnoj samoupravi u Srbiji je 68 multietničkih opština od kojih se 41 nalazi u Vojvodini, a 27 u centralnoj Srbiji.

Opštine u Vojvodini u kojima su prema Zakonu o lokalnoj samoupravi ispunjeni uslovi za ustanovljavanje saveta za međunacionalne odnose

OPŠTINE	UKUPNO STANOVNIKA	UKUPNO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA	%
Ada	18.994	15.297	80,54
Alibunar	22.954	8.711	37,95

OPŠTINE	UKUPNO STANOVNIKA	UKUPNO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA	%
Apatin	32.813	10.384	31,65
Bač	16.268	7.743	47,60
Bačka Palanka	60.966	10.703	17,56
Bačka Topola	38.245	24.912	65,14
Bački Petrovac	14.681	10.412	70,92
Bečej	40.987	22.423	54,71
Bela Crkva	20.367	3.652	17,93
Beočin	16.086	4.230	26,30
Čoka	13.832	8.091	58,49
Indija	49.609	5.211	10,50
Irig	12.329	1.670	13,55
Kanjiža	27.510	24.964	90,75
Kikinda	67.002	12.792	19,09
Kovačica	27.890	17.775	63,73
Kovin	36.802	7.098	19,29
Kula	48.353	13.325	27,61
Mali Idoš	13.494	8.008	59,34
Nova Crnja	12.705	3.478	27,38

OPŠTINE	UKUPNO STANOVNIKA	UKUPNO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA	%
Novi Bečej	26.924	7.119	26,44
Novi Kneževac	12.975	4.884	37,64
Novi Sad – grad	299.294	48.366	16,16
Odžaci	35.582	4.455	12,52
Pančevo	127.162	22.279	17,52
Plandište	13.377	5.406	40,41
Sečanj	16.377	4.050	24,73
Senta	25.568	21.895	85,63
Šid	38.973	7.210	18,50
Sombor	97.263	30.140	30,99
Srbobran	17.855	5.127	28,71
Sremski Karlovci	8.839	1.422	16,09
Stara Pazova	67.576	10.075	14,91
Subotica	148.401	102.330	68,96
Temerin	28.275	9.284	32,83
Titel	17.050	1.883	11,04
Vrbas	45.852	10.025	21,86
Vršac	54.369	12.337	22,69
Žabalj	27.513	3.153	11,46
Žitište	20.399	7.038	34,50
Zrenjanin	132.051	26.168	19,82

* Uključene su sledeće nacionalne zajednice: Jugosloveni, Albanci, Bošnjaci, Bugari, Bunjevci, Vlasi, Goranci, Mađari, Makedonci, Muslimani, Nemci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Ukrajinci, Hrvati i Česi.

Izvor: Centar za istraživanje etniciteta, Istraživanje: Upravljanje u multietničkim opštinama, 2004–2005.

Opštine u centralnoj Srbiji u kojima su prema Zakonu o lokalnoj samoupravi ispunjeni uslovi za ustanovljavanje saveta za međunacionalne odnose

OPŠTINE	UKUPNO STANOVNIKA	UKUPNO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA	%
Babušnica	15.734	1.219	7,75
Bela Palanka	14.381	1.272	8,85
Bojnik	13.118	1.391	10,60
Boljevac	15.849	4.663	29,42
Bor	55.817	12.758	22,86
Bosilegrad	9.931	7.378	74,29
Bujanovac	43.302	27.656	63,87
Dimitrovgrad	11.748	6.433	54,76
Doljevac	19.561	1.106	5,65
Golubac	9.913	1.051	10,60
Koceljeva	15.636	875	5,60
Kučevo	18.808	5.476	29,12

OPŠTINE	UKUPNO STANOVNIKA	UKUPNO PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA	%
Majdanpek	23.703	3.145	13,27
Medveđa	10.760	2.951	27,43
Negotin	43.418	3.877	8,93
Nova Varoš	19.982	1.680	8,41
Novi Pazar	85.996	67.612	78,62
Petrovac	34.511	4.324	12,53
Preševo	34.904	31.487	90,21
Priboj	30.377	7.187	23,66
Prijepolje	41.188	17.221	41,81
Sjenica	27.970	21.232	75,91
Surdulica	22.190	3.306	14,90
Tutin	30.054	28.605	95,18
Vranje	87.288	5.436	6,23
Žagubica	14.823	3.378	22,79
Žitорађа	18.207	1.171	6,43

* Uračunate su sledeće nacionalne zajednice: Jugosloveni, Albanci, Bošnjaci, Bugari, Bunjevci, Vlasi, Goranci, Mađari, Makedonci, Muslimani, Nemci, Romi, Rumuni, Rusi, Rusini, Slovaci, Slovenci, Ukrajinci, Hrvati i Česi.

Izvor: Centar za istraživanje etniciteta, Istraživanje: Upravljanje u multietničkim opštinama, 2004–2005.

3

Savet

za međunacionalne odnose u
municipalnim opštinama

OPŠTINE U KOJIMA SU
USTANOVLJENI SAVETI ZA
MEĐUNACIONALNE ODNOSI

Prema podacima koje su do početka decembra 2005. godine prikupili Stalna konferencija gradova i opština i Centar za istraživanje etniciteta, saveti za međunacionalne odnose ustanovljeni su u 16 vojvodanskih opština i u dve opštine u centralnoj Srbiji, i imenovani su članovi saveta u ovim opštinama.

**Opštine u Vojvodini u kojima su ustanovljeni
saveti za međunacionalne odnose**

Ada
Apatin

Bečej
Kovačica
Kovin
Novi Bečej
Novi Sad
Odžaci
Plandište
Subotica
Temerin
Vršac
Žabalj
Žitište
Zrenjanin
Novi Kneževac

U radu 16 imenovanih opštinskih saveta za međunacionalne odnose u Vojvodini učestvuju predstavnici crnogorske, bunjevačke, hrvatske, makedonske, mađarske, rumunske, romske, slovačke i srpske zajednice.

U opštinama Bač, Bačka Palanka, Bačka Topola, Bela Crkva, Beočin, Irig, Kanjiža, Kula, Nova Crnja, Pančevo, Sremski Karlovci, Sremska Mitrovica, Stara Pazova, Sečanj, Senta, Srbobran, Titel i Vrbas statutima je predviđeno da se formiraju saveti za međunacionalne odnose, ali ova tela do sada nisu ustanovljena.

Opštine u centralnoj Srbiji u kojima su ustanovljeni saveti za međunacionalne odnose

Prijepolje
Priboj

Na teritoriji centralne Srbije, u smislu člana 63. Zakona o lokalnoj samoupravi ima **27 multietničkih opština**, a nacionalne zajednice čiji predstavnici bi trebalo da su zastupljeni u opštinskim savetima za međunacionalne odnose jesu Albanci, Bošnjaci, Bugari, Crnogorci, Muslimani, Romi, Srbi, Vlasi i Jugosloveni koji su iznad 2% stanovništva zastupljeni u opštinama Bosilegrad i Dimitrovgrad pretežno nastanjene pripadnicima bugarske nacionalne manjine.

Opštine Aleksandrovac, Bujanovac, Bosilegrad, Dimitrovgrad, Kraljevo, Leskovac, Malo Crniće i Nova Varoš takođe su statutima predvidele osnivanje saveta za međunacionalne odnose, ali do sada nisu donele odluke o njihovom formiranju i rešenja o imenovanju ili izboru članova saveta. Zanimljivo je da su opštine Leskovac (od 156.252 stanovnika Roma je 6.989 odnosno 4,47%), Kraljevo (od 121.707 stanovnika samo 867 Roma ili 0,72% ukupnog stanovništva opštine nisu Srbi), Malo Crniće (ukupno 13.853 stanovnika među kojima je i 401 odnosno 2,89% Vlaha i 194 ili 1,40% Roma) i Aleksandrovac u kojoj je čak 98,79% srpskog stanovništva, koje u smislu Zakona o lokalnoj samoupravi nisu multietničke, statutom predvidele ustanovljavanje saveta za međunacionalne odnose.

OSNIVANJE SAVETA I IZBOR ČLANOVA

Savet za međunacionalne odnose se osniva u opštinama sa nacionalno mešovitim sastavom stanovništva prema uslovima koji su predviđeni članom 63. Zakona o lokalnoj samoupravi (vidi: Poglavlje 2).

Procedura ustanovljavanja saveta

Procedura ustanovljavanja opštinskog saveta za međunacionalne odnose **prepuštena je skupštini opštine**. Postupak procedure počinje potvrđivanjem, u statutu multietničke opštine, zakonom utvrđene obaveze obrazovanja saveta za međunacionalne odnose, a okončava se donošenjem rešenja skupštine opštine o obrazovanju saveta i imenovanju članova. U međuvremenu, odvija se procedura u vezi sa izborom članova ovog tela.

❖ Tok procedure:

1. Definisane saveta u statutu opštine.
2. Inicijativa za ustanovljavanje saveta.
3. Predlog članova saveta i konsultovanje u vezi sa predloženim kandidatima.
4. Odluka skupštine opštine o delokrugu, sastavu i načinu rada saveta za međunacionalne odnose.
5. Rešenje skupštine opštine o obrazovanju saveta za međunacionalne odnose i imenovanju članova.

Po opisanoj proceduri savet je obrazovala većina opština. Opštinski statuti najčešće sadrže **član kojim se predviđa ustanovljavanje saveta**, a sve ostale odluke i obaveze u vezi sa tim prepuštaju se skupštini opštine.²

Nakon toga sledi određena praznina u proceduri jer zakonom nije predviđeno, a u statutima nije pravilo da se određuje **ko pokreće inicijativu za osnivanje saveta**, odnosno ko pokreće postupak kandidovanja članova saveta. To je uočljivo u činjenici da su saveti ustanovljeni svega u 18 od 68 multietničkih opština u Srbiji koje bi trebalo da ga konstituišu.

Takođe, dug period između utvrđivanja statutarne obaveze opštine da osnuje savet i donošenje odluke skupštine opštine o tome, govori u prilog stavu da bi ovo pitanje trebalo razjasniti.

U većini opština koje su konstituisale savet **inicijativu je pokretala skupština opštine**.

Nakon inicijativne faze sledi postupak **predlaganja kandidata** za članove saveta. U vezi sa ovim delom procedure uočena su različita iskustva jedinica lokalne samouprave.

Opšte načelo o tome da bi u savetu trebalo da budu zastupljeni predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica koje u ukupnom stanovništvu opštine imaju 1% uglavnom se poštuje, ali pošto nema uputstava u vezi sa predlaganjem kandidata, javljaju se određene nedoumice i nepravilnosti.

2 Primeri: videti statute opština: Ada (S.l. br. 22/2004); Bečej (S.l. br. 3/2002); Apatin (2002); Žabalj (S.l. br. 6/2002); Zrenjanin (S.l. br. 3/2002); Žitište (S.l. br. 4/2005); Kovačica (S.l. br. 5/2002); Subotica (S.l. br.19/2002), Novi Sad (S.l. br. 11/2002); Plandište (31. maj 2002), Temerin (S.l. br. 4/2002).

Praksa jedinica lokalne samouprave

Predlaganje i izbor članova saveta iz redova nacionalnih manjina

- U nekoliko opština, u slučaju kandidata iz redova nacionalnih manjina predlagači su **nacionalni saveti nacionalnih manjina** (vidi Dodatak 2, str. 71). U opštinama Apatin, Kovačica, Zrenjanin i Žabalj nacionalni saveti nacionalnih manjina direktno su predlagali članove saveta.
- U **opštini Novi Bečej** inicijativa za osnivanje saveta i predlaganje članova saveta uređeni su Odlukom o osnivanju saveta, koja je doneta na sednici SO od 29. marta 2005. godine. U ovom dokumentu taksativno su navedene nacionalne i etničke zajednice koje u opštini učestvuju sa više od 1% stanovništva, a potom je precizirano da je svaka zajednica koja ispunjava ovaj uslov zastupljena u savetu sa dva predstavnika. Istim aktom je predviđeno da skupština opštine pokreće postupak izbora članova saveta, kao i to da pravo predlagača imaju grupe građana, odnosno najmanje 10 pripadnika određene zajednice; odbornici u skupštini opštine mogu predložiti kandidata zajednice kojoj pripadaju, i najzad, udruženje registrovano za očuvanje nacionalnih, etničkih, kulturnih i drugih posebnosti zajednica. Uz predlog nužno je dostaviti i lične podatke o kandidatu, pismenu izjavu kandidata o nacionalnoj pri-

padnosti i dokaz o tome da je predlog podnet od ovlašćenih predlagača.

- Sledeću posebnost u vezi sa predlaganjem kandidata za članove saveta iz redova nacionalnih manjina nalazimo u Odluci o delokrugu, sastavu i načinu rada saveta za međunacionalne odnose **opštine Plandište**, po kojoj su u savetu zastupljeni predstavnici nacionalnih manjina koje su nastanjene u opštini: Mađari, Rumuni, Slovaci, Makedonci i Romi. Savet ima deset članova, a članovi se biraju na osnovu predloga udruženja nacionalnih manjina zastupljenih u opštinskom savetu ili mesnih zajednica u kojima nacionalne manjine i etničke zajednice čine više od 50% ukupnog stanovništva naseljenog mesta.³

Suprotno formalizovanom i u proceduralnom smislu dobro zamišljenom procesu predlaganja kandidata iz redova nacionalnih manjina u opštinama Bečej i Plandište donete su odluke u većini opština u kojima se ovaj deo procesa obra-

3 U sastavu saveta u opštini Plandište nema predstavnika srpske zajednice. Imajući u vidu da srpska zajednica u Plandištu ima više od 60%, žitelja kao i prirodu rada saveta za međunacionalne odnose, ne postoje društveno opravdani i pravno valjani razlozi da predstavnici ove zajednice ne budu zastupljeni u radu ovog tela. S druge strane, pošto apsolutnu većinu u SO Plandište, koja je donela sve pomenute odluke, čine odbornici uslovno rečeno „većinskih“ političkih stranaka, onda je moguće da je reč o tome da one nisu želele da učestvuju u radu ovog tela. Ipak, čini se da je reč o nedovoljnoj promišljenosti nadležnih prilikom formiranja saveta, a ne o lošoj nameri i nemaru.

zovanja saveta odvija na drugačiji način – nekada na osnovu nedovoljno jasne procedure.

- U tom smislu, trebalo bi ukazati na postupak predlaganja članova saveta iz redova nacionalnih manjina u **gradu Novom Sadu**. Naime, prema Odluci o delokrugu, sastavu i načinu rada saveta za međunacionalne odnose grada Novog Sada, koja je doneta 9. septembra 2005. godine,⁴ predviđeno je da članove saveta pripadnike nacionalnih manjina biraju i iz reda uglednih građana nacionalnih i etničkih zajednica, a na predlog njihovih nacionalnih zajednica i konsultacija sa predstavnicima organizacija nacionalnih i etničkih zajednica koje deluju u gradu.

Način na koji je pravo predlaganja kandidata formulisano u gradu Novom Sadu, ostavlja mogućnost za blokadu ustanovljavanja ovog tela i potencijalnu opstrukciju njegovog kasnijeg rada. U praksi bi to moglo da izgleda tako da kandidate predlaže mnoštvo manjinskih organizacija, grupe građana, nezavisni kandidati, a da se nakon konsultacija sa manjinskim organizacijama koje deluju u gradu, po nedovoljno jasnim kriterijumima selektuju i za izbor predlažu kandidati koji nemaju delotvoran uticaj na kasnije donošenje odluka.

- Slična situacija je uočena i u **opštini Žitište** u kojoj prilikom predlaganja kandidata iz redova manjinskih nacionalnih zajednica Mađara, Slovaka, Rumuna i Roma nisu konsultovani njihovi na-

4 „Službeni list grada Novog Sada“, godina XXII – broj 11, 24. jun 2002.

cionalni saveti, već je organizovana javna rasprava u kojoj nisu učestvovali predstavnici opozicionih političkih partija i veći deo njihovih birača.⁵

U slučajevima kada se prilikom izbora članova saveta iz redova nacionalnih manjina ne konsultuju njihovi nacionalni saveti, a da pri tome nisu utvrđeni jasni kriterijumi na osnovu kojih se biraju članovi saveta, legitimnost izbora je ozbiljno narušena.

- Raznovrsnosti kandidovanja i izbora članova opštinskih saveta za međunacionalne odnose doprinosi odluka⁶ o osnivanju ovog tela u **opštini Odžaci** po kojoj savet ima sedam članova od kojih se predsednik i dva člana biraju iz redova odbornika skupštine opštine, a četiri iz redova srpske, mađarske, slovačke i romske zajednice. Predlog rešenja o imenovanju članova saveta priprema Komisija za kadrovska, administrativna pitanja i radne odnose SO, samoinicijativno ili na predlog saveta mesnih zajednica ili udruženja koja zastupaju nacionalne, odnosno etničke zajednice.

Prilikom izbora članova saveta iz redova nacionalnih i etničkih zajednica rukovodilo se različitim kriterijuma u pogledu utvrđivanja šta su nacionalne, a šta etničke zajednice. Naime, dok su sve zajednice definisane nacionalnim, romska

5 Nadležni u opštini Žitište ovaj problem su pokušali da prevaziđu neformalnom odlukom da se na sednice saveta pozivaju predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina koje su nastanjene u opštini.

