



FORUM ZA ETNICKE ODNOSI
FORUM FOR ETHNIC
RELATIONS

ULOGA LIDERA U NOVOJ DEMOKRATSKOJ MANJINSKOJ POLITICI

(IZVEŠTAJ O RADU RADIONICE)

Radionica o ulozi lidera u novoj, demokratskoj manjinskoj politici u SRJ i Republici Srbiji je, u organizaciji **Foruma za etničke odnose (Forum)**, održana 24 novembar 2001.godine, na Pravnom fakultetu, u Beogradu, u trajanju od 10:00 do 16:00 sati.

Bila je to bogata i argumentovana razmena mišljenja lidera manjinskih zajednica, predstavnika republičkih i saveznih vlasti, političkih stranaka i nevladinih organizacija iz Srbije, eksperata iz Kancelarije Visokog Komesara OSCE za nacionalne manjine (OHCNM – OSCE), Rusije, Makedonije, Hrvatske i Srbije (Spisak učesnika u prilogu). Posebna pažnja je posvećena zakondavnim aktivnostima kao značajanom koraku u uspostavljanju demokratske manjinske politike, naročito postojećim predlozima za zakondavne reforme u oblasti manjinskih prava, uključujući *Nacrt Zakona o zaštiti nacionalnih manjina (Nacrt Zakona)* koji je sačinio Tim eksperata Ministarstva nacionalnih manjina Vlade SRJ. Razmatran je i tekst *Teze za ustavni zakon Republike Srbije o slobodama i pravima manjinskih zajednica i njihovih pripadnika* koji je sačinila radna grupa FER - a (*Teze*, u prilogu).

Radionica je radila po sledećem programu: *Otvoranje Radionice* (govorili su Dr Dušan Janjić, Koordinator FER - a, Robert Norman. Zamenik Šefa Misije Ambasade SAD u SRJ, Dina Haynes, Misija OEBS u SRJ); *Prvi panel: Upordni pregled različitih predloga za zakonodavne promene i izgradnju demokratske manjinske politike* (Predsedavajući: Dr Dušan Janjić, a uvodne reči su imali Dr Alla Yazkova, Savetnik Predsednika Ruske Federacije za pitanja manjina i saradnik Institut za Etnografiju iz Moskve, koja je govorila o iskustvima upravljanja etničkim sukobima i zaštite manjina u Ruskoj federaciji i Dr Milorad Pupovac, predsednik Srpskog Nacionalnog Vijeća, Hrvatska, Zagreb, koji je govorio o stanju manjinske politike u Republici Hrvatskoj kao i o pripremama Ustavnog zakona Republike Hrvatske o nacionalnim manjinama. U diskusiji je učestvovalo dvanaest učesnika); *Drugi panel: Nova demokratska manjinska politika* (Predsedavajući Biljana Kovačević – Vučo, predsednica Komiteta pravnika za ljudska prava – JUKOM, a uvodna reči imali su Dr Jovan Komšić, Savetnik Ministra za nacionalne manjine, Vlada SRJ i saradnik Instituta društvenih nauka iz Beograda, koji je predstavio politiku Savezne vlade i *Nacrt Zakon*, a Dr Janjić je govorio o stanju manjinske politike u Srbiji i predstavio *Teze*. U diskusiji je učestvovalo dvadeset učesnika **Radionice**); *Treći panel:*

Osnovni elementi demokratske manjinske politike (predsedavao je Dr Dušan Janjić, a u raspravi je učestvovalo deset učesnika **Radionice**).

Komisije za demokratiju Ambasade SAD u SRJ i Misije OEBS u SRJ su sponzorisali **Radionicu**.

Rad **Radionica** je rezultirao uočavanjem bitnih elemenata za demokratsku manjinsku politiku, a ovaj izveštaj će ukazati na neke od njih.

Manjinsko pitanje posle raspada SFRJ

Nema naroda koji, posle raspada bivše Jugoslavije, nije negde postao manjina i nema naroda koji nije patio, jedna je od konstatacija učesnika **Radionice**. Ratna tragedija bivše Jugoslavije uči i o tome da zaoštavanje problema etničkih manjina je nužna posledica prihvatanja etnonacionalizma kao vladajuće ideologije i prakse. Odnosno, problem etničkih manjina proizilazi iz sukoba između etnonacionalističkog ideala o etničkoj homogenosti države i realnosti etničke heterogenosti društva. Zapravo, između etničkih zajednica čini neprimenjivom formulu "jedna država jedna nacija".