6 SO Odžaci, br. 011-1/2005-1 od 31. januara 2005.

je određena kao etnička zajednica. U smislu Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina ovakav pristup je prevaziđen, jer je njime pripadnicima romske zajednice priznat status nacionalne manjine sa svim pravima koja iz Zakona proizlaze.

- Na 17. sednici skupštine **opštine Subotica**, održanoj 18. novembra 2005. godine, doneta je Odluka o delokrugu, sastavu i načinu rada saveta za međunacionalne odnose na osnovu koje je ovo telo oformljeno u skladu sa nacionalnim sastavom stanovništva opštine, pa su u savetu koji ima devet članova zastupljena četiri pripadnika mađarske, dva pripadnika srpske i po jedan pripadnik hrvatske, bunjevačke i crnogorske zajednice. S obzirom na to da u opštini, prema poslednjem popisu živi 0,97% romskog stanovništva u rad saveta, ali bez prava odlučivanja, uključen je i predstavnik ove zajednice.

Članovi saveta se biraju iz redova odbornika, a imenuje ih skupština opštine na predlog predsednika opštine koji obavezno, u vezi sa izborom članova saveta iz redova nacionalnih manjina, konsultuje njihove nacionalne savete.

S obzirom na to da se članovi saveta u opštini Subotica biraju iz redova odbornika ostaje otvoreno pitanje u vezi sa mehanizmom izbora članova saveta iz zajednica koje eventualno ne osvoje odbornička mesta u sazivu skupštine opštine.

Opštine **Odžaci** i **Subotica** primer su opština koje su prilikom izbora članova saveta pomirile etnički kriterijum sa kriterijumom pripadnosti

određenoj političkoj partiji. Međutim, u nekoliko opština u **Temerinu, Novom Sadu, Novom Kneževcu, Žitištu** političke partije su imale, doduše, posredan, ali presudan uticaj na predlaganje i izbor kandidata.

Predlaganje i izbor članova saveta iz srpske nacionalne zajednice

Čini se da još veći izazov predstavljaju predlaganje i izbor članova saveta koji predstavljaju srpsku nacionalnu zajednicu. Naime, Srbi čine većinu stanovništva u 55 multietničkih opština, a u značajnom broju učestvuju u stanovništvu 13 opština u kojima pripadnici nacionalnih manjina imaju apsolutnu većinu stanovišta. Samo ta činjenica ukazuje na to da su pripadnici srpske zajednice zbog svog većinskog statusa najodgovorniji za stanje i stabilnost međunacionalnih odnosa. Zbog toga izbor članova srpske nacionalnosti u opštinskim savetima ima posebnu težinu. Međutim, budući da ni u vezi sa ovim pitanjem ne postoji generalno uputstvo, opštine su razvile različitu praksu.

- U **opštini Žabalj** predstavnike srpske nacionalnosti predlaže Srpska pravoslavna crkva, odnosno njena parohija u ovoj opštini. U vezi s tim trebalo bi skrenuti pažnju na to da je Srpska pravoslavna crkva samo jedan od mogućih predlagača. U skladu sa ustavno-pravnim sistemom zemlje sve crkve i verske zajednice su smeštene u polje civilnog društva i u formalnopravnom smislu ravnopravne su sa nevladinim organizacijama, kulturnim udruženjima i drugim organizacijama koje deluju u lokalnim samoupravama. Međutim, rea-

lan uticaj tradicionalnih institucija kao što je SPC daleko je veći od uticaja koje ima većina drugih civilnih organizacija. U tom smislu, opravdana su očekivanja jedinica lokalne samouprave da će legitimitet članova saveta koje predloži ova institucija, odnosno opštinski crkveni odbor SPC, biti utemeljen na poverenju koje uživaju u okviru ove institucije.

Problem bi mogao da nastane ukoliko bi lokalne samouprave zatražile i od drugih crkava i verskih zajednica da predlažu svoje članove u savete. U tom slučaju izgubio bi se osnovni smisao ustanovljavanja saveta, a njegove ingerencije bi se najverovatnije pomerile sa razmatranja međunarodnih pitanja ka međuveriskim odnosima i problemima.

- U **zrenjaninskoj opštini** člana saveta iz redova srpske zajednice, ali i manjinskih zajednica koje nemaju izabrane nacionalne savete, predlaže i imenuje Komisija za kadrovska, administrativna pitanja i radne odnose skupštine opštine.
- Rečeno je da u **gradu Novom Sadu** nije odgovarajuće rešen izbor članova saveta iz redova nacionalnih manjina. Slično je i što se tiče izbora članova saveta koji zastupaju srpsku zajednicu. Naime, pet, od ukupno devet članova saveta jesu srpske nacionalnosti i biraju se, po svemu sudeći, iz redova političkih partija zastupljenih u skupštini grada. Ovakav način izbora i sastava saveta, koji je istovetan i u opštinama Žitište i Prijepolje, otvara put ka majorizaciji manjinskih nacionalnih zajednica.

- U **opštini Apatin**, Odlukom o osnivanju saveta, koju su usvojili odbornici⁷ predviđeno je da se članovi saveta biraju na osnovu etničke pripadnosti građana, da su predlagači za članove koji se biraju iz redova pripadnika nacionalnih manjina, nacionalni saveti nacionalnih manjina koje čine više od 1% stanovništva opštine, a za predstavnike srpske zajednice građani srpskog porekla. Rešenjem od 3. oktobra iste godine imenovani su za članove saveta po dva predstavnika srpske, mađarske i hrvatske zajednice i po jedan predstavnik rumunske i romske zajednice.⁸

Učešće građana u radu saveta

Jedina opština koja je prilikom predlaganja i izbora članova saveta etnički princip i interes političkih stranaka zastupljenih u skupštini opštine podredila građanskom principu jeste **opština Ada**. Član 63. Statuta opštine Ada⁹ predviđa da se u opštini osniva savet za međunacionalne odnose u čijem radu učestvuju predstavnici svih nacionalnih i etničkih zajednica u opštini. Međutim, članom 65. Statuta SO Ada utvrđeno je da se delokrug, sastav, način rada i izbor članova saveta utvrđuje posebnom odlukom skupštine opštine. Ova odluka¹⁰ je doneta tri godine kasnije, 21. aprila 2005. godine, a njome su potvrđene nadležnosti iz statuta

7 „Službeni list SO Apatin“, br. 8, od 23. maja 2005.

8 „Službeni list SO Apatin“, br. 11, od 3. oktobra 2005.

9 „Službeni list opštine Ada“ br. 22/2004.

10 Odluka o delokrugu, sastavu i načinu rada saveta za međunacionalne odnose, SO Ada, br. 02-23/2005-01, od 21. aprila 2005.

skupštine opštine, odnosno Zakona o lokalnoj samoupravi. Treći deo te odluke se odnosi na izbor članova saveta u smislu da u radu ovog tela pored odbornika **mog**u biti zastupljeni i građani, ali da predsedavajući mora biti odbornik, kako bi delotvorno zastupao stavove ovog stalnog radnog tela skupštine opštine pred odbornicima i drugim opštinskim organima.

Najzad, pomenutoj odluci je prethodilo Rešenje o obrazovanju saveta za međunacionalne odnose na osnovu kojeg se može zaključiti da u radu ovog tela učestvuju građani, a ne predstavnici nacionalnih zajednica. Premda je jasno da u radu ovog tela učestvuju pripadnici više nacionalnosti, Srbi, Mađari, Romi, presudan kriterijum za njihov izbor nije bila nacionalna i etnička pripadnost već odbornički status ili predlog građana na osnovu kojih su stekli mandat da u četvorogodišnjem periodu zastupaju njihove interese u ovom telu.

Dileme jedinica lokalne samouprave u vezi sa ustanovljavanjem saveta i izborom članova

Ko su „korisnici“ člana 63?

U članu 63. Zakona o lokalnoj samoupravi izričito se precizira to da se **saveti osnivaju radi uspostavljanja ravnopravnosti nacionalnih zajednica u multietničkim opštinama**. S obzirom na to da su istim članom ustanovljeni kriterijumi na osnovu kojih se neka opština smatra multietničkom (više od 5% pripadnika jedne zajednice ili više od 10% pripadnika svih zajednica u ukupnom stanovništvu opštine prema poslednjem po-

pisu stanovništva) jasno je da su **korisnici zakona nacionalne (etničke) zajednice koje u opštini predstavljaju brojčanu manjinu**. U tom smislu Zakon nije pravio razliku između pripadnika srpske zajednice, Crnogoraca i pripadnika nacionalnih manjina.

Međutim, ukoliko prihvatimo tumačenje da su titulari prava u članu 63. nacionalne zajednice, dolazimo do komplikovane situacije u kojoj bi u svakoj opštini u kojoj neka od nacionalnih zajednica, dakle, ako ne neka druga, a ono srpska, čini 5% stanovništva opštine, a još jedna zajednica (manjina) još 1%, trebalo bi u smislu Zakona ustanoviti savet za međunacionalne odnose.

S druge strane, zabunu stvara praksa lokalnih samouprava i opštinskih saveta za međunacionalne odnose koji delokrug svoga rada najčešće koncentrišu na probleme nacionalnih manjina. S obzirom na etničku strukturu stanovništva Srbije, kao i na njene regionalne i lokalne specifičnosti i probleme sa kojima se suočavaju opštine u vezi sa položajem nacionalnih manjina i ostvarivanjem njihovih prava, **realan delokrug rada opštinskih saveta** za međunacionalne odnose je s razlogom usmeren ka pitanjima u vezi sa ravnopravnošću pripadnika nacionalnih manjina i njihovih zajednica.

U postojećim društvenim i pravnim okolnostima nedoumice bi bile otklonjene ako bi došlo do korekcije člana 63. Zakona o lokalnoj samoupravi u smislu upotrebe preciznih termina – srpska nacionalna zajednica i pripadnici nacionalnih manjina. Inspiracija i izvor takve izmene člana 63. trebalo bi da bude član 55. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama koji predviđa da su države članice državne zajednice Srbija i Crna Gora „*obavezne da usvajaju mere za una-*

pređenje pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i onih koji pripadaju većini, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života“. Iako se ovaj ustavni član direktno odnosi na mere afirmativne akcije, posredno se odnosi i na sva ostala pitanja u kojima neka od manjinskih zajednica zbog stanja neravnopravnog društvenog položaja trpi stvarnu štetu.

Ko predlaže članove saveta?

Najčešće, u praksi, **predlagači su** odbornici u skupštinama opština, nacionalni saveti nacionalnih manjina, Srpska pravoslavna crkva, grupe građana, kulturna udruženja nacionalnih manjina, nevladine organizacije.

Osnovna nedoumica u vezi sa ovim pitanjem jeste ko treba da inicira ustanovljavanje saveta i u tom smislu da traži predloge kandidata i mišljenje o njima od institucija zajednice koje bi trebalo da zastupaju. U tom smislu odlukama o osnivanju saveta **trebalo bi ovlastiti jednu instituciju** u skupštini opštine da **inicira** obrazovanje saveta, kao i **postupak formiranja** saveta.

Koje zajednice su zastupljene u savetima?

Pored dilema u vezi sa pravom predlagača članova opštinskih saveta za međunacionalne odnose u nekoliko opština prisutan je i **problem u vezi sa zastupljenošću nacionalnih zajednica** u ovim telima. Naime, u manjem broju opština preovladava mišljenje o tome da bi članovi saveta trebalo da budu samo predstavnici nacionalnih manjina, a ne i predstavnici srpske zajednice. Čini se da se ovakvo shvatanje ne poklapa sa intencijom zakono-

davca da ustanovi tela u kojima bi bili zastupljeni predstavnici svih nacionalnih zajednica koje u multietničkim opštinama ispunjavaju kriterijume brojnosti predviđene članom 63. Zakona o lokalnoj samoupravi.

NADLEŽNOSTI SAVETA

Nadležnosti saveta se mogu podeliti na:

- a) osnovne nadležnosti koje **proizlaze iz stavova 4. i 7. člana 63;**
- b) nadležnosti **definisane odlukama** skupštine opštine.

Osnovne nadležnosti

U vezi sa osnovnim nadležnostima koje se odnose na razmatranje pitanja nacionalne ravnopravnosti treba pomenuti to da i njih **potvrđuje i dodatno definiše skupština opštine**. U okviru ovih nadležnosti **savet daje mišljenje** na svaki predlog skupštine opštine koji se odnosi na nacionalnu ravnopravnost, a ima **pravo i da pokrene postupak** pred nadležnim sudom ukoliko smatra da je odluka skupštine opštine u suprotnosti sa statutom opštine.

Ostvarivanje ovih nadležnosti u vezi je sa dva otvorena pitanja. Prvo se odnosi na definisanje pojma nacionalna ravnopravnost, a drugo na razvijanje mehanizama u skupštini opštine u vezi sa delotvornim radom saveta.

Mnogo je teže odgovoriti na pitanje u vezi sa definisanjem nacionalne ravnopravnosti.

U širem smislu, nacionalna ravnopravnost se ostvaruje u svakom segmentu društvenog života: obrazovanju, zapošljavanju, informisanju, privredi, društvenim odnosima, pa čak i u pitanjima prostornog plana opštine i uređenja infrastrukture. Takvo tumačenje ovog pojma zahtevalo bi da savet za međunacionalne odnose razmatra veliki broj predloga odluka skupštine opštine.

U užem smislu, pojam nacionalne ravnopravnosti, u smislu operacionalizacije člana 63, odnosi se na slučajeve kada skupština opštine donosi odluke u vezi sa ostvarivanjem prava koja se odnose na lična i kolektivnih prava pripadnika nacionalnih zajednica: ravnomerno zapošljavanje u javnim službama, službenu upotrebu jezika i pisma manjinskih nacionalnih zajednica, mrežu predškolskih i osnovnoškolskih ustanova, imenovanje direktora javnih ustanova, zastupljenost zajednica u sredstvima javnog informisanja čiji osnivač je skupština opštine i drugo.

Problem mehanizama koje bi trebalo razviti da bi rad saveta za međunacionalne odnose bio delotvoran odnosi se na **redovno i blagovremeno dostavljanje predloga** skupština opština članovima saveta. U praksi jedinice lokalne samouprave materijale dostavljaju selektivno i najčešće prekasno. Međutim, s obzirom na praksu da se saveti sastaju retko, kao i na to da do decembra 2005. godine nije bilo značajnijih reakcija saveta na odluke skupština opština može se zaključiti da saveti ne usmeravaju aktivnosti ka svojim osnovnim nadležnostima već da se bave perifernim aktivnostima.

U tom smislu u pojedinim opštinama povod za sastanak saveta i njegov rad bili su sukobi između meštana

različitih nacionalnosti. Iako je reč o poslovima koji spadaju u nadležnost milicije i sudskih organa, članovi saveta nastoje da reaguju u postkonfliktnom periodu. Ove aktivnosti zavređuju pažnju, ali svakako ne spadaju u osnovne nadležnosti saveta.

Nadležnosti definisane odlukom skupštine opštine

Nadležnosti koje utvrđuje odlukom skupština opština **znatno su šire postavljene** i često se **podudaraju sa nadležnostima drugih radnih tela** skupštine opštine.

Karakterističan je primer Odluke o osnivanju saveta za međunacionalne odnose u opštini **Apatin** kojim je predviđeno da se ciljevi rada ovog tela odnose na: unapređenje rada lokalne samouprave, međuetničku toleranciju, zaštitu ljudskih prava, očuvanje etničkog i kulturnog identiteta zajednica, promociju multikulturalizma, negovanje građanskih vrlina i tradicije zajedničkog života, protivljenje govoru mržnje i ksenofobiji, razvoj civilnog društva i demokratske javnosti, stvaranje uslova i podsticanje upotrebe manjinskih jezika u govoru i javnoj komunikaciji, podsticanje sredstava informisanja da afirmišu tradiciju, kulturu i jezike svih nacionalnih i etničkih zajednica i razvijanje saradnje građana, NVO sa jedinicama lokalne samouprave, ali i nadležnosti u vezi sa ostvarivanjem nacionalne ravnopravnosti u obrazovanju, kulturi, društvenom organizovanju, vršenju administrativne vlasti i organizacijom opštinskih javnih službi, javnih komunikacija, zapošljavanja i zaštite spomenika kulture.

Odlukom je predviđeno da radi ostvarivanja nadležnosti savet za međunacionalne odnose u opštini Apatin može preduzimati mere u vezi sa predupređenjem etničkih tenzija i da u tom smislu organizuje i podržava mere koje za cilj imaju bolje razumevanje nacionalnih i etničkih zajednica i stvaranje povoljne društvene atmosfere u opštini. Pored toga, savet preduzima i mere koje se odnose na socijalno-ekonomski pitanja pripadnika etničkih zajednica. U tom smislu predviđeno je da „savet preuzima aktivnosti koje su u funkciji ravnomernog učešća pripadnika svih nacionalnih i etničkih zajednica na teritoriji opštine u razvoju i jačanju malog srednjeg preduzetništva“, kao i da „savet posebnu pažnju posvećuje ravnomernoj zaposlenosti pripadnika svih nacionalnih i etničkih zajednica na teritoriji opštine, kao i tome da sredstva za dotaciju predviđena za razvoj malog i srednjeg preduzetništva i drugih aktivnosti u oblasti privrednog i sveukupnog društvenog života, budu ravnomerno pristupačna pripadnicima svih nacionalnih i etničkih zajednica na teritoriji opštine“.¹¹

Bez sumnje je da su ovako široko predviđene nadležnosti **prevazišle zamisao zakonodavca** o tome da se saveti za međunacionalne odnose bave ostvarivanjem nacionalne ravnopravnosti u opštini, odnosno da razmatra i daje mišljenja na odluke skupštine opštine u vezi sa položajem nacionalnih i etničkih zajednica i pokreće mehanizme sudske zaštite u slučaju povrede njihovih prava.

U tom smislu razumljivo bi bilo da se **ingerencija opštinskih saveta za međunacionalne odnose**, kada je reč o ravnopravnosti nacionalnih zajednica prilikom zapošljavanja, koncentrišu na praćenje stanja u vezi sa nji-

11 Član 13. Odluke o osnivanju saveta za međunacionalne odnose SO Apatin.

hovom ravnomernom zatupljenošću u opštinskim javnim službama. Rešenja usvojena u opštini Apatin, bez obzira na to što svoju legitimnost mogu crpeti iz pomenutog člana 55. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, upućuju na to da bi nadležnosti saveta mogle da izađu iz Zakonom predviđenih kompetencija i da se upletu u složen splet društvenih odnosa u multietničkoj opštini.

Skupština opštine **Zrenjanin** je Odlukom o savetu za međunacionalne odnose¹² definisala osnovne nadležnosti saveta za međunacionalne odnose, ali je i predvidela da savet može radi proučavanja pojedinih pitanja iz svog delokruga obrazovati radnu grupu ili zadužiti pojedine članove da prouče određena pitanja i da o tome izveste savet. Pomenutom odlukom utvrđeno je da savet donosi **Poslovnik o radu**, koji je usvojen na sednici save-ta 29. juna 2005. godine. Poslovnikom su utvrđeni način rada saveta, saradnja sa organima lokalne samouprave, priprema sednica i način odlučivanja na njima.

Iz zapisnika sa sednica saveta može se zaključiti da se savet, pored pitanja iz svoje nadležnosti, bavio i pitanjima koja se odnose na ostvarivanje prava nacionalnih manjina – unapređenje informisanja na jezicima nacionalnih manjina, finansiranja rada njihovih kulturno umetničkih društava i drugo.

Praksa lokalnih samouprava u vezi sa nadležnostima

U praksi saveta za međunacionalne odnose koji su ustanovljeni do decembra 2005. godine najveći broj ak-

12 „Službeni list opštine Zrenjanin“, br.3/2005.

tivnosti odnosio se na **razmatranje pitanja u vezi sa položajem nacionalnih manjina**. Ovakvo stanje je razumljivo budući da u zemlji nije razvijena odgovarajuća strategija prema integraciji nacionalnih manjina. Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama i Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina predstavljaju dokumente koji su početkom decenije usmerili razvoj ljudskih i manjinskih prava ka demokratskim principima, ali zbog nedorečenosti ovih dokumenata, deklarativnog karaktera Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, otvorenih političkih, ali i pravnih pitanja i neusklađenosti većine zakona kojima se reguliše položaj nacionalnih manjina sa ovim dokumentima izostale su sadržajne mere u vezi sa ostvarivanjem prava pripadnika nacionalnih manjina. Slabosti nedorečene politike najvidljivije su upravo u multietničkim opštinama.

U vojvođanskim opštinama situacija je povoljnija nego u opštinama u centralnoj Srbiji. U prilog tome govori podatak da je do kraja 2005. godine u Vojvodini, od 44 multietničke opštine, savet za međunacionalne odnose formiran u 16 opština, a u centralnoj Srbiji u svega dve sandžačke opštine.

U praksi ovih opština često se javljaju **problemi implementacije prava pripadnika nacionalnih manjina**, a pored toga, Zakonom o lokalnoj samoupravi opštine su direktno zadužene da se staraju o ostvarivanju individualnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina i posebno o službenoj upotrebi njihovih jezika i pisma (Dodatak 2, str. 71).

Pored toga **treba naglasiti** da su uključivanjem nacionalnih saveta nacionalnih manjina u proces kandidovanja i izbora članova saveta posredno u rad ovih tela

uvedena i pitanja rada ovih institucija. To je razumljivo s obzirom na to da nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju ogromne teškoće u vezi sa implementacijom kulturne politike manjine u lokalnim zajednicama. Naime, pored toga, što su zakonom utvrđeni mehanizmi za sprovođenje prava nacionalnih manjina u lokalnim zajednicama slabi, izražen je i problem legitimnosti manjinskih samouprava koje se biraju isključivo na nacionalnom, ali ne i na lokalnom nivou.

Dileme u vezi sa nadležnostima saveta

Šta su nadležnosti saveta?

Ukoliko bi se doslovno primenjivale nadležnosti saveta definisane članom 63, koje se odnose na razmatranje odluka skupština opština koje se odnose na prava nacionalnih zajednica i pokretanje mehanizama zaštite njihovih interesa u opštini, onda ne bi trebalo da bude nedoumica u vezi sa radom ovih tela. Međutim, s obzirom na to da delokrug rada saveta određuje skupština opštine u skladu sa svojim statutom, **moguće je proširenje nadležnosti** ovog tela.

Osnov za proširivanje nadležnosti saveta trebalo bi da budu **realne potrebe građana i situacija u opštini** u vezi sa stanjem međunacionalnih odnosa, ali i pomenuti član 55. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, koji se odnosi na obezbeđivanje efektivne ravnopravnosti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom životu. Nadležnosti izvedene iz ovakvog shvatanja i pravnog utemeljenja daleko su šire od onih koje definiše član 63. Zakona o lokalnoj samoupravi. U

tom smislu teško je razgraničiti koja se pitanja o kojima skupštine opština donose odluke ne odnose na nacionalnu ravnopravnost žitelja. Takva pitanja mogu da se odnose na izgradnju infrastrukture u naseljenim mestima u kojima žive pripadnici lokalne manjine ili na pitanja ostvarivanja prava na ravnomeran ekonomski razvoj svih delova opštine.

Preklapanje nadležnosti

U pojedinim opštinama, pored toga što se nadležnosti saveta za međunacionalne odnose preklapaju sa nadležnostima drugih radnih tela skupštine opštine, uočava se da se njihove **nadležnosti preklapaju sa nadležnostima izvršnih organa opštine**. A u opštinama, u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine lokalnu većinu, uočljivo je preklapanje nadležnosti saveta za međunacionalne odnose sa nadležnostima nacionalnih saveta nacionalnih manjina utvrđenim Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina.

Preklapanje nadležnosti saveta sa nadležnostima nacionalnih saveta nacionalnih manjina

Nacionalni saveti nacionalnih manjina su institucije manjinskih samouprava koje nacionalne manjine zastupaju u vezi sa ostvarivanjem prava na kulturnu autonomiju. Ova tela se biraju na osnovu *Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina* i *Pravilnika o načinu rada skupština elektora za izbor saveta nacionalnih manjina* koji je doneo Ministar za nacionalne i etničke zajednice (Dodatak 2. str. 71).

Nacionalni saveti nacionalnih manjina i opštinski saveti za međunacionalne odnose legitimnost crpe iz

različitih društvenih i političkih okruženja i imaju različit nivo ovlašćenja u lokalnoj samoupravi.

Osnovna razlika je u tome što su opštinski saveti nacionalnih manjina **deo jedinice lokalne samouprave**, i direktno su povezani sa skupštinama opština. **Nacionalni saveti nacionalnih manjina**, kao institucije manjinskih samouprava, jesu **institucije koje predstavljaju interese manjina pred organima vlasti u oblasti kulturne autonomije**.

Kada je reč o odnosu nacionalnih saveta nacionalnih manjina i lokalnih samouprava trebalo bi pomenuti da se njihova veza **posredno ostvaruje preko odbornika** u skupštinama opština koji su kao opštinski funkcioneri izabrani u određeni nacionalni savet.

Naročito je važno pomenuti to da se manjinske samouprave biraju samo na nacionalnom nivou, a da po našim zakonima, za sada, takva tela nije moguće birati u jedinicima lokalne samouprave. U tom smislu valjalo bi, kad god je to moguće, **u formalnopravnom smislu razdvojiti nadležnosti** manjinskih samouprava od nadležnosti kojima se bave opštinski saveti za međunacionalne odnose. Naravno, **to ne isključuje saradnju ovih tela** u smislu traženja i davanja mišljenja o raznim pitanjima, preduzimanja zajedničkih mera i aktivnosti i drugo. Međutim, direktno preklapanje nadležnosti dovela bi do situacije da politički dobro organizovane manjine, koje su stvorile snažne manjinske samouprave, imaju mogućnost da posredno stvore opštinske manjinske samouprave i da tako utiču na odluke koje su od interesa samo za pripadnike te manjine u određenoj jedinici lokalne samouprave. Na taj način omogućilo bi se da pripadnici određene manjine ili samo deo neke manjine zauzimaju povoljniji položaj u odnosu na druge manjinske

zajednice ili na svoje sunarodnike u drugim opštinama.

Situaciju s tim u vezi mogla bi se unaprediti izmenom *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina* u smislu osnivanja opštinskih manjinskih samouprava i smanjivanja uticaja političkih partija u vezi sa kandidovanjem članova manjinskih samouprava.

Preklapanje nadležnosti saveta sa nadležnostima izvršnih organa vlasti

Pošto nigde nije izričito rečeno **kako se biraju članovi saveta** za međunacionalne odnose postoji mogućnost da u njih budu imenovani i birani **članovi opštinskih veća**. Takođe, postoji mogućnost da opštinsko veće deo administracije organizuje tako da se bavi istim pitanjima kojima se bave saveti za međunacionalne odnose. U oba slučaja ne postoji ni sukob interesa ni druge zakonom utvrđene okolnosti koje bi ih izričito zabranjivale. Međutim, **trebalo bi**, u svakom slučaju **izbegavati uticaj izvršnih vlasti na rad saveta** i poštovati njihovu autonomiju.

U vezi sa ovim problem postoji još jedna nedoumica koju je teško razumeti. Naime, u Zakonu o lokalnoj samoupravi član 63. kojim se ustanovljavaju saveti za međunacionalne odnose smešten je u odeljak 4. koji je posvećen definisanju i organizaciji opštinske uprave. U tom smislu **moguće je tumačenje po kojem se ova tela ustanovljavaju kao stručne službe u opštinama**. U suprotnosti sa takvim tumačenjem jesu stavovi 4–6. člana 63. koji nadležnosti saveta za međunacionalne odnose **direktno upućuju na skupštine opština**.

Na zaključak da je pravilnije usmeravati rad saveta za međunacionalne odnose na skupštine opština upućuje i

član 34. Zakona o lokalnoj samoupravi kojim je predviđeno da **skupština opštine na osnovu statuta osniva stalna ili povremena radna tela** koja, između ostalog, daju mišljenja u vezi sa predlozima propisa i odluka koje donose skupštine opština.

U **praksi** jedinica lokalne samouprave karakteristični su **primeri u tri opštine** u kojima su opštinski funkcioneri članovi saveta za međunacionalne odnose. Njihovo prisustvo u radu ovih tela moglo bi da usmeri odluke saveta i nadležnosti koje su Zakonom i statutom utvrđene ka interesima lokalne administracije ili interesima pojedinih nacionalnih zajednica.

U **opštini Bečej** je na osnovu statuta u dva navrata formiran savet za međunacionalne odnose. Prvi savet je formiran 2003. godine, ali je sledeće godine, nakon lokalnih izbora, Rešenjem o razrešenju i imenovanju predsednika i članova saveta za međunacionalne odnose SO Bečej¹³ raspušten, a imenovani su, na predlog političkih partija zastupljenih u SO, članovi aktuelnog saveta koji ima šest članova. U opštini koju približno nastanjuje 41% srpskog i 48% mađarskog življa savet je svoju prvu sednicu održao 3. novembra 2005. godine.

Neaktivnost članova saveta je, po svemu sudeći, uslovljena i odlukom opštinskog veća da zaduži jednog svog člana da se bavi pitanjima međunacionalnih odnosa i saradnje sa verskim zajednicama.

Aktivnosti ovog člana opštinskog veća potisnule su u drugi plan savet za međunacionalne odnose. Iako je najverovatnije u pitanju nastojanje opštinskog veća da pospeši efikasnost i operativnost rada, trebalo bi voditi računa da se aktivnosti i nadležnosti izvršne vlasti u

13 SO Bečej, br.021-19/05-1 od 1. jula 2005.

opštinama ne podudaraju sa aktivnostima koje ostvaruju radna tela skupština opština ili barem da među njima postoji visok stepen kooperativnosti i podele institucionalnih nadležnosti.

U **opštini Žitište** članovi saveta za međunacionalne odnose jesu predsednik i sekretar skupštine opštine, koji predsedava radom ovog tela. Budući da je savet u ovoj opštini svoju prvu sednicu održao tek krajem oktobra 2005. godine, ostaje da se analizira kako će prisustvo prvog čoveka skupštine opštine i najodgovornijeg člana opštinske administracije uticati na rad i odluke saveta.

Najzad, **opština Priboj** je, na osnovu člana 54. statuta opštine, donela Odluku o osnivanju Saveta za međunacionalne odnose i Rešenje o imenovanju predsednika i članova saveta. Dok u samoj Odluci o osnivanju ne nalazimo bitne razlike u odnosu na član 63. Zakona o lokalnoj samoupravi i na praksu u vezi sa konstituisanjem ovih tela u vojvodanskim opštinama, u Rešenju u imenovanju predsednika i članova saveta sadržan je pristup po kojem se pribojska opština izdvaja od ostalih. Naime, svi članovi saveta koje je imenovala skupština opštine istovremeno su i članovi opštinskog veća. Saglasno Odluci o osnivanju, predsednik saveta je predsednik opštine, a pristupom da ostale članove imenuje SO nije utvrđeno ko su njihovi predlagači.

Načelno, **uvek je bolje da članovi saveta budu nezavisni kandidati**, odnosno građani koje su predložila udruženja i institucije koje se bave nekim od aspekata problema za koje je savet nadležan, ili da se oni biraju iz redova odbornika SO. Uključivanje samo članova izvršne vlasti u rad saveta moglo bi da otvori probleme kojima bi se paralisao njegov delotvoran rad i marginali-

zovao uticaj građana na zakonom predviđene nadležnosti ovih tela.

Međutim, s obzirom na to da je Priboj jedinica lokalne samouprave u kojoj su tokom devedesetih godina međunacionalni odnosi bili pogoršani i čiji žitelji su verovatno još uvek opterećeni događajima iz bliske prošlosti, razumljiva je intencija izvršne vlasti da se osetljiva pitanja koja bi mogla da razore krhke osnove izgradnje međuetničkog poverenja povere na odlučivanje užoj grupi ljudi.

Pitanje je koliko je ovakav način odlučivanja u skladu sa principima decentralizacije vlasti u lokalnim samoupravama i da li unapređenjem međuetničkih odnosa treba da se bave isključivo opštinske vlasti ili svi segmenti lokalne demokratije.

Predlozi

4

u vezi sa osnivanjem i radom opštinskih saveta za međunacionalne odnose

Iz prakse opština koje su formirale savete za međunacionalne odnose proizlaze različita iskustva, primeri dobrih i delotvornih rešenja, ali i pristupi koje bi trebalo razmotriti i proučiti kako sa stanovišta Zakona o lokalnoj samoupravi tako i u vezi sa delotvornim radom ovih tela u lokalnim samoupravama. Reč je o instituciji koja do 2002. godine, odnosno do donošenja poslednjeg Zakona o lokalnoj samoupravi, nije postojala u našoj pravnoj praksi i društvenom i političkom životu jedinica lokalne samouprave. U tom smislu, **svako iskustvo je dragoceno** i predstavlja korak ka ustanovljenju efikasnog i celishodnog rada ovog tela.

Predlozi koji slede proizašli su kako iz prakse opština koje su obrazovale savete za međunacionalne odnose, tako i iz analize Zakona o lokalnoj samoupravi, statuta i odluka skupština opština i istraživanja koje je autor sa članovima svoga tima obavio na projektu *Lokalna demokratija i Upravljanje u multietničkim lokalnim samoupravama*, od 2002. godine do kraja 2005.

Izloženi predlozi su **prilagođeni postojećoj praksi i članu 63.** Zakona o lokalnoj samoupravi i svakako da se ni njima ne stvara idealni model ustanovljavanja i rada saveta za međunacionalne odnose.

Najcelishodnije rešenje bi bilo da se prilikom izmene Zakona o lokalnoj samoupravi ovaj član izmeni, odnosno da se protivrečni članovi i pojmovi usklade kako međusobno, tako i u skladu sa međunarodnim i domaćim pravnim standardima, a da nadležni organ uprave donese uputstvo u vezi sa ostalim pitanjima od značaja za ustanovljavanje, rad i izbor članova ovih tela.

Najzad, s obzirom na to da se po prirodi stvari odredbe člana 63. Zakona o lokalnoj samoupravi odnose na zaštitu lokalne manjine, a da se u većini lokalnih samouprava pripadnici nacionalnih manjina nalaze u ovakvoj situaciji najcelishodnije rešenje bi bilo da se pokrene inicijativa za promenu Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u smislu ustanovljavanja lokalnih manjinskih samouprava i preciznog utvrđivanja njihovih nadležnosti u opštinama i saradnje sa organima vlasti.