Jedno od izuzetno važnih načela koje u ovim državama još uvek nije osvojeno, mada je potvrđeno u drugim multietničkim društvima, glasi: Svet malih država je svet decentralizacije i demokratije! To načelo upućuje ka razvoju različitih oblika autonomije i regionalizma, a u tome je etnički pluralizam nezavisna, a demokratija zavisna varijabla. S toga se, kao jedno od prvih pitanja, nameće pitanje unutrašnje reorganizacije centralističkih država. Na primer, u Srbiji su sve sanjnija zalaganja za autonomiju i regionalizaciju koja mogu, kao u primeru Vojvodine, da olakšaju rešavanje manjinskog problema. Uz to, kako je nivo lokalne zajednice izuzetno važan za život manjina nužno je da se ostvari učešće manjina u vlasti, počevši od lokalne. Naime, bez toga nema ni zaštite prava manjina.

Izgledi za demokratiju, naročito u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini neposredno su povezani za rešavanje ili barem usmeravanje tvrdoglavih etničkih sukoba, a u unutrašnjosti ovog za rešavanje pitanja statusa manjina i garantovanje njihovih prava. U tome glavni teret leži na vlastima i na Većini. Međutim, do sada, vlasti nisu pokazale ozbiljnije nastojanje da svestranije sagledaju probleme manjina i da napuste politiku etnonacionalizma koja je uključivala i proterivanje manjina.

Osnovi za novu demokratsku manjinsku politiku

Pitanje nove, demokratske manjinske politike u SRJ je otvoreno posle pada Miloševićeve diktature, krajem 2000 godine. Načelno opredeljenje nove vlasti, je da se grade demokratske institucije i procedure u rešavanju pitanja statusa i u zaštiti i unapređenju prava manjina. Prisutna je i svest da je to povezano s odgovorom na krizu nacionalnog identiteta srpske nacije i državnog identiteta Srbije odnosno SRJ. Takođe, promenjen je odnos prema okruženju, pre svega prema susednim zemljama i ukupnoj međunarodnoj zajednici. Saradnja i prihvatanje međunarodnih standarda su, za sada, i najvidljivija

promena.

Neki od dosadašnjih koraka vlasti DOS-a (na primer, rešavanje krize u Preševskoj dolini odnosno na jugu Srbije) pokazuju da se vodi nova manjinska politika, ali da bi ona morala da bude mnogo aktivnija kao i da je neophodno da se učini još mnogo toga da bi bila i demokratska. Takođe, povrdilo se da se ovakva politika mora snažno oslonjiti na punu sradanju s međunarodnom zajednicom, naročito OSCE i Savet Evrope, ali i s Haškim sudom za ratne zločine. U tom pravcu je dobar signal pristupanje Okvirnoj Evroskoj konvenciji o nacionalnim manjinama kao i aktivna saradnja s brojnim ekspertima međunarodnih vladinih i nevladinih oporganizacija.

U raspravi je ukazano da je jedna od polaznih pretpostavki za demokratsku manjinsku politiku da se uvaži realnost. U realnosti, SRJ je društvena i državna zajednica u procesu politickog i drzavnog konstituisanja i u traganju za svojom legitimacijskom osnovom. U njenom se zivotu susrecu raspadanje stare i nastanak nove države. To uslovljava neusklađenost i nedovršenost normativnog i institucionalnog sistema. U ovom sistemu ima starih, iz bivše Jugoslavije, institucija i normi, ali i institucija koje su prilagodjavane potrebama Miloševićevog režima za apsolutnom kontrolom vlasti, te su u suprotnosti sa demokratskim institucijama i normama. S toga process institucionalne izgradnje predstavlja jedan od osnovnih prioriteta reformi u Srbiji i SRJ.

Jedno od obeležja SRJ je visok stepen zajedničke nastanjenosti raznih etničkih zajednica na istom području, u istom gradu, u istoj opštini. Otuda je, u SRJ, zavisno od teritorijalno-političkog nivoa posmatranja, moguće da većina bude manjina i obrnuto. Na primer, Srbi su u SRJ najbrojnija etnicka zajednica, u Srbiji su vecina, a na Kosovu, pa i unutar same Srbije (neke opštine juga Srbije, severa Vojvodine i u Sandžaka) oni su manjina, a ponegde i tzv. mala manjina. To olakšava i zaostavanje sukoba između vecine, koju predstavlja državna vlast i etničkih manjina. Ovi sukobi se, najčešće, koncentrišu oko pitanja statusa i teritorijalno-političkog okvira organizavanja etničke manjine. U tom smislu, u SRJ odnosno Srbiji problem manjina je teži nego u mnogim drugim evropskim zemljama. Posebnu težinu tom pitanju daje teritorijalna skoncentrisanost njenih najbrojnijih manjina u pograničnim područjima.

Mehanizmi zaštite ustavom i zakonima garantovanih prava pripadnicima etničkih manjina najslabija je tačka zaštite manjina u SRJ. S obzirom da je zaštita manjina, umnogome, i političko pitanje ono zavisi od međusobnog odnosa političkih snaga i uticaja savezne i republičkih vlasti. Ovaj odnos je u znaku jačanja uticaja republičkih vlasti, a posledice na zaštitu manjina su sledeće:

- odsustvo promišljene manjinske politike uz prilagodjvanje odluka o statusu i zaštiti manjina dnevnopolitičkim potrebama vlasti. Tako je, na primer, savezna vlast, preko izjava predsednika SRJ Vojislava Koštunice i saveznog Ministra za nacionalne manjine promovisala oficijalni naziv "Bošnjak". Time je učinjen korak ka novoj politici. Istovremeno, Ustavni sud Srbije je stavio van snage statut opštine Sjenice u kojem su upotrebljava isti taj naziv. To je, nesumnjivo, korak nazad ka staroj politici koja je kodifikovana u zakonu o službenoj upotrebi jezika koji je još uvek na snazi;

- međusobna udaljenost i sukobljenost federalne vlasti i republičkih centara stvarne ekonomske i političke moći, uslovljava političku nesamostalnost i nesigurnost federalne vlasti kao i različita ponašnja različitih centara političkog odlučivanja. To dovodi do konfuzije, podsticanja sumnji i umanjuje i onako slab ugled i uticaj vlasti, naročito federalnih;
- održavanje pa i ponovno jačanje etnonacionalističkih i centralističkih tendencija u plitickom životu, u kulturi i u svesti većine stanovnika Srbije i SRJ. To, dodatno, otežava regulisanje manjinske zaštite.

Sa svoje strane, manjine pokazuju naglašenu potrebu za samoidentifikujucim simbolima ili atributima (zastave, amblemi, nacionalni jezik itd.), a manjinske elite nastoje da sve potrebe manjina politički organizuju i kontrolišu kroz manjinske stranke i udruženja. Intelektulani i kulturni centri ovih organizacija su tamo gde i sredista koncentracije manjinskog stanovništva (na primer, Ada, Bosilegrad, Bor, Vršac, Preševo, Novi Pazar, Subotica itd). To ukazuje na tendenciju decentralizacije dotadasnjih sredista (na primer, Novi Sad) ali i na process homogenizaciju manjina. Brojnije i uticajnije etnicke manjine (poput, albanske, madjarske i bošnjačke) ističu zahteve za politicko-teritorijalnom samostalnošću ili autonomijom.

Za SRJ i Srbiju gradnja nove manjinske politike je neophodnost opstanka, demokratizacije, bezbednosti i razvoja. S obzirom da vladajuću kolaciju čini osamnaest stranaka koje pokrivaju čitav politički spektar od nacionalizma odnosno konzervativizma, do levog centra i brojnih manjinskih i regionalnih stranaka. manjinska politika se gradi u kompromisu između politike "demokratskog nacionalizma", koji priznaje postojanje manjina i njihova prava restriktivno tumači mada u okviru međunarodnih standarada, s jedne i decnetralizacije vlasti, uključujući razne oblike autonomija, pa i manjinskih autonomija (personalna, kulturna, regionalna itd), s druge strane.

U stvarnosti je naglešena pojava nemogućnosti da se pomiri sukob između lojalnosti državi i naciji, etnosu. Lojalnost manjine državi temelji se na uverenju njenih pripadnika da su jednaki u pravima i mogućnostima s drugim građanima i etničkim zajednicama, a kako to, u SRJ, često, nije situacija, pre svega zbog raširenosti etnonacionalizma među pripadnicima srpske ali i drugih zajednica, SRJ se, tek s padom Milosevica, oktobra 2000 godine, našla na samom početku normalizacije odnosa među njenim građanima i državom. To nalaže uspostavljanje novog institucionalnog sistema koji bi mogao da pomogne u upravljanju sukobima nacionalnih interesa i njihovom miroljubivom i demokratskom razrešavanju.