OPŠTI PREDLOZI

- Savet bi trebalo osnivati **u skladu sa Zakonom** o lokalnoj samoupravi i na osnovu statuta opštine.
- Multietnička lokalna samouprava **ima Zakonom utvrđenu obavezu** da ustanovi savet za međunacionalne odnose.

- ❑ Savet bi trebalo da bude **radno i samostalno telo** odgovorno skupštini opštine.
- ❑ Članovi opštinskih veća i drugi nosioci upravnih vlasti i funkcija **ne bi trebalo** da budu članovi saveta.
- ❑ Prilikom donošenja odluke o osnivanju, nadležnostima i izboru članova saveta trebalo bi **voditi računa o razgraničavanju pojmova** nacionalna i etnička zajednica i nacionalna manjina.
- ❑ Ministarstvo za lokalnu samoupravu bi trebalo da osmisli način pomoću kojeg će, ne narušavajući princip autonomije rada saveta, pružati stručnu i pravnu pomoć u vezi sa tumačenjem člana 63. i člana 18. Zakona o lokalnoj samoupravi i stručnu pomoć u vezi sa nadležnošću saveta iz člana 63. Zakona.

PREDLOZI U VEZI SA PROCEDUROM USTANOVLJAVANJA SAVETA

- ❑ Savet bi trebalo **ustanoviti na osnovu odluke** koju donosi **skupština opštine**.
- ❑ Postupak ustanovljavanja saveta trebalo bi da **pokrene predsednik skupštine opštine**.

- ❑ Imenovanje članova saveta bi trebalo obaviti **na osnovu rešenja o imenovanju** koje donosi skupština opštine.
- ❑ **Odluku** o osnivanju i **rešenje** o imenovanju članova saveta trebalo bi **objaviti u službenom glasniku** skupštine opštine.

PREDLOZI U VEZI SA IZBOROM ČLANOVA

- ❑ U postojećoj situaciji postupak izbora članova saveta trebalo bi „meko“ **formalizovati**.
- ❑ **Predlagač** članova saveta trebalo bi da bude **predsednik skupštine opštine**.
- ❑ Prilikom utvrđivanja liste kandidata iz redova pripadnika nacionalnih manjina trebalo bi **tražiti mišljenje nacionalnih saveta nacionalnih manjina**. Ukoliko nacionalni savet određene nacionalne manjine nije formiran, trebalo bi **konsultovati udruženja nacionalnih manjina** koja su registrovana u opštini. Ukoliko nema registrovanih udruženja, predlagač bi mogao da bude savet mešne zajednice u kojoj su pripadnici nacionalne manjine nastanjeni.
- ❑ Prilikom utvrđivanja liste kandidata iz redova srpske zajednice najcelishodnije je da **predlagači** budu **odborničke grupe** skupštine opštine iz redova stranaka ili koalicije stranaka koje su na

vlasti i iz redova opozicije. Obe odborničke grupe bi trebalo da predlože isti broj kandidata.

- ❑ Ukoliko član ili članovi saveta napuste rad ovog tela pre kraja mandata, predlagač bi trebalo da ima pravo da predloži zamene.
- ❑ Ukoliko više od 50% članova saveta napusti rad ovog tela pre kraja mandata, skupština opštine bi trebalo da **rasпусти savet** i po automatizmu bi trebalo **ponoviti postupak** najkasnije 30 dana od dana donošenja odluke o prestanku rada saveta.
- ❑ **Broj članova** saveta bi trebalo **utvrditi odlukom** o osnivanju.
- ❑ Nacionalni sastav članova saveta trebalo bi ili da **proporcionalno odgovara** nacionalnom sastavu stanovništva opštine prema poslednjem popisu stanovništva ili da nacionalne zajednice budu **razmerno zastupljene**.
- ❑ Prilikom izbora članova saveta trebalo bi voditi računa, ako je moguće, da u njegovom sastavu budu **zastupljeni članovi iz različitih naseljenih mesta** (mesnih zajednica) u opštini.

PREDLOZI U VEZI SA NADLEŽNOSTIMA

- ❑ **Osnovne nadležnosti** saveta bi trebalo da proizlaze iz Zakonom predviđenih obaveza da razma-

tra pitanja ostvarivanja zaštite i unapređenja nacionalne ravnopravnosti; da pred Ustavnim sudom pokreće postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine ako smatra da su njima povređena prava nacionalnih i etničkih zajednica zastupljenih u savetu i da pred Upravnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine opštine sa statutom opštine.

- O svojim stavovima u vezi sa ostvarivanjem nacionalne ravnopravnosti u opštini savet bi trebalo da **redovno izveštava** skupštinu opštine.
- Saveti bi trebalo da **daju mišljenja** na predloge svih odluka skupština opština koje se odnose na prava nacionalnih i etničkih zajednica.

Odlukom o ustanovljavanju opštinskog saveta mogu se, u zavisnosti od specifičnih prilika u multietničkim opštinama predvideti i druge nadležnosti. U vezi sa nadležnostima koje se definišu šire od nadležnosti koje su predviđene Zakonom, trebalo bi voditi računa o sledećem:

- Za njihovo ostvarivanje trebalo bi **predvideti uslove i sredstva** iz resursa i budžeta opština.
- Nadležnosti **ne bi trebalo da se poklapaju** sa nadležnostima **izvršnih tela** opštine i nadležnostima **drugih radnih tela** skupštine opštine.
- Nadležnosti **ne bi trebalo da se preklapaju** sa nadležnostima **nacionalnih saveta** nacionalnih manjina.

- Šire definisane nadležnosti mogle bi da se odnose na:
 - ◆ prevenciju i rešavanje konflikata;
 - ◆ promociju tolerancije i poštovanje različitosti;
 - ◆ osnaživanje međuetničkog dijaloga;
 - ◆ pribavljanje mišljenja građana o stanju u vezi sa međunacionalnim odnosima i o ostvarivanju prava nacionalnih zajednica;
 - ◆ praćenje zakona i propisa u oblasti zaštite prava nacionalnih manjina;
 - ◆ saradnju sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina koje su zastupljene u opštinskim savetima za međunacionalne odnose;
 - ◆ saradnju sa institucijama u lokalnoj zajednici, pokrajini ili republici koje su zadužene za prava nacionalnih manjina i drugo;
 - ◆ saradnju sa relevantnim organizacijama civilnog društva.

PREDLOZI U VEZI SA NAČINOM RADA

- Savet bi trebalo da donese **poslovnik o radu**.
- Savet bi trebalo **da se sastaje pred svaku sednicu** skupštine opštine, a po potrebi i češće.

- ❑ Skupština opštine bi trebalo da obavezno **dostavlja članovima saveta materijal** koji se odnosi na delokrug rada saveta najmanje sedam dana pre održavanja sednice skupštine opštine.
- ❑ Članovi saveta bi trebalo da **odluke donose konsenzusom**.
- ❑ U slučaju da članovi saveta nisu stručni da daju mišljenje o predlogu odluke ili drugog akta SO koji se odnose na prava nacionalnih zajednica, trebalo bi **zatražiti stručnu pomoć** kako u samoj jedinici lokalne samouprave tako i u drugim institucijama.
- ❑ Sa rezultatima rada, problemima i drugim pitanjima iz delokruga rada saveta trebalo bi **povremeno obavestavati građane**, a na pojedine sednice saveta trebalo bi **pozivati predstavnike javnih službi i odbornike** u SO.
- ❑ Kad god je moguće treba **sarađivati sa stručnim službama** opštine.
- ❑ Trebalo bi **ustanoviti saradnju** sa Zaštitnikom prava građana u Republici, Pokrajini i u opštini.

UMESTO

5

Zaključka

Sasvim je sigurno da se Vodič **ne može zaključiti čvrstim preporukama i konstruisanjem modela** kojim bi se prevazišli problemi u vezi sa osnivanjem, nadležnostima i izborom članova saveta za međunarodne odnose. Konstruisanje ovakvog modela je otežano iz najmanje dva razloga. Prvi se odnosi na opisana protivrečja člana 63. Zakona o lokalnoj samoupravi, a drugi na realnu potrebu demokratskog društva za afirmacijom principa autonomije lokalnih samouprava. U tom smislu trebalo bi zadržati opredeljenje Zakona o lokalnoj samoupravi da prepušta jedinicama lokalne samouprave da shodno specifičnim prilikama i potrebama građana samostalno uređuju nadležnosti koje su im poverene.

U tom smislu građani i nadležni u multietničkim opštinama trebalo bi da prepoznaju potrebu za ustanovljavanjem ovih tela i da je, u skladu sa postojećim Zakonom, osmisle i realizuju. U zavisnosti od prilika trebalo bi kreirati sastav i koncipirati rad ovih tela.

U tom smislu, Vodič bi trebalo da bude korisno štivo jer je **sažeo dosadašnja iskustva** opština u vezi sa radom ovih tela i na osnovu njih **predložio potencijalna rešenja** u vezi sa rešavanjem nekih otvorenih pitanja.

Dodatak 1

ETNIČKA STRUKTURA SRBIJE

Prema rezultatima popisa stanovništva koji je sproveden u proleće 2002. godine pored 82,9% lica koja su se izjasnila da pripadaju srpskom stanovništvu, 0,92% građana koji su se opredelili za crnogorsko etničko poreklo i 2,03% stanovništva koje se nije nacionalno opredelilo ili se izjasnilo za regionalnu pripadnost, u Srbiji žive brojne manjinske etničke zajednice, odnosno nacionalne manjine, među kojima su najbrojniji Mađari sa 293.299 pripadnika (3,9%), Bošnjaci sa 136.087 (2,1%) i Romi sa 108.193 (1,4%) lica.

Etnički sastav stanovništva Srbije po popisu iz 2002. godine (bez Kosova i Metohije)

ETNIČKA PRIPADNOST	SRBIJA	CENTRALNA SRBIJA	VOJVODINA
UKUPNO	7.498.001	5.466.009	2.031992
Srbi	6.212.838	4.891.031	1.321807
Crnogorci	69.049	3.3536	35.513

ETNIČKA PRIPADNOST	SRBIJA	CENTRALNA SRBIJA	VOJVODINA
Jugosloveni	80.721	30.840	49.881
Albanci	61.647	59.952	1.695
Bošnjaci	136.087	135.670	417
Bugari	20.497	18.839	1.658
Bunjevci	20.012	246	19.766
Vlasi	40.054	39.953	101
Goranci	4.581	3.975	606
Mađari	293.299	3.092	290.207
Makedonci	25.847	14.062	11.785
Muslimani	19.503	15.869	3.634
Nemci	3.901	747	3.154
Romi	108.193	79.136	29.057
Rusi	2.588	1.648	940
Rusini	15.905	279	15.626
Slovaci	59.021	2.384	56.637
Slovenci	5.104	3.099	2.005
Ukrajinci	5.354	719	4.635
Hrvati	70.602	14.056	56.546

ETNIČKA PRIPADNOST	SRBIJA	CENTRALNA SRBIJA	VOJVODINA
Česi	2.211	563	1.648
Ostali	11.711	6.400	5.311
Neopredeljeni	107.732	52.716	55.016
Regionalna pripadnost	11.485	1.331	10.154
Nepoznato	75.483	51.709	23.774

Etnička pripadnost

Izvor: Saopštenje br. 295, Republički zavod za statistiku, Beograd, 2003.

CENTRALNA SRBIJA

Srbi imaju apsolutnu većinu u sto devet opština u centralnoj Srbiji, Bošnjaci u tri opštine (Tutin 94,2%, Novi Pazar 78,2% i Sjenica 75,5%), Albanci u dve (Preševo 89,1% i Bujanovac 54,7%), dok Bugari imaju jednu opštinu sa apsolutnom (Bosilegrad 70,9%) i jednu sa relativnom većinom stanovništva (Dimitrovgrad 49,7%). Od ostalih etničkih zajednica, neke su veoma disperziono nastanjene – na primer, Romi, dok su druge koncentrisane u određenim regionima – Vlasi u severoistočnoj Srbiji.

Brojnije od ostalih manjinskih etnokulturnih grupa jesu nacionalne zajednice, odnosno nacionalne manjine Albanaca, Bošnjaka, Bugara, Roma i Vlaha.

U sledećoj tabeli prikazan je ukupan i procentualan udeo stanovništva manjinskih zajednica, odnosno nacionalnih manjina u stanovništvu multietničkih opština u Srbiji.

Stanovništvo manjinskih zajednica u opštinama centralne Srbije

OPŠTINA	UKUPNO STANOVNIKA	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ Pripadnika manjinske zajednice	%	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ Pripadnika manjinske zajednice	%
Mačvanski okrug							
Koceljeva	15.636	Romi	826	5,28			
Braničevski okrug							
Golubac	9.913	Vlasi	870	8,78			
Žagubica	14.823	Vlasi	3.268	22,05			
Kučevo	18.808	Vlasi	5.204	27,67			
Petrovac	34.511	Vlasi	3.535	10,24			
Borski okrug							
Bor	55.817	Vlasi	10.064	18,03	Romi	1.259	2,26
Majdanpek	23.703	Vlasi	2.817	11,88			
Negotin	43.418	Vlasi	3.000	6,91			
Zaječarski okrug							
Boljevac	15.849	Vlasi	4.162	26,26	Romi	229	1,44
Zaječarski okrug							
Nova Varoš	19.982	Bošnjaci	1.028	5,14	Muslimani	502	2,51
Priboj	30.377	Bošnjaci	5.567	18,33	Muslimani	1.427	4,70
		Crnogorci	432	1,42			
Prijepolje	41.188	Bošnjaci	13.109	31,83	Muslimani	3.812	9,26
Sjenica	27.970	Bošnjaci	20.512	73,34	Muslimani	659	2,36

OPŠTINA	UKUPNO STANOVNIKA	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%
Raški okrug							
Novi Pazar	85.996	Bošnjaci	65.593	76,27	Muslimani	1.599	1,86
Tutin	30.054	Bošnjaci	28.319	94,23			
Nišavski okrug							
Doljevac	19.561	Romi	1.049	5,36			
Toplički okrug							
Žitorađa	18.207	Romi	1.142	6,27			
Pirotski okrug							
Babušnica	15.734	Bugari	1.017	6,46			
Bela Palanka	14.381	Romi	1.228	8,54			
Dimitrovgrad	11.748	Bugari	5.836	49,68	Jugosloveni	472	4,02
Jablanički okrug							
Bojnik	13.118	Romi	1.363	10,39			
Medveđa	10.760	Albanci	2.816	26,17	Romi	108	1,00
		Crnogorci	372	3,46			
Pčinjski okrug							
Bosilegrad	9.931	Bugari	7.037	70,86	Jugosloveni	288	2,90
Bujanovac	43.302	Albanci	23.681	54,69	Romi	3.867	8,93
Vranje	87.288	Romi	4.647	5,32			
Preševo	34.904	Albanci	31.098	89,10			
Surdulica	22.190	Romi	2.119	9,55			

Izvor: Centar za istraživanje etniciteta, Istraživanje: Upravljanje u multietničkim opštinama, 2004 – 2005.

VOJVODINA

U etničkoj strukturi Vojvodine pored najbrojnije srpske nacionalne zajednice, značajan udeo čine pripadnici manjinskih nacionalnih zajednica. Mađari kojih je 14,3% u ukupnom stanovništvu Vojvodine, apsolutnu većinu stanovništva ostvaruju u šest opština: Kanjiži 86,5%, Senti 80,5%, Adi 76,6%, Bačkoj Topoli 58,9%, Malom Idošu 55,9% i Čoki 51,6%. Relativnu većinu stanovništva ostvaruju u Bečeju – 48,8% i Subotici – 38,5%. Pripadnika hrvatske nacionalne zajednice je 2,78%, a slovačke 2,79%. Rumuna je 1,5%; Roma 1,43%; Bunjevaca 0,97%; Rusina 0,77%; Makedonaca 0,58%; Ukrajinaca 0,23; Ukrajinaca 0,23%; Muslimana 0,18%; Nemaca 0,16%, Slovenaca 0,1; Albanaca, Bugara i Čeha po 0,08%; Rusa 0,05%; Goranaca 0,03%; Bošnjaka 0,02% i Vlaha 0,01%. Pored ovih nacionalnih zajednica u Vojvodini se 2,45% građana izjasnilo da pripada zajednici Jugoslovena. U pojedinim lokalnim zajednicama njihov broj nije beznačajan, posebno ne u Subotici gde ih je 8.562 ili 5,77%, Bačkoj Topoli – 831 ili 2,17%, Somboru – 5.098 ili 5,24% ili u Pančevu – 2.992 ili 2,35%. U još 19 opština Jugosloveni čine između 1 i 2% stanovništva i na osnovu toga utiču na formiranje opštinskih saveta za međunacionalne odnose.

Osim pripadnika mađarske zajednice nijedna manjinska nacionalna zajednica, odnosno nacionalna manjina, nema apsolutnu većinu u nekoj od vojvođanskih opština. Međutim, većina vojvođanskih opština je multietnička odnosno pripadnici manjina predstavljaju značajan deo stanovništva.

U sledećoj tabeli prikazana je nacionalna struktura manjinskih nacionalnih zajednica u vojvođanskim opštinama.

Stanovništvo manjinskih zajednica u opštinama u Vojvodini

OPŠTINA	UKUPNO STANOVNIKA	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%
Severnobački okrug							
Bačka Topola	38.245	Mađari	22.543	58,9	Jugosloveni	831	2,17
		Hrvati	454	1,19	Crnogorci	547	1,43
Mali Idoš	13.494	Mađari	7.546	55,9	Crnogorci	2.812	20,84
		Romi	138	1,02			
Subotica	148.401	Mađari	57.092	38,4	Hrvati	16.688	11,25
		Bunjevci	16.254	10,9	Jugosloveni	8.562	5,77
		Crnogorci	1.860	1,25			
Srednjobanatski okrug							
Žitište	20.399	Mađari	4.017	19,69	Rumuni	1.837	9,01
		Romi	765	3,75	Jugosloveni	266	1,30
Zrenjanin	132.051	Mađari	14.211	10,76	Rumuni	2.511	1,90
		Romi	2.471	1,87	Jugosloveni	2.559	1,94
		Slovaci	2.403	1,82			
Nova Crnja	12.705	Mađari	2.369	18,65	Romi	869	6,84
Novi Bečej	26.924	Mađari	5.177	19,23	Jugosloveni	567	2,11
		Romi	968	3,60			
Sečanj	16.377	Mađari	2.068	12,63	Jugosloveni	266	1,62
		Rumuni	642	3,92	Romi	609	3,72

OPŠTINA	UKUPNO STANOVNIKA	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%
Severnobanatski okrug							
Ada	18.994	Mađari	14.558	76,65	Jugosloveni	275	1,45
		Romi	277	1,46			
Kanjiža	27.510	Mađari	23.802	86,52	Romi	530	1,93
Kikinda	67.002	Mađari	8.607	12,85	Jugosloveni	1.670	2,49
		Romi	1.564	2,33			
Novi Kneževac	12.975	Mađari	3.864	29,78	Jugosloveni	207	1,60
		Romi	655	5,05			
Senta	25.568	Mađari	20.587	80,52	Jugosloveni	392	1,53
		Romi	581	2,27			
Čoka	13.832	Mađari	7.133	51,57	Jugosloveni	228	1,65
		Romi	337	2,44	Slovaci	201	1,45
Južnobanatski okrug							
Alibunar	22.954	Rumuni	6.076	26,47	Slovaci	1.195	5,21
		Romi	657	2,86	Mađari	309	1,35
Bela Crkva	20.367	Rumuni	1.101	5,41	Česi	814	4,00
		Romi	619	3,04	Jugosloveni	283	1,39
		Mađari	459	2,25			
Vršac	54.369	Rumuni	5.913	10,88	Jugosloveni	1.019	1,87
		Mađari	2.619	4,82	Romi	1.186	2,18
Kovačica	27.890	Slovaci	11.455	41,07	Jugosloveni	349	1,25
		Mađari	2.935	10,52	Rumuni	1.950	6,99
Kovin	36.802	Mađari	3.408	9,26	Rumuni	1.363	3,70
		Romi	1.143	3,11			
Pančevo	127.162	Mađari	4.037	3,17	Makedonci	5.276	4,15
		Rumuni	4.065	3,20	Slovaci	1.578	1,24
		Romi	1.392	1,09	Jugosloveni	2.992	2,35

OPŠTINA	UKUPNO STANOVNIKA	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%
Plandište	13.377	Mađari	1.619	12,10	Makedonci	1.297	9,70
		Rumuni	965	7,21	Jugosloveni	300	2,24
		Slovaci	725	5,42	Romi	269	2,01
Zapadnobački okrug							
Apatin	32.813	Mađari	3.785	11,54	Hrvati	3.766	11,48
		Rumuni	1.191	3,63	Jugosloveni	727	2,22
		Romi	524	1,60			
Kula	48.353	Crnogorci	7.902	16,34	Rusini	5.389	11,19
		Mađari	4.082	8,46	Ukrajinci	1.453	3,01
		Hrvati	806	1,67	Jugosloveni	740	1,53
Odžaci	35.582	Mađari	1.572	4,42	Slovaci	1.002	2,82
		Romi	839	2,36			
Sombor	97.263	Mađari	12.386	12,73	Jugosloveni	5.098	5,24
		Hrvati	8.106	8,33	Bunjevci	2.730	2,81
Južnobački okrug							
Bač	16.268	Slovaci	3.213	19,57	Hrvati	1.389	8,54
		Mađari	992	6,10	Jugosloveni	805	4,95
		Rumuni	570	3,50	Muslimani	216	1,33
		Romi	318	1,95			
Bačka Palanka	60.966	Slovaci	5.837	9,57	Mađari	1.490	2,44
		Hrvati	982	1,61	Jugosloveni	1.041	1,71
		Romi	841	1,38			
Bački Petrovac	14.681	Slovaci	9.751	66,42	Jugosloveni	293	2,00
Beočin	16.086	Romi	1.048	6,51	Slovaci	959	5,96
		Hrvati	757	4,71	Jugosloveni	861	5,35
		Mađari	288	1,79			

OPŠTINA	UKUPNO STANOVNIKA	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%	MANJINSKA ZAJEDNICA	BROJ PRIPADNIKA MANJINSKE ZAJEDNICE	%
Bečej	40.987	Mađari	20.018	48,84	Jugosloveni	1.070	2,61
		Romi	479	1,17	Hrvati	437	1,07
Vrbas	45.852	Crnogorci	11.371	24,80	Rusini	3.765	8,21
		Mađari	2.885	6,29	Ukrajinci	975	2,13
		Hrvati	659	1,44	Jugosloveni	675	1,47
Žabalj	27.513	Rusini	1.407	5,11	Romi	768	2,79
		Mađari	305	1,11			
Novi Sad	299.294	Mađari	15.687	5,24	Jugosloveni	9.514	3,18
		Slovaci	7.230	2,42	Hrvati	6.263	2,09
		Crnogorci	5.040	1,68			
Srbobran	17.855	Mađari	3.920	21,95	Jugosloveni	462	2,59
		Romi	361	2,02			
Sremski Karlovci	8.839	Hrvati	753	8,52	Jugosloveni	254	2,87
		Mađari	215	2,43	Crnogorci	89	1,01
Temerin	28.257	Mađari	8.341	29,50	Jugosloveni	407	1,44
Titel	17.050	Mađari	902	5,29	Jugosloveni	318	1,87
		Romi	229	1,34			
Sremski okrug							
Indija	49.609	Mađari	962	1,94	Jugosloveni	969	1,95
		Hrvati	1.904	3,84			
Irig	12.329	Mađari	816	6,62	Jugosloveni	295	2,39
		Hrvati	289	2,34			
Stara Pazova	67.576	Slovaci	5.992	8,87	Jugosloveni	754	1,12
		Hrvati	1.615	2,39	Romi	1.085	1,61
Šid	38.973	Slovaci	2.521	6,47	Hrvati	2.086	5,35
		Rusini	1.318	3,38	Jugosloveni	739	1,90

Izvor: Centar za istraživanje etniciteta, Istraživanje: Upravljanje u multietničkim opštinama, 2004 – 2005.

Dodatak 2

ZAŠTITA PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Mnogo toga pomenutog, a inače uočenog u praksi opštinskih saveta za međunacionalne odnose, upućuje na to, da se nadležnosti i praksa ovih tela pretežno odnose na prava nacionalnih manjina. Rad članova saveta za međunacionalne odnose i ubuduće će se pretežno odnositi na razmatranje odluka skupština opština u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina. Uostalom, ova tela su ustanovljena u multietničkim opštinama u kojima bi trebalo implementirati i kontrolisati ostvarivanje prava nacionalnih manjina, koja su im garantovana međunarodnim standardima zaštite manjina i nacionalnim zakonodavstvom.

MEĐUNARODNI STANDARDI ZAŠTITE PRAVA NACIONALNIH MANJINA

Tokom poslednje decenije u Evropi su unapređeni standardi zaštite prava nacionalnih manjina. Neki autori zaključuju da je razvijeno partikularno evropsko pravo posvećeno zaštiti manjina, kao i da su presudan uticaj na razvoj političke i pravne svesti u vezi sa unapređenjem prava i položaja etnokulturnih manjina imale evropske međunarodne institucije – Savet Evrope i Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi. Sa ovim procesom Savet Evrope počeo je još 1950. godine usvajanjem Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a nastavljen je donošenjem Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (1992), i tri godine nakon toga otvaranjem za potpis i ratifikaciju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, do sada jedinog multilateralnog instrumenta zaštite prava nacionalnih manjina u Evropi.

Evropska povelja o manjinskim i regionalnim jezicima

Prvi instrument koji je Savet Evrope doneo u vezi sa zaštitom i očuvanjem identiteta etnokulturnih manjina jeste Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezi-

cima koju je početkom devete decenije XX veka inicirala bivša Stalna konferencija, a danas Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope.¹⁴ Cilj Povelje je da doprinese očuvanju jezičkog blaga Evrope kao dela njenog kulturnog nasleđa. U tom smislu, države potpisnice povelje obavezuju se na preduzimanje mera koje doprinose očuvanju i razvoju regionalnih i manjinskih jezika u različitim aspektima privatnog i društvenog života. Pod regionalnim jezicima podrazumevaju se oni koji se govore na jednom delu teritorije neke države, a manjinskim se smatraju jezici kojim govore osobe koje ne nastanjuju homogeno neka područja i njihov broj je manji u odnosu na lica koja govore većinskim jezikom.

Ciljevi Povelje su ustanovljeni na činjenicama da u svakoj evropskoj državi delovi stanovništva govore jezicima različitim od jezika koji je u službenoj upotrebi i kojim najčešće govore pripadnici najbrojnije jezičke (etničke) grupe, a da se manjinskim jezicima ne posvećuje dovoljno pažnje. Pored toga, neki jezici su rasprostranjeni u više država tako da jezik koji je službeni u jednoj, postaje manjinski u susednoj zemlji. Takođe, u okviru jednog jezika govori se više dijalekata koji bi, u smislu bogatstva različitosti, trebalo da imaju jednake uslove za očuvanje.

Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima Srbija, odnosno državna zajednica Srbija i Crna Gora

14 Povelja je stupila na snagu 1. marta 1998. godine, tri meseca nakon što je Povelju ratifikovalo pet država članica Evrope. Do sada Povelju je ratifikovalo dvadeset država – Austrija, Danska, Finska, Jermenija, Holandija, Lihtenštajn, Luksemburg, Mađarska, Nemačka, Norveška, Hrvatska, Kipar, Slovenija, Slovačka, Srbija i Crna Gora, Španija, Švedska, Švajcarska, Ukrajina i Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije.

ratifikovala je 2005. godine, a u Skupštini Srbije i Crne Gore ubrzo nakon toga, usvojen je predlog mera i mehanizama kojima se štite određeni manjinski jezici. Iz Dokumenta koji je Ministarstvo za ljudska i manjinska prava posle konsultacije sa resornim ministarstvima u državama članicama uputilo parlamentu državne zajednice u vezi sa ratifikacijom Povelje vidi se da su se u Srbiji upravni organi odlučili da, u smislu Povelje, regionalnim ili manjinskim jezicima smatraju: albanski, bosanski, bugarski, mađarski, romski, rumunski, rusinski, slovački, ukrajinski i hrvatski jezik. U praksi to će značiti da ovi jezici moraju biti zastupljeni u javnom životu u opštinama u kojima pripadnici nacionalnih manjina čine 15% stanovništva ili ta prava ostvaruju na osnovu člana 8. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i člana 57. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama kojima se garantuje ostvarivanje stečenih prava. Pored službene upotrebe jezika u lokalnim zajednicama će se implementirati i sva ostala prava koja su u vezi sa korišćenjem jezika nacionalnih manjina u obrazovanju, informisanju, prilikom lokalnih i drugih izbora.

Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina utvrđena su načela i principi, odnosno minimum granica zaštite prava nacionalnih manjina koji bi države, koje budućnost grade u okviru evropskih integracionih tokova, trebalo da obezbede pripadnicima nacionalnih manjina. U tom smislu, odredbe Okvirne konvencije ni-

su obavezujuće za države potpisnice kojima je ostavljeno diskreciono pravo da utvrde modalitete implementacije njenih ciljeva. Uvažavajući specifične okolnosti ne samo u različitim evropskim regionima već i u svakoj državi, kao i činjenicu da u okviru SE postoje države koje različito gledaju na odnos etničke većine i manjine, Okvirna konvencija utvrđuje načela i principe zaštite manjina primerene načelima evropske demokratije.

Konvencijom se ne jamče konkretna prava pripadnika nacionalnih manjina, ali se utvrđuju željene aktivnosti i mere koje bi države trebalo da preduzimaju kako bi stvorile uslove za zaštitu i unapređivanje prava manjina. Države prihvataju ove obaveze smatrajući da „zaštita nacionalnih manjina, te prava i slobode pripadnika manjina predstavljaju sastavni deo međunarodne zaštite ljudskih prava...“ (član 1), kao i to da se zaštita manjina ostvaruje u okvirima „vladavine prava, poštovanja teritorijalne celovitosti i nacionalne suverenosti država“ (preambula). Ova poslednja konstatacija, iako načelne provincijencije, čini se važnom posebno sa stanovišta država, jer izražava obaveze manjina u pogledu odnosa prema državi i njenim institucijama. U ovom smislu je i član 20. Okvirne konvencije koji od manjina traži da poštuju nacionalno zakonodavstvo i prava drugih, posebno kada pripadnici nacionalnih manjina čine većinu na delu teritorije neke države.

Sledeće karakteristike Okvirne konvencije otvorile su pristup definiciji nacionalne manjine i odnosu prema kolektivnim pravima. Iako se u literaturi mogu naći brojne definicije pojma nacionalne manjine, Okvirna konvencija ne operacionalizuje ni sa jednom od njih već ostavlja mogućnost pripadnicima manjina da se opredele

da li žele da se prema njima ophodne kao takvima ili ne (član 3). Dakle, subjektivni izbor pojedinca povezan je sa objektivnim kriterijumima relevantnim za njegov identitet. S tim je u vezi odnos prema kolektivnim pravima koja Okvirna konvencija ne pominje, ali formulacijom da pripadnik nacionalne manjine prava ostvaruje pojedinačno ili „u zajednici sa drugima“ otvorena je mogućnost da se pojedina prava mogu zajednički odnosno grupno ostvarivati i realizovati.

Okvirna Konvencija preporučuje državama:

- ❑ Da se uzdržavaju od nasilne asimilacije nacionalnih manjina i da podstiču uslove za održavanje razvoja kulture i identiteta nacionalnih manjina (član 5).
- ❑ Da stvaraju uslove za otvoren pristup medijima, korišćenje maternjeg jezika u privatnom i javnom životu, obrazovanje na jeziku manjina na svim nivoima i delotvorno učešće u ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu i obavljanju javnih poslova (čl. 10–15).
- ❑ Da se suzdržavaju od preduzimanja mera koje za cilj imaju promenu odnosa stanovništva u područjima koja naseljavaju pripadnici nacionalnih manjina (član 16). U tom smislu naročito se misli na slučajeve prekrajanja postojećih jedinica lokalne samouprave ili državne uprave kojima se umanjuju stečena ili postojeća prava nacionalnih manjina.
- ❑ Da pripadnicima manjina omoguće autonomno, uspostavljanje i održavanje slobodnih i miroljubivih kontakata sa matičnim državama, a da sa

svoje strane u cilju unapređivanja prava manjina podstiču i pristupaju sklapanju bilateralnih i multilateralnih ugovora, kao i da razvijaju prekograničnu saradnju (čl. 17. i 18).

Implementaciju prava nacionalnih manjina sadržanih u Okvirnoj konvenciji u državama potpisnicama prati Komitet ministara koji je u tu svrhu osnovao Savetodavni komitet čiji su članovi ugledni stručnjaci u oblasti nacionalnih manjina. Savetodavni komitet, kao nezavisno ekspertsko telo, prati implementaciju i ostvarivanje prava nacionalnih manjina u državama potpisnicama Konvencije ne samo preko izveštaja koje prilažu države i nevladine organizacije (*shadow report*) već traži mišljenja, dodatna objašnjenja i planira i obavlja posete sa ciljem utvrđivanja stanja. Državni izveštaji sadrže informacije o preduzetim merama sprovođenja i afirmacije načela Okvirne konvencije, kao i informacije o konkretnim aktivnostima koje se sprovode kroz relevantne zakone i politiku. Posebnu pažnju u ovom procesu imaju nevladine organizacije koje Savetodavnom komitetu dostavljaju alternativne izveštaje koji se razmatraju i upoređuju sa državnim izveštajem kako bi se problemi manjinskih zajednica što objektivnije, preciznije i kompletnije sagledali. Na osnovu analize državnih podataka i informacija dobijenih iz nezavisnih izvora, Savetodavni komitet donosi mišljenje i prosleđuje ga Komitetu ministara.

Do sada Okvirnu konvenciju je potpisala četrdeset i jedna država, a ratifikovalo ju je trideset sedam država.

Državna zajednica Srbija i Crna Gora je podnela prvi izveštaj o implementaciji Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, 16. oktobra 2003. godine, a miš-

ljenje o njemu Savetodavni komitet je usvojio na XVIII sastanku, održanom 27. novembra 2003. godine.¹⁵ Mišljenje Savetodavnog komiteta bilo je pozitivno najviše zahvaljujući usvajanju Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina i Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, ali uz niz ozbiljnih preporuka koje bi trebalo ispuniti kako bi se predviđena prava ostvarila.