Nova demokratska manjinska politika

Od starne nekoliko stručnjaka naglašeno je da manjinska politika znači čitav set političkih i pravnih dokumenata – standarda (unutrašnjih: među ovima su najvažniji ustavni akti, koji moraju biti doneti, uključujući i ustavni zakon o manjinama i odgovorajuće posebne zakone i akte; međunarodni, naročito evropski: SRJ nije, od 1992 godine kada je nastala pa sve do kraja 2001 godine kada je pristupila *Okvirnoj konvenciji o pravima manjina*, ratifikovala nijedan međunarodni document); institucija i procedura;

politička delovanja, naročito stvaranje demokratske javnosti koja je osetljiva na potrebu unapredjenja i zaštite ljudskih i manjinskih prava. Zapravo, ocenjeno je da je, u toku 2001. godine, manjinska politika DOS – ove vlasti bila protivurečna: Ispoljena je načelna spremnost za vođenje demokratske manjinske politike, a i ostavreni početni koraci u tom pravcu (otvorenost i kooperativnost sa međunarodnim ekspertima i organizacijama u rešavanju kirze na jugu Srbije miroljubivim i demokratskim sredstvima kao i u radu saveznog ekspertskeg tima za izradu *Nacrta zakona*). To samo potvrđuje da će izgradnja demokratske manjinske politika biti dug proces. Posebno bolne ce biti promene navika i mišljenja. S toga je posebno ukazano na načela na kojima bi mogao da bude izgradjen demokratski smisao drzavnog i nacionalnog ideniteta. To su:

- poštovanje ideniteta i pronalazenje balansa izmedju ljudskih sloboda i prava individua i prava manjina, kao i uklanjanje postojećih etničkih uslovljavanja prava i sloboda (na primer, državljanstva);
- drugo, manjinama bi trebalo priznati politički subjektivitet izražen voljom manjinskog biračkog tela kroz izbore za skupstine na svim nivoima vlasti. Takodje, moraju se priznati manjinska kolektivna prava u oblasti školstva, kulture, informisanja i službene upotrebe jezika;
- podela vlasti izmedju većine i manjine, počevši od primene načela decentralizacije do uspostavljanja različitih oblika koalicija koje bi omogućile manjinama da upravljaju svojim poslovima u različitim oblicima autonomije i regionalizma. Moguće je da, u okviru jedne te iste teritorijalne autonomije, paralelno postoje drugi oblici autonomija, narocito kulturnih, regionalnih ili takozvani specijalni statusi. Autonomija je ograničeni suverenitet i poštenu kompromis izmedju dva legitimna i u međunarodnom pravu priznata postulata: Prava etnicke zajednice na samoopredeljenje i postovanja državnog suvereniteta i teritorijalnog integriteta. Autonomija izrazava i poverenje države u pripadnike etničke manjine kojima se prepusta da, u pojedinim oblastima značajnim za nacionalni identitet, sami upravljaju i da, pred drzavom, preuzmu političku, pravnu i materijalnu odgovornost za svoju delatnost, rečeno je na **Radionici**;
- modernizacija eniciteta, to jest izgradnja etnicke lojalnosti po merilima demokratskog drustva i po moralnim i drustvenim normama primerenih novom milenijumu.

Demokratska manjinska politika trebalo bi da bude zasnovana na konsenzusu političkih aktera, manjinskih zajednica i šire javnosti. Medjutim, to pravilo nije poštovano u dosadašnjem delovanju vlasti. Tako su aktivnosti oko pripreme *Nacrta zakona* vodjene u uskom krugu domaćih i stranih eksperata i u krajnje suženo selektovanoj javnosti. To je doprinelo da je došlo do povećanja distance izmedju mnogih manjinskih lidera, posebno madjarskih i bišnjačkih, i predstavnika vlasti u oblasti manjinske politike. NVO-i i gradjanske inicijative mogu doprineti stvaranju pozitivnije atmosfere za prevladavanje sadašnje distance i za postizanje konsenzusa većeg broja aktera manjinske politike. Isključivanje i samoisključivanje, maksimalistički zahtevi i etnocentizam mogu otežati napredak u procesu pronalazenju konstruktivnih resenja i demokratskom formiranju nove manjinske politike, ukazano je o starne više učesnika **Radionice**. Aktiviranje organizacija civilnog drustva (mediji, sindikati, nevladine organizacije, crkve itd.) u izgradnji manjinske politike je dodatna garancija da će ova politka biti podržana i kontrolisana od

demokratske javnosti.