Jedinice lokalne samouprave u Srbiji na osnovu Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama i naročito člana 28. Zakona o lokalnoj samoupravi, dužne su da obezbede uslove za ostvarivanje prava nacionalnih manjina pomenutim u Okvirnoj konvenciji. U vezi sa radom saveta za međunacionalne odnose to znači da bi članovi ovog tela trebalo da daju mišljenja u vezi sa svakom odlukom skupštine opštine, koja se odnosi na prava nacionalnih manjina, odnosno kojom se doprinosi nacionalnoj ravnopravnosti, a, u slučaju da se ona narušava, i da pokrenu inicijativu za zaštitu ovih prava.

Bilateralni ugovori o zaštiti prava nacionalnih manjina

Bilateralni ugovori o zaštiti manjina jesu instrumenti kojima države međusobno uređuju specifična pitanja u vezi sa pravima i statusom nacionalnih manjina. Do danas u regionima centralne i jugoistočne Evrope ugovore su zaključile: Mađarska – sa svim svojim susedima; Rumunija – pored Mađarske i sa Ukrajinom i Srbijom i

15 ACFC/OP/I(2003)008.

Crnom Gorom; Slovenija sa Hrvatskom, Mađarskom i Italijom, a Hrvatska pored Slovenije i sa Mađarskom, Italijom i Srbijom i Crnom Gorom; Poljska – sa Litvanijom i Rusijom.

Srbija, odnosno državna zajednica Srbija i Crna Gora, pored pomenutih ugovora zaključenih sa Rumunijom, Mađarskom i Hrvatskom, postigla je i sa Makedonijom sporazum o uzajamnoj zaštiti nacionalnih manjina.

Preporuke Visokog komesara OEBS

Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS), od završnog dokumenta sa sastanka iz Helsinkija (1975), posvećuje pažnju zaštiti prava nacionalnih manjina. Iako pitanja nacionalnih manjina nisu sa jednakom pažnjom razmatrana na sastancima OSCE, a uticaj ove organizacije nikada se nije direktno odnosio na ova pitanja, izuzev u slučajevima kada su međuetničke tenzije pretile da ugroze mir u Evropi, nesumnjiv je doprinos koji su misije, institucije i dokumenti OSCE ostvarili u vezi sa standardizacijom prava nacionalnih manjina.

S tim u vezi OEBS je, nakon usvajanja Dokumenta sa sastanka OEBS u Helsinkiju 1992. godine, ustanovio Kancelariju Visokog komesara za nacionalne manjine. Institucija Visokog komesara je trebalo da ima preventivnu ulogu u situacijama koje bi za posledicu mogle imati međuetničke sukobe. Dužnosti Visokog komesara, koji se regrutuje iz redova uglednih evropskih diplomata i političara, jesu da pravovremeno obezbedi rano upozorenje, a, po potrebi, i ranu akciju sa ciljem sprečavanja sukoba. U praksi to znači da Visoki kome-

sar, odnosno njegova kancelarija, koja je ustanovljena u Hagu, prikuplja i prima informacije o pitanjima nacionalnih manjina i ocenjuje u najranijoj fazi ulogu direktno umešanih strana, istoriju i prirodu konflikta i preporučuje mere za prevazilaženje takvih situacija koje podrazumevaju i unapređenje dijaloga, poverenja i saradnje među sukobljenim stranama.

Nastojeći da unapredi implementaciju prava nacionalnih manjina Kancelarija Visokog komesara je pripremila preporuke koje se odnose na prava na obrazovanje (1996), službenu upotrebu jezika (1998) i delotvorno učešće u javnom životu (1999). Iako preporuke nemaju obavezujući karakter njihov značaj je veliki za implementaciju dostignutih standarda na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Najčešće, ova prava pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju u zajednici sa svojim sunarodnicima u mestima i regijama koje pretežno nastanjuju, a ređe u slučajevima kada su prostorno disperzirani.

- Nastojeći da obezbede ostvarivanje prava na obrazovanje, preporukama se, pored ostalog, sugerišu mere koje bi trebalo preduzeti u lokalnim zajednicama. U tom smislu, *države bi trebalo da stvore uslove koji će omogućiti ustanovama u kojima su zastupljeni pripadnici nacionalnih manjina, da na smislen način učestvuju u razvoju i sprovođenju politike i programa koji se odnose na obrazovanje manjina*. U tom smislu, *države bi trebalo da na regionalne i lokalne vlasti prenesu odgovarajuća ovlašćenja u domenu obrazovanja manjina, i tako istovremeno olakšaju učešće manjina u procesu oblikovanja politike na regionalnom i/ili lokalnom nivou*. Pored toga, *države bi trebalo da*

usvoje mere kojima bi podstakle uključivanje roditelja i njihovu mogućnost izbora obrazovnog sistema na lokalnom nivou, između ostalog, i u oblasti obrazovanja na jeziku manjine (Hag, 1996).

- *Uloga lokalnih i regionalnih vlasti u procesu ostvarivanja prava na službenu upotrebu jezika takođe je apostrofirana u Preporukama iz Osla iz 1998. godine: u područjima u kojima živi značajan broj pripadnika nacionalnih manjina i ukoliko za to postoji očigledan zahtev, organi vlasti su dužni da omoguće isticanje lokalnih naziva, imena ulica i drugih topografskih znakova i na jeziku nacionalne manjine. Zatim, u regionima i u mestima gde živi veliki broj pripadnika nacionalnih manjina i gde za to postoji iskazana želja, oni moraju imati pravo da od regionalnih i/ili lokalnih vlasti i javnih ustanova dobijaju isprave i potvrde na službenom jeziku ili jezicima države i na jezicima nacionalne manjine. Isto tako, regionalne i/ili lokalne vlasti i javne ustanove moraju čuvati odgovarajuću dokumentaciju građana i na jeziku nacionalne manjine. Takođe, pripadnici nacionalnih manjina moraju imati odgovarajuće mogućnosti da koriste svoj jezik u opštenju sa organima uprave, posebno u regionima i mestima gde je iskazana takva želja i gde žive u velikom broju, kao i da u područjima koja pretežno ili u velikom broju nastanjuju pripadnici nacionalnih manjina država mora da preduzme mere kojima će osigurati da izabrani članovi regionalnih i lokalnih državnih organa mogu koristiti i jezik nacionalne manjine prilikom rada u takvim telima.*

- U vezi sa delotvornim učešćem nacionalnih manjina u javnom životu jednaka pažnja posvećena je učešću manjina u ostvarivanju vlasti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou. U tu svrhu države, ali i lokalne vlasti, mogu doneti posebne mere kojima se obezbeđuju garantovana mesta za predstavnike nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim telima, a mogu i izborni sistem da prilagode tako da nacionalnim manjinama olakšaju predstavljanje i uticaj.

Listom navedenih dokumenata koji predstavljaju najznačajnije instrumente zaštite prava nacionalnih manjina u Evropi, nisu iscrpene mogućnosti unapređenja stanja u ovoj oblasti. Regionalne inicijative, međusobna saradnja država, regiona i lokalnih vlasti ustanovljavaju standarde primerene konkretnim prilikama, a koji za cilj mogu imati unapređenje stanja i očuvanje identiteta manjinskih zajednica, prevazilaženje netrpeljivosti ili preventivno deluju u situacijama etničkih tenzija.

USTAVNO-PRAVNI POLOŽAJ NACIONALNIH MANJINA U SRBIJI

Temelj ustavno–pravne zaštite nacionalnih manjina u Srbiji predstavljaju prava priznata:

- ❑ Ustavnom poveljom državne zajednice Srbija i Crna Gora,
- ❑ Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama,
- ❑ Ustavom Srbije,
- ❑ Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina,
- ❑ Zakon o lokalnoj samoupravi.

Ustavna povelja državne zajednice Srbija i Crna Gora

Ustavna povelja načelno uređuje ustavne garancije zaštite prava nacionalnih manjina. U članu 9. naglašena je obaveza država članica, Srbije i Crne Gore, da „uređuju, obezbeđuju i štite ljudska i manjinska prava i građanske slobode na svojoj teritoriji“, kao i da se „*dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, individualnih i kolektivnih, i građanskih sloboda ne može smanjivati*“.

Sledećim stavom istog člana utvrđuje se delokrug nadležnosti državne zajednice Srbija i Crna Gora u odnosu na ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda: „*Srbija i Crna Gora prati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda i obezbeđuje njihovu zaštitu, u slučaju kada ta zaštita nije obezbeđena u državama članicama*“.

*Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i
građanskim slobodama
Ustav Srbije i Zakon o zaštiti prava i
sloboda nacionalnih manjina*

Definicija pojma nacionalna manjina i
ustavno– pravni pristup zaštiti prava manjina

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama daleko detaljnije utvrđuje listu prava koja su zajamčena nacionalnim manjinama. Međutim, treba pomenuti to da je većina prava priznatih ovom poveljom već bila priznata i Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina koji joj je prethodio. Povezanost ova dva dokumenta je očigledna i neke ustavne definicije iako se ne pominju na direktan način u Povelji preuzete su iz teksta Zakona. U tom smislu Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina utvrđeno je da se štite identiteti manjinskih zajednica nezavisno od njihovog broja i usvojen je otvoren pristup definisanja manjinskih identiteta, odnosno Zakonom je omogućeno da se različita shvatanja identiteta mogu u najširem smislu svesti pod opšti pojam nacionalne manjine: „*nacionalna manjina u smislu ovog zakona je svaka grupa državljana SR Jugoslavije koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna, iako predstavlja manjinu na teritoriji SR Jugoslavije, pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi sa teritorijom SRJ i poseduju obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuju od većine stanovništva i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući*

*kulturu, tradiciju, jezik ili religiju. Nacionalnom manjinom u smislu ovog zakona smatraće se sve grupe državljana koje se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti, a ispunjavaju uslove iz stava 1. ovog člana“.*¹⁶

Ustav Srbije je, u pogledu definicije nacionalne manjine, prevaziđen, jer operacionalizuje s pojmom narodnosti koji je u stručnoj literaturi teško omeđiti i objasniti, a u ustavnom određenju trebalo bi da se odnosi na manjinske nacionalne i etničke zajednice.

Zabrana diskriminacije i mere afirmativne akcije

Jedno od retkih mesta oko kojeg su svi bazični dokumenti o zaštiti manjinskih prava usaglašeni jeste zabrana diskriminacije građana po bilo kom osnovu, pa i po osnovu rase, etničkog porekla, nacionalne pripadnosti, veroispovesti, jezika.¹⁷

Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, a kasnije i Malom poveljom, u našu ustavno-pravnu praksu uveden je pojam afirmativne akcije, odnosno pozitivne diskriminacije. Za razliku od Ustava Srbije, ovi dokumenti priznaju mere afirmativne akcije prema grupama čiji je status nepovoljan ili su njihova prava permanentno ugrožena. Intencija zakonodavca da manjinskim grupama, koje se nalaze u nepovoljnom

16 „Sl. list SRJ“, br.11, 27. februar, 2002.

17 Videti: Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, član 2; Ustav Srbije, član 13; Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, član 3.

položaju, omogućiti povlašćene uslove za prevazilaženje takvog stanja, sadržana je u članu 4. Zakona, čiji naslov je *Mere za obezbeđenje ravnopravnosti*.

Slobode nacionalnog opredeljivanja i izražavanja

U Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, član 5. stav 1, proklamovano je da niko ne sme pretrpeti štetu zbog svog nacionalnog opredeljenja i izražavanja nacionalne pripadnosti ili zbog uzdržavanja od takvog činjenja.

Ustav Srbije u članu 49. precizira da se građaninu „*jemči sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti i kulture...*“. Iz ovih izvora Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama crpi argumentaciju koja je po sadržaju ispod sloboda i prava već definisanih prethodno pomenutim dokumentima: „*Jemči se sloboda izražavanja nacionalne pripadnosti. Niko nije dužan da se izjašnjava o svojoj nacionalnoj pripadnosti*“ (član 48).

U pogledu slobode opredeljenja i izražavanja nacionalnog identiteta (pripadnosti) Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina predviđa i zabranu „*registracije pripadnika nacionalnih manjina koja ih protivno njihovoj volji obavezuje da se izjasne o svojoj nacionalnoj pripadnosti*“ (stav 2. član 5), kao i zabranu „*svake radnje i mere nasilne asimilacije pripadnika nacionalnih manjina*“ (stav 3 istog člana).

Saradnja manjina sa matičnim državama

Član 6. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina jamči pripadnicima nacionalnih manjina pravo

da „slobodno zasnivaju i održavaju miroljubive odnose“, kako unutar državne zajednice tako i sa sunarodnicima u inostranstvu. Osnovi izvor ove formulacije je u članu 17. Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina, odakle je pomenuta formulacija preuzeta.

Dužnosti nacionalnih manjina

U Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina obaveze nacionalnih manjina definisane su u smislu poštovanja ustavnog poretka, načela međunarodnog prava i javnog morala, što bi u praksi trebalo da se odnosi na sve radnje usmerene ka nasilnom rušenju ustavnog poretka, narušavanju teritorijalne celokupnosti zemlje, kršenju zajamčenih prava čoveka i građanina i izazivanju nacionalne, rasne i verske netrpeljivosti i mržnje (član 7).

Stečena prava

Član 8. Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina uvodi u našu ustavno-pravnu praksu institut zaštite stečenih prava, po kojem se pripadnicima nacionalnih manjina ne mogu ukinuti prava koja su im bila priznata međunarodnim ugovorima, koje je država do tada potpisala, i važećim unutrašnjo-pravnim propisima.

U Povelji o ljudskim i manjinskim pravima ovo opredeljenje je potvrđeno sličnom formulacijom koja je pojačana prvim stavom člana 57. u kojem piše: „*Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, individualnih i kolektivnih, ne može se smanjivati.*“

Kolektivna prava

Odeljak Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina – „*Prava na očuvanje posebnosti*“ sadrži prava koja su pretežno bila sadržana u ranijim ustavno-pravnim rešenjima, ali na kvalitetno drugačiji način. Naime, iako se i na ovom mestu prava, kojima se uređuje zaštita osobenosti nacionalnih manjina, vezuju za pojedinca, nesumnjivo je reč o pravima koja se odnose na manjinske zajednice. U vezi s tim treba pomenuti da je odnos prema kolektivnim pravima određen na početku Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, u članu 1. kojim se izražavaju njegovi osnovni ciljevi i ideje: „*Ovim zakonom se reguliše način ostvarivanja individualnih i kolektivnih prava koja su Ustavom SRJ ili međunarodnim ugovorima garantovana pripadnicima nacionalnih manjina*“. I dalje, u stavu 2. istog člana: „*Ovim zakonom... uspostavljaju se instrumenti kojima se obezbeđuju i štite posebna prava nacionalnih manjina na samoupravu u oblasti obrazovanja, upotrebe jezika, informisanja i kulture...*“.

U Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, član 47, precizirano je da „*pripadnici nacionalnih manjina imaju individualna i kolektivna prava, prava koja ostvaruju pojedinačno ili u zajednici s drugima, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima*“. Povelja pod kolektivnim pravima podrazumeva „*da pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika, učestvuju u procesu odlučivanja ili odlučuju o pojedinim pitanjima koja su vezana za njihovu kulturu, obrazovanje, informisanje i upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom*“.

Dakle, nesumnjivo je da se u praksu uvode dve kategorije koje do tada nisu bile poznate u našem pravnom sistemu – kolektivna prava nacionalnih manjina i pravo na samoupravu. Kolektivna prava koja se manjinama priznaju u sferi kulturne autonomije nisu nikakva privilegija i ništa što pripadnici većine već ne ostvaruju. Reč je o univerzalnim pravima koja bi trebalo da su svima zajamčena i jednako dostupna.

Kulturna autonomija

Pravo na kulturnu autonomiju nacionalnih manjina uređeno je članovima 9. do 17. Zakona o zaštiti prava nacionalnih manjina. Ova prava se odnose na zaštitu etnokulturnih osobenosti pripadnika nacionalnih manjina, odnosno na afirmaciju njihovih jezičkih i kulturnih prava.

U Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama jasno je da je reč o „*pravima na očuvanje posebnosti*“, koja se odnose: na izražavanje i javno ispoljavanje nacionalne i etničke, kulturne i verske posebnosti; na slobodnu upotrebu svog jezika i pisma; na to da u sredinama sa značajnom manjinskom populacijom državni organi vode postupak i na jeziku nacionalne manjine koja čini značajni deo populacije; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama; na to da sopstveno ime i prezime koriste na svom jeziku; na potpuno i nepristrasno informisanje na svom jeziku, uključujući pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu informacija i ideja.

Kulturna autonomija nacionalnih manjina u Zakonu o manjinama počiva na pravu pripadnika nacionalnih manjina na slobodan izbor i korišćenje vlastitog imena i

imena svoje dece, kao i na upisivanje ovih ličnih imena u javne isprave, službene evidencije i zbirke ličnih podataka – prema jeziku i pravopisu pripadnika nacionalne manjine (član 9).