Istaknuto je da postoji realna potreba za jačanjem lokalne samouprave i decentralizacijom. Ali, da decentralizacija ne bi trebalo da znači isključivo redistribuiranje vlasti po etničkom kriterijumu. Lider bugarske nacionalne zajednice napomenuo je da su decentralizacija i regionalizacija zemlje uslovi demokratizacije. On smatra da Srbija treba da postane država regija, u kojoj će biti potvrđeni principi multietničnosti i smooorganizovanja nacionalnih zajednica. Važno je da zakonodavne promene budu izvršene na nivou Republike Srbije, s obzirom da republička vlast u svojim rukama ima bitne instrumente za vođenje manjinske politike (na primer, teritorijalna organizacija, mediji, kultura, obrazovanje itd). Takodje, nužno je da se ojača i uticaj pokrajinske vlasti u Vojvodini kao i da se lokalnim zajednicima omogući da ojačaju.

Jedan od predstavnika mađarske manjinske zajednice je posebno naglasio da je potrebno da se ukine važeći republički zakon o lokalnoj samoupravi. Umestonjega trebalo bi da se odsredi nov tip samouprave i decenentralizacije koji bi definisao naselja kao osnovni nivo samouprave, a ne opštinu kako je sada. Po mišljenju ovog lidera, organi lokalne samouprave bi trebalo da slobodno raspoložu sredstvima koje ubiraju. Na taj način bi se ostvarilo da manjine postanu subjekt u procesu lokalne samouprave. Istaknuto je da je princip srazmerne zastupljenosti manjina u institucijama vlasti uslov demokratske manjinske politike, kao i da država treba da ukine sopstveni monopol u oblasti školstva.

Na kraju rada **Radionice**, predstavnik međunarodne oranzacije je podržao predloge da bi SRJ i Srbija trebalo da budu decentralizovane, kao i da je potrebno doneti nov zakon o lokalnoj samoupravi. Decentralizacija i veća ovlašćenja lokalnih organa vlasti ne znači i etnički baziranu autonomiju. On smatra i da bi problem cenzusnih kvota trebalo da se resava putem mera međusobnog poverenja. On je istako i da postoji i odogovrnost manjinskih lidera za uspostavljanje međunacionalnog poverenja, i da nema demokratskog društva bez demokratske manjinske politike. Ovaj predstavnik međunarodne zajednice podsetio je da se u mnogim slučajevima kasnilo u resavanju manjinskog pitanje. Pravovremeno rešavanje ovog pitanja bi poslužilo kao način za prevenciju mogućih konflikata.

Zakonski ovir za regulisanje prava manjinskih zajednica

U jos uvek važećim "miloševićevskim" dokumentima (Ustav SRJ-proglasen 27. aprila 1992. godine; Ustav Republike Srbije - proglašen 28. septembra 1990. godine; Ustav Republike Crne Gore - proglašen 12. oktobra 1992. godine; Statut Autonomne Pokrajine Vojvodine - proglašen 29. juna 1991. godine) kao i u pojedinim saveznim i republičkim zakonima, podzakonskim aktima (uredbe, odluke, pravilnici), statutima opština i pojedinim političko-pravnim aktima (na primer, "Deklaracija o ljudskim pravima i pravima pripadnika nacionalnih manjina Republike Srbije") uređuju se slobode i prava pripadnika manjine. No, status manjine kao kolektiviteta je, uglavnom, neregulisan, istaknuto je na **Radionici**.

Manjinsko pitanje je otežano odnosom Miloševićeve vlasti prema njemu: Doneto je više zakona koji su imali za cilj, navodno, da zaštite većinsko stanovništvo u Srbiji, kad bi se ono, kao na Kosovu, našlo u manjinskom položaju, ali su diskriminirali Druge, pre svega Albance. I mada se neprekidno od strane svih vlasti, uključujući i današnju vlast DOS-a, proklamuje načelo jednakosti i nediskriminacije, manjine su, u SRJ, suočene sa potiskivanjem i diskriminacijom i to:

- sužavanjem prava na obrazovanje i vaspitanje na maternjem jeziku, potiskivanjem iz kulturnog života;
- zamiranjem rada institucija manjina u oblasti kulture, medija itd;
- naglašenim psihološkim i političko-propagandnim pritiskom koji organizuju državne institucije