Službena upotreba jezika i pisma

Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina predviđeno je da pripadnici nacionalnih manjina mogu slobodno, privatno i javno, upotrebljavati svoj jezik i pismo. U članu 10. precizirano je kolektivno pravo nacionalnih manjina da u jedinicama lokalne samouprave, u kojima su pripadnici određene manjine tradicionalno nastanjeni, u službenoj upotrebi može biti i jezik nacionalne manjine. Sledeći stav istog člana Zakona obavezuje jedinice lokalne samouprave u kojima živi više od 15% manjinskog stanovništva da omoguće ravnopravnu upotrebu jezika nacionalne manjine u službenoj upotrebi – u upravnom i sudskom postupku, u komunikaciji upravnih organa sa građanima, izdavanju punovažnih ličnih isprava građanima na njihovom maternjem jeziku, na glasačkim listićima i u radu predstavničkih tela.

Isti član dalje utvrđuje način isticanja natpisa na jezicima manjina, a oslanja se na tada važeći Ustav SR Jugoslavije, po kojem su u službenoj upotrebi u organima savezne administracije bili jezici nacionalnih manjina koje su prema poslednjem popisu stanovništva činile 2% ukupnog stanovništva zemlje. U skladu sa institucijom stečenih prava ista obaveza trebalo bi i ubuduće da se primenjuje.

U vezi sa stečenim pravima, a s obzirom na izražen depopulacioni trend među stanovništvom tradicionalnih manjina u Vojvodini, predviđeno je da u jedinicama lo-

kalne samouprave – u kojima je jezik nacionalne manjine bio u upotrebi u trenutku kada je zakon usvajan, a u ukupnom stanovništvu zajednice nisu imale 15% stanovništva, taj jezik ostane u službenoj upotrebi.

Očuvanje etnokulturnog identiteta

U Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, članom 12. je, kao neotuđivo individualno i kolektivno pravo nacionalnih manjina, utvrđeno pravo na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje, prenošenje i javno ispoljavanje nacionalne i etničke, kulturne, verske i jezičke posebnosti. Ostvarivanje ovih prava povereno je manjinskim zajednicama koje mogu da osnivaju udruženja, specijalizovane institucije i fondacije čiji su ciljevi rada posvećeni zaštiti etnokulturnog identiteta manjina, te državi koja, u skladu sa mogućnostima, učestvuje u finansiranju rada ovih institucija, ali i preko ustanova čiji je osnivač (arhivi, institucije za zaštitu spomenika kulture, muzeji) omogućuje predstavljanje kulturnoistorijskog nasleđa nacionalnih manjina. Uticaj manjina na predstavljanje njihovih kultura i tradicije obezbeđen je učešćem predstavnika nacionalnih saveta u procesu odlučivanja o predstavljanju nacionalnih manjina.

Pravo na obrazovanje na maternjem jeziku

Pravo na obrazovanje pripadnika svake zajednice na svom maternjem jeziku spada u grupu prava koja nedvosmisleno pripadaju manjinskoj zajednici. Individualno pravo građanina na obrazovanje samo je osnova kolektivnog prava koje proizlazi iz volje građana da se obrazuju na maternjem jeziku. Pomenuti član 52. Po-

velje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama precizira da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama, kao i na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova na svim nivoima.

U Ustavu Srbije zajamčeno je pravo pripadnicima naroda i narodnosti na obrazovanje na maternjem jeziku.¹⁸

U Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, u članu 13, izričito se kaže da: „*pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na vaspitanje i obrazovanje na svom jeziku u institucijama predškolskog, osnovnog i srednjeg vaspitanja i obrazovanja*“, kao i da je država dužna da stvara uslove za organizovanje obrazovanja za pripadnike nacionalnih manjina ili da obezbedi dvojezičnu nastavu ili izučavanje jezika nacionalne manjine sa elementima nacionalne istorije i kulture.

U sledećem stavu ovog člana upućuje se na instituciju pozitivne diskriminacije (član 4. istog Zakona), u tom smislu da broj učenika za koje se organizuje nastava na maternjem jeziku „*može da bude manji od minimalnog broja učenika koji je zakonom propisan za obezbeđenje odgovarajućih oblika nastave i obrazovanja*“.

Pored obaveznog osnovnoškolskog obrazovanja, nastava na jezicima nacionalnih manjina organizuje se i na srednjoškolskom i na visokoškolskom nivou. Ove vrste obrazovnih ustanova, u skladu sa Zakonom, mogu osnivati organizacije nacionalnih manjina i privatna lica, a u njihovom finansiranju mogu učestvovati domaće i strane organizacije, fondacije i privatna lica, dok je dr-

18 Ustav Srbije, član 32.

žava obavezna da oslobodi dažbina finansijska sredstva obezbeđena iz donacija za ovu svrhu.¹⁹

Za potrebe obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina školuju se na odgovarajućim visokoškolskim ustanovama na maternjem jeziku ili dvojezično, učitelji i vaspitači, te nastavnici jezika nacionalnih manjina. U okviru univerzitetskog obrazovanja koje organizuje država, na pojedinim fakultetima formiraju se lektorati na jezicima nacionalnih manjina koji bi trebalo da doprinesu tome da studenti – pripadnici nacionalnih manjina, ovladaju stručnom terminologijom na maternjem jeziku.²⁰

Zakon je propisao da predstavnici nacionalnih saveta nacionalnih manjina, kao tela samouprave, učestvuju u izradi nastavnih planova za sve nivoe i oblike nastave nacionalnih manjina, kao i to da se diplome stečene u inostranstvu, odnosno u matičnim državama nacionalnih manjina, priznaju uz odgovarajuću zakonsku proceduru.

Korak ka integrativnoj multietničnosti zakonodavac je učinio propisujući obavezu pripadnika nacionalnih manjina da uče srpski jezik, kao i poslednjim stavom člana 13, – u kojem se utvrđuje poželjni model obrazovanja u multietničkom i multikulturnom društvu. Ovaj član glasi: „*Plan i program rada u obrazovnim ustanovama i školama sa nastavom na srpskom jeziku, sa ciljem pospešivanja tolerancije prema nacionalnim manjinama, treba da sadrži gradivo koje sadrži saznanja o istoriji, kulturi i položaju nacionalnih manjina, te druge sadržaje koji pospešuju međusobnu toleranciju i suživot. Na teritorijama gde je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi,*

19 *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina u SRJ*, član 15.

20 *Ibid*, član 14.

plan i program u obrazovnim ustanovama i školama sa srpskim nastavnim jezikom treba da sadrže mogućnost učenja jezika nacionalne manjine.“

Pravo na informisanje na maternjem jeziku

Članom 17. Zakona predviđeno je da manjine imaju pravo na potpuno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, koje podrazumeva i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu informacija i ideja preko štampe i drugih sredstava informisanja.

Pored toga što manjine samostalno mogu da osnivaju svoje medije, Zakon predviđa obavezu države da u programima radija, televizije i javnog servisa obezbedi informativne, kulturne i obrazovne sadržaje na jeziku nacionalnih manjina.

Ustav Srbije se ne bavi u pojedinostima problemom informisanja na jeziku nacionalnih manjina, već članom 46. građanima načelno jamči slobodu štampe i drugih vidova javnog informisanja.

U Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama manjinama je priznato pravo na potpuno i nepristrasno informisanje na maternjem jeziku.

Upotreba nacionalnih simbola

U Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama izraženo je pravo pripadnika nacionalnih manjina da upotrebljavaju svoje simbole na javnim mestima.

U Ustavu Srbije se ne propisuje način upotrebe simbola nacionalnih manjina, ali je u Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina priznato pripadnicima

nacionalnih manjina pravo na izbor i upotrebu nacionalnih simbola i znamenja koja ne smeju biti identična simbolima ili znamenjima drugih, odnosno njihovih matičnih država. Zakonom je predviđeno da se uz simbole i znamenja nacionalnih manjina, koji se mogu isticati tokom državnih praznika i praznika nacionalnih manjina na javnim mestima i ustanovama sa javnim ovlašćenjima – u mestima u kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, obavezno ističu znamenja i simboli države članice.

Delotvorno učešće predstavnika nacionalnih manjina u odlučivanju o pitanjima posebnosti u vlasti i u upravi

Temeljni oslonac delotvornog učešća nacionalnih manjina u odlučivanju o zaštiti njihovih posebnosti jeste pravo na samoupravu, koje se ostvaruje preko institucija nacionalnih saveta nacionalnih manjina.²¹ Nacionalni saveti se formiraju radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture, i kao takvi učestvuju u procesu odlučivanja ili odlučuju o pitanjima iz tih oblasti i osnivaju odgovarajuće ustanove.

Organi države ili teritorijalne i lokalne samouprave dužni su, kada donose odluke u vezi sa pomenutim pitanjima, da zatraže mišljenje nacionalnog saveta određene nacionalne manjine. Takođe, deo poslova u vezi sa pomenutim delatnostima može se poveriti nacionalnim savetima nacionalnih manjina, a država obezbeđuje sredstva za ostvarivanje ovih delatnosti.

21 Član 19. *Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*.

Delotvorno učešće manjina u političkom životu ostvaruje se u jedinicama lokalne samouprave u kojima nacionalne manjine imaju značajniji udeo u ukupnom stanovništvu. U ovim opštinama pripadnici nacionalnih manjina u skladu sa opštim pravilima koja važe prilikom izbora za odbornike u jedinicama lokalne samouprave, mogu da ističu kandidate i liste kandidata i da biraju svoje predstavnike u opštinske skupštine. Posredno, pripadnici nacionalnih manjina u političkom životu opština učestvuju i kao odbornici izabrani sa lista ostalih političkih partija.

Na izborima za odbornike u Skupštini AP Vojvodine, koji su održani u septembru 2004. godine, prvi put su na nekim izborima u Srbiji primenjene mere afirmativne akcije prema političkim partijama nacionalnih manjina. Naime, izbori su održani po kombinovanom izbornom sistemu, bez cenzusa za političke partije nacionalnih manjina, a za njih je smanjen i broj potpisa koje je potrebno priložiti uz izbornu listu sa 6.000 na 3.000. Međutim, uspeh na izborima su ostvarili samo pripadnici mađarske nacionalne manjine čije političke partije su osvojile šest odborničkih mesta sa proporcionalne i pet sa većinske liste.

Prava nacionalnih manjina u lokalnim samoupravama

Zakonom o lokalnoj samoupravi²² predviđeno je da jedinice lokalne samouprave, među svojim izvornim nadležnostima, imaju i obavezu da se staraju „o zaštiti i

22 „Službeni glasnik RS“, br. 9/2002, 33/2004.

ostvarivanju ličnih i kolektivnih prava nacionalnih manjina i etničkih grupa“ (član 18, tačka 28) i da „utvrđuju jezike i pisma nacionalnih manjina koji su u službenoj upotrebi na teritoriji opštine“ (član 18, tačka 29).

U praksi to znači da se nadležnosti jedinica lokalne samouprave u vezi sa pravima nacionalnih manjina odnose na osnivanje i rad ustanova i organizacija u oblasti obrazovanja, zaštite kulturnih dobara, rada biblioteka, muzeja i drugih ustanova kulture, obezbeđenja javnog informisanja, uvođenja jezika i pisma nacionalnih manjina u javnu komunikaciju i drugo.

Ovako formulisane izvorne nadležnosti opština podrazumevaju da jedinice lokalne samouprave u Srbiji moraju da obezbede sprovođenje i zaštitu prava nacionalnih manjina garantovanih ustavno-pravnim sistemom zemlje. U praksi to znači da bi jedinice lokalne samouprave trebalo da obezbede uslove za sprovođenje zaštite prava i za očuvanje i unapređenje identiteta nacionalnih manjina koje su nastanjene na njenoj teritoriji. Iako je bazičnim zakonom u ovoj oblasti – Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina predviđeno da se štite identiteti manjinskih zajednica i da kriterijum brojnosti u vezi sa tim nema presudan značaj u ostvarivanju prava, u praksi postoje odgovarajući brožčani kriterijumi na osnovu kojih su jedinice lokalne samouprave dužne da preuzmu aktivnosti u vezi sa svojim izvornim nadležnostima.

Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina utvrđuje obavezu opština u kojima živi 15% stanovništva koje pripada jednoj nacionalnoj manjini da uvedu u službenu upotrebu jezik te manjine. Zakonom o osnovnoj školi takođe su propisani uslovi u pogledu broja učenika za

koje se organizuje neki od vidova nastave na jezicima nacionalnih manjina.

Pravo na službenu upotrebu jezika jedno je od elementarnih prava koje nacionalne manjine ostvaruju u vezi sa očuvanjem svog identiteta. Problemi u vezi sa implementacijom prava manjina na službenu upotrebu jezika lako su uočljivi, i po pravilu, izazivaju tenzije i poremećaj međunacionalnih odnosa. Ostvarivanje ovog prava povereno je jedinicama lokalne samouprave kao njihova izvorna nadležnost.

Službena upotreba jezika je precizirana Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma Republike Srbije: „*Na područjima Republike Srbije na kojima žive pripadnici narodnosti u službenoj upotrebi su istovremeno sa srpskim jezikom i jezici i pisma narodnosti, na način utvrđen ovim zakonom*“, a u AP Vojvodini i statutom autonomne pokrajine kojim se pokrajinski organi obavezuju da „*obezbeđuju službenu upotrebu istovremeno sa srpskohrvatskim jezikom i mađarskog, slovačkog, rumunskog i rusinskog jezika i njihovih pisama i jezika i pisma drugih narodnosti, na način utvrđen zakonom*“.²³

Jedinicama lokalne samouprave je ostavljena mogućnost da, u mestima gde su nacionalne manjine dominantne u populacionoj strukturi, statutom regulišu upotrebu jezika narodnosti.

U skladu sa odredbama Ustava i Zakona, kada je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine, tekst na ovom jeziku ispisuje se ispod teksta na srpskom jeziku ili desno od njega, istim oblikom i veličinom slova.

23 Statut AP Vojvodine, član 10. stav 4. „Službeni list APV“, br. 17/1991.

Članom 7. Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisma određeno je da se geografski nazivi i vlastita imena u javnim natpisima ne mogu zamenjivati drugim nazivima, te se moraju ispisivati na jeziku manjina, u skladu sa pravopisom tog jezika.

Članom 12. Zakona utvrđeno je da se prvostepeni upravni, krivični, parnični ili drugi postupak vodi na srpskom jeziku, ali se može voditi i na jeziku manjine koji je u službenoj upotrebi. Ukoliko je institucija koja vodi postupak nadležna za više nacionalno heterogenih opština, postupak se može voditi na maternjim jezicima za pripadnike manjina koji imaju stalno prebivalište na teritoriji opštine.

Na područjima na kojima jezici manjina nisu u službenoj upotrebi ustanove, koje su nadležne za vođenje postupaka, dužne su da pripadnicima manjina dozvole upotrebu maternjeg jezika i pisma, da mogu na tom jeziku podnositi molbe, pritužbe, podneske i predloge, te da im se na tom jeziku dostavljaju sudski i drugi upravni spisi.

U opštinama u kojima su jezici manjina u službenoj upotrebi, na zahtev pripadnika manjine, izdaju se na maternjem jeziku svedočanstva o stečenom obrazovanju, kao i druge javne isprave. U ovim opštinama propisana evidencija se vodi i na jezicima manjina, a obrasci se štampaju dvojezično, na srpskom jeziku i na jeziku manjine koji je u službenoj upotrebi (član 18).

Značajan napredak u normativnom i faktičkom smislu predstavlja Odluka Skupštine Autonomne Pokrajine Vojvodine o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisma nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodine, koja je doneta 15. maja 2003. go-

dine. Odlukom se preciznije uređuju pojedina pitanja iz oblasti službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji AP Vojvodine: način ostvarivanja ravnopravne službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u radu organa Pokrajine, organa i organizacija jedinica lokalne samouprave, u organizacionim jedinicama organa državne uprave, javnih preduzeća, ustanova i službi osnovanih za celu teritoriju Republike Srbije, a čije se sedište nalazi na teritoriji Pokrajine; pravo na izbor i upotrebu ličnog imena pripadnika nacionalnih manjina, kao i na izdavanje javnih isprava i drugih isprava koje su od interesa za ostvarivanje zakonom utvrđenih prava građana; upotreba jezika u oblasti privrede i usluga, ispisivanje naziva mesta, drugih geografskih naziva, naziva trgova i ulica, naziva organa, organizacija i firmi, objavljivanje javnih poziva, obaveštenja i upozorenja za javnost, kao i ispisivanje drugih javnih natpisa; uslovi za uvođenje ravnopravne upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina u jedinicama lokalne samouprave; podnošenje Skupštini AP Vojvodine izveštaja o ostvarivanju prava na službenu upotrebu jezika i pisama nacionalnih manjina i drugo.

Skupština AP Vojvodine donela je i Odluku o višejezičnim obrascima izvoda iz matičnih knjiga i o načinu upisa u iste,²⁴ na osnovu koje se obrasci za upis u matične knjige štampaju dvojezično – na srpskom jeziku i na jezicima nacionalnih manjina. U matične knjige se tekst na jeziku nacionalne manjine upisuje u obrazac ispod teksta na srpskom, a izvodi iz matičnih knjiga izdaju se dvojezično.

24 „Službeni list AP Vojvodine“, br.1/2001 i 8/2003.

Obaveze jedinica lokalne samouprave u vezi sa ostvarivanjem prava na službenu upotrebu jezika nacionalnih manjina predviđene su i članom 60. stav 6. Zakona o izboru narodnih poslanika, kojim je utvrđeno da se u „opštinama gde su u službenoj upotrebi jezici nacionalnih manjina glasački listići štampaju i na tim jezicima“, a obaveza izbornih organa jeste to da u tim opštinama zapisnike o radu biračkih odbora takođe štampaju na manjinskim jezicima. Najzad, članom 100. istog zakona ovlašćen je nadzorni odbor za izbornu kampanju da pred nadležnim državnim organima inicira pokretanje postupka protiv lica koja su tokom izborne kampanje svojim ponašanjem pozivala na nasilje ili širenje nacionalne ili verske mržnje.

U vezi sa ovim nadležnostima jedinica lokalne samouprave trebalo bi pomenuti to da se one različito ostvaruju u različitim područjima Srbije. Visoki standardi ostvareni su u Vojvodini, u čijim jedinicama lokalne samouprave pojedina prava, koja su uslovljena brojčanim potencijalom manjina, se ostvaruju bez obzira na to što su pojedine manjinske zajednice demografski ispod zakonom propisanog minimuma.

Jezici i pisma koji su pored srpskog jezika i ćiriličnog pisma u službenoj upotrebi u lokalnim samoupravama u AP Vojvodini

1.	Ada	mađarski
2.	Alibunar	rumunski i slovački
3.	Apatin	mađarski i slovački
4.	Bač	mađarski i slovački

5.	Bačka Palanka	slovački
6.	Bačka Topola	mađarski, rusinski i slovački
7.	Bački Petrovac	slovački
8.	Bela Crkva	mađarski, rumunski, češki
9.	Beočin	slovački
10.	Bečej	mađarski
11.	Vrbas	mađarski i rusinski
12.	Vršac	rumunski i mađarski
13.	Žabalj	rusinski
14.	Žitište	mađarski, rumunski
15.	Zrenjanin	mađarski, rumunski, slovački
16.	Kanjiža	mađarski
17.	Kikinda	mađarski
18.	Kovačica	slovački, mađarski, rumunski
19.	Kovin	mađarski, rumunski
20.	Kula	rusinski, mađarski
21.	Mali Idoš	mađarski
22.	Nova Crnja	mađarski
23.	Novi Bečej	mađarski
24.	Novi Kneževac	mađarski
25.	Novi Sad (grad)	mađarski, slovački, rusinski
26.	Odžaci	mađarski, slovački
27.	Plandište	mađarski, slovački, rumunski
28.	Senta	mađarski
29.	Sečanj	mađarski, rumunski
30.	Sombor	mađarski

31.	Srbobran	mađarski
32.	Stara Pazova	slovački
33.	Subotica	mađarski, hrvatski
34.	Temerin	mađarski
35.	Titel	mađarski
36.	Čoka	mađarski
37.	Šid	slovački, rusinski

U drugim područjima Srbije postoje problemi u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina. U sandžačkim opštinama sporo i uz velike otpore većinskog naroda i njegovih tradicionalnih institucija ostvaruju se zakonom garantovana prava na službenu upotrebu jezika i pisma, obrazovanje, zaštitu kulturnih dobara. Ova napetost je vidljiva u činjenici da su opštine Novi Pazar, Tutin i Sjenica, u kojima lokalnu vlast ostvaruju bošnjačke političke partije donele odluke o službenoj upotrebi bosanskog jezika, ali da to još nisu učinile opštine Prijepolje i Priboj koje bi, ukoliko bi striktno poštovale Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma i Zakon o lokalnoj samoupravi, to trebalo da učine.

U vezi sa ostvarivanjem prava na obrazovanje na jeziku nacionalnih manjina jedinice lokalne samouprave imaju značajna ovlašćenja koja proističu iz Zakona o osnovama obrazovanja i vaspitanja.²⁵ Pored opštih od-

25 Zakon je objavljen u „Službenom glasniku RS“, br. 62/2003 i 64/2003), a stupio je na snagu 25. maja 2003. godine. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja objavljen je u „Službenom glasniku RS“, br. 58/04 i 62/04 od 28. maja 2004. godine, a stupio je na snagu 5. juna 2004. godine.

redbi o jednakoj dostupnosti obrazovanja za sve građane, razvijanju kulture i tradicije nacionalnih manjina, zabrane diskriminacije učenika na osnovu rase, nacionalne ili etničke pripadnosti, prava nacionalnih manjina da nastavu delimično ili u potpunosti pohađaju na maternjem jeziku i prava nacionalnih saveta nacionalnih manjina da predlože jednog kandidata za Nacionalni prosvetni savet predviđene su i konkretne nadležnosti i obaveze lokalnih samouprava u vezi sa obrazovanjem u lokalnoj zajednici. Jedinica lokalne samouprave može da osnuje predškolsku, osnovnoškolsku i srednjoškolsku ustanovu, kao i da aktom o mreži ustanova planira broj i prostorni raspored ustanova. Akt o mreži dečijih vrtića i osnovnih škola donosi skupština opštine na osnovu kriterijuma koje propisuje Vlada, a saglasnost na akt o mreži osnovnih škola daje Ministarstvo prosvete i sporta Vlade Republike Srbije. Pored toga lokalna samouprava može uz saglasnost Ministarstva da organizuje da obrazovna ustanova obavlja delatnost u izdvojenom odeljenju van svog sedišta.

U vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina na obrazovanje na maternjem jeziku važna je nadležnost jedinica lokalne samouprave u vezi sa imenovanjem i razrešenjem organa upravljanja obrazovne ustanove u kojem trećinu članova predlaže jedinica lokalne samouprave.

Najzad, jedinica lokalne samouprave je dužna da učestvuje u finansiranju delatnosti ustanova čiji je osnivač.

Razvijen sistem obrazovanja na jezicima nacionalnih manjina ostvaruje se u AP Vojvodini gde se ovaj vid nastave, u skladu sa zakonom propisanim uslovima, organizuje u potpunosti na jeziku nacionalne manjine, dvo-

jezično i kroz pohađanje predmeta Maternji jezik sa elementima nacionalne kulture. U osam osnovnih škola nastava se organizuje isključivo na mađarskom, na slovačkom u pet, na rumunskom u četiri i na rusinskom u jednoj. U još 92 osnovne škole (27%) nastava se organizuje dvojezično, a u šest škola trojezično – na srpskom i na jezicima nacionalnih manjina.

Nastava na jezicima nacionalnih manjina u srednjim školama se organizuje na osnovu Zakona o srednjoj školi i Zakona o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja po kojem se ovaj vid nastave organizuje ako se za to izjasni najmanje 15 učenika u odeljenju prvog razreda. U AP Vojvodini ovo pravo se može priznati i za manji broj učenika ukoliko se dobije saglasnost pokrajinskog sekretara za obrazovanje i kulturu. U vojvođanskim srednjim školama nastava se organizuje i na mađarskom, slovačkom, rumunskom i rusinskom. Na jezicima nacionalnih manjina nastava se organizuje u 17 jedinica lokalne samouprave, odnosno u 39 srednjih škola od kojih je 14 gimnazija, 24 stručne i jedna umetnička škola.

Međutim, u pojedinim područjima Srbije i više jedinica lokalne samouprave ne sprovode se zakonom propisane mere zaštite kolektivnih prava nacionalnih manjina. Razlozi takvog stanja su različiti. U nekim opštinama ne postoji interesovanje građana pripadnika nacionalnih manjina da koriste neka od prava koja im pripadaju. Ne udubljujući se u razloge i motive pripadnika nacionalnih manjina da ne ostvaruju neka od kolektivnih prava treba konstatovati da je to legitimno ukoliko je odluka doneta slobodnom voljom bez uticaja i pritiska lokalne većine na nju. U drugim opštinama postoje otpori većine da priznaju prava pripadnicima

nacionalnih manjina jer takve tendencije smatraju dezintegrativnim kako u pogledu jedinstva šire društvene zajednice, tako i u odnosu na srpski nacionalni korpus.

U takvim lokalnim samoupravama nedostaju programi edukacije građana o vrednostima integrativnog multikulturalizma i svakako znanja opštinskih vlasti o upravljanju u multietničkim sredinama. Najzad, striktna primena zakona u pojedinim područjima mogla bi da uslovi i pogoršanje međuetničkih odnosa i da destabilizuje prilike u regionu. U takvim slučajevima neophodno je preduzeti aktivnosti u vezi sa senzibilizacijom građana za prevazilaženje postojećih animoziteta i suočavanjem sa događajima iz prošlosti.

Dakle, u jedinicama lokalne samouprave, prema postojećim zakonima, nacionalne manjine bi trebalo da ostvaruju većinu prava koja se odnose na njihovu kulturnu autonomiju – obrazovanje, informisanje, upotrebu maternjeg jezika u javnoj komunikaciji, zaštitu i unapređenje kulturnog identiteta. O nekim od ovih prava jedinice lokalne samouprave samostalno odlučuju i stoga je *sine qua non* ostvarivanja prava manjina i osnova razvoja lokalne demokratije, prepoznavanje interesa lokalne zajednice, uključivanje nacionalnih manjina kao zajednice u taj proces. Razvijanje mehanizama da lokalna manjina delotvorno učestvuje u definisanju svojih potreba i da utiče na njihovo ostvarivanje sledeći je korak ka uspostavljanju kako ostvarivanja priznatih prava, tako i postizanja stabilnih međuetničkih odnosa. Upravo stoga ne bi trebalo da se pojavljuju primeri loše prakse u onim segmentima zaštite manjinskih prava koje bi jedinice lokalne samouprave trebalo da implementiraju u okviru svojih izvornih, dakle direktnih, nadležnosti.

S tim u vezi trebalo bi pomenuti još nekoliko članova Zakona o lokalnoj samoupravi koji ostavljaju opštinama dovoljno prostora za uređivanje pitanja u ovoj oblasti, ali i predviđaju određene korektivne mehanizme u smislu moguće povrede prava u vezi sa nacionalnom ili verskom ravnopravnošću. Jedinice lokalne samouprave samostalno, ali uz saglasnost nadležnog organa državne uprave, donose statute i druga akta kojima se utvrđuju simboli, praznici, nazivi ulica, trgova i delova naseljenih mesta, a ako sadržina odredbi statuta ili drugih pomenu-tih akata ne odgovara istorijskim ili stvarnim činjenicama, ili ako se njima povređuju nacionalna i verska osećanja, ministarstvo za lokalnu samoupravu dužno je da se u roku od 30 dana po prijemu statuta ili dokumenta saglasi sa njim ili da to ne učini.²⁶

Dalje, na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi, svim građanima, pa i nacionalnim manjinama, omogućeno je da zaštitu i ostvarivanje svojih prava iniciraju neposrednim građanskim angažovanjem, kroz „građansku inicijativu, zbor građana i referendum“ (član 65).

Takođe, članom 126. Zakona predviđeno je u jedinicama lokalne samouprave osnivanje građanskog branio-ca, *ombudsmana*, čija je funkcija da „štiti individualna i kolektivna prava i interese građana, tako što vrši opštu kontrolu rada uprave i javnih službi“ (član 126).

Institucija ombudsmana u Srbije ustanovljena je Zakonom o zaštitniku građana, a implementirana osnivanjem ombudsmana u Vojvodini. Prema Zakonu o zaštitniku građana ova institucija je definisana kao „nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše

26 Član 121. *Zakona o lokalnoj samoupravi*.

rad organa državne uprave...“. U vezi sa tim, a naročito u vezi sa radom opštinskih odbora za međunacionalne odnose važno je pomenuti da među organizacijom i strukturom rada republičkog zaštitnika građana značajno mesto zauzimaju poslovi u vezi sa zaštitom prava nacionalnih manjina. Pored toga treba pomenuti da je u skladu sa Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Skupština AP Vojvodine 23. decembra 2004. godine ustanovila pokrajinskog ombudsmana koji se pored ostalog bavi i pravima nacionalnih manjina.

Najzad, na osnovu člana 12. ovog zakona o lokalnoj samoupravi jedinice lokalnih samouprava se mogu udruživati radi ostvarivanja planova i programa razvoja, kao i ostvarivanja drugih potreba od zajedničkog interesa, a omogućeno im je da osnivaju svoja udruženja, saraduju sa jedinicama lokalnih samouprava u drugim državama i udružuju se u međunarodne organizacije.

Prema članu 118 Zakona o lokalnoj samoupravi, u službenim prostorijama jedinica lokalne samouprave mogu se isticati samo državni simboli i simboli jedinice lokalne samouprave. Međutim, prema Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji bi trebalo da je u pravnom sistemu države „stariji“ odnosno veće snage, s obzirom na to da ga je izglasao nekadašnji savezni parlament, predviđeno je u članu 16. da se „simboli i znamenja nacionalnih manjina mogu službeno isticati tokom državnih praznika i praznika nacionalne manjine na zgradama i u prostorijama lokalnih i organizacija sa javnim ovlašćenjima u područjima u kojima je jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi“. Svojevremeno je Ministarstvo za ljudska prava i prava nacionalnih manjina podnelo ustavnu žalbu Ustavnom sudu da se ove

odredbe usaglase, ali nije poznato da li je Ustavni sud uopšte o tome odlučivao.

Najzad, Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina sadrži član koji obavezuje organe vlasti, pa tako i jedinice lokalne samouprave, da donose propise i pojedinačna pravna akta i da preduzimaju mera radi postizanja pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinske nacije. Posebno je naglašeno da se ove mere preduzimaju u vezi sa popravljanjem položaja lica koja pripadaju romskoj nacionalnoj manjini. U vezi sa preduzimanjem ovih mera jedinice lokalne samouprave će biti u prilici da kreiraju lokalnu politiku koja bi trebalo da obezbedi posebne uslove za razvoj pojedinih nacionalnih zajednica. U vezi sa tim moguće je da će skupštine opština donositi odluke koje će prevazilaziti sadržaj prava koja se odnose na zaštitu identiteta nacionalnih manjina i koje su usmerene ka socijalno–ekonomskoj sferi. U tom smislu trebalo bi voditi računa o tome da će članovi saveća za međunacionalne odnose morati da daju mišljenja ne samo o veoma osetljivim problemima već i o pitanjima iz širokog kruga delatnosti jedinica lokalne samouprave.

Ostali izvori pravne zaštite prava nacionalnih manjina u Srbiji

- ◆ Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma („*Službeni glasnik RS*“, brojevi 45/91, 53/93, 67/93 i 48/94)

- ◆ Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja („*Službeni glasnik RS*“, brojevi 62/2003, 64/2003, 58/2004, 62/2004 i 79/2005)
- ◆ Zakon o društvenoj brizi o deci („*Službeni glasnik RS*“, brojevi 49/92, 29/93, 53/93, 67/93, 28/94, 47/94, 48/94, 25/96, 29/2001, 16/2002 i 62/2003)
- ◆ Zakon o osnovnoj školi („*Službeni glasnik RS*“, brojevi 50/92, 53/93, 67/93 i 48/94)
- ◆ Zakon o srednjoj školi („*Službeni glasnik RS*“, brojevi 50/92, 53/93, 67/93, 48/94, 24/96, 23/2002 i 25/2002)
- ◆ Zakon o visokom obrazovanju („*Službeni glasnik RS*“, broj 76/2005)

Stupanjem na snagu prestali da važe Zakon o višoj školi i Zakon o univerzitetu

- ◆ Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima („*Službeni glasnik RS*“, broj 29/93)
- ◆ Zakon o delatnostima od opšteg interesa u oblasti kulture („*Službeni glasnik RS*“, broj 49/92)
- ◆ Zakon o državnim i drugim praznicima u Republici Srbiji („*Službeni glasnik RS*“, broj 43/2001)
- ◆ Zakon o ličnoj karti („*Službeni glasnik SRS*“, brojevi 15/74, 54/77, 57/80, 45/85 i 40/88 i „*Službeni glasnik RS*“, brojevi 53/93, 67/93, 48/94, 17/99 i 33/99)

- ◆ Krivični zakonik („*Službeni glasnik RS*“, brojevi 85/2005 i 88/2005)
- ◆ Zakon o javnom informisanju („*Službeni glasnik R*“, brojevi 43/2003,i 61/2005)
- ◆ Zakon o izboru narodnih poslanika („*Službeni glasnik RS*“, brojevi: 35/2000, 69/2002, 57/2003, 72/2003, 18/2004 i 85/2005)
- ◆ Zakon o bibliotečkoj delatnosti („*Službeni glasnik RS*“, broj 34/94)
- ◆ Zakon o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine („*Službeni glasnik RS*“, broj 6/2002)
- ◆ Zakon o zaštitniku građana (*Službeni glasnik RS*, broj 79/2005)
- ◆ Odluka o višejezičnim obrascima izvoda iz matičnih knjiga i načinu o upisu u iste („*Službeni list APV*“, brojevi 1/2001 i 8/2003)
- ◆ Odluka o bližem uređivanju pojedinih pitanja službene upotrebe jezika i pisama nacionalnih manjina na teritoriji Autonomne Pokrajine Vojvodine („*Službeni list APV*“, brojevi 8/2003 i 9/2003)
- ◆ Pravilnik o načinu rada skupština elektora za izbor saveta nacionalnih manjina („*Službeni list SRJ*“, broj 41/2002)
- ◆ Uredba o obrazovanju Saveta Republike Srbije za nacionalne manjine („*Službeni glasnik RS*“, broj 104/2004)

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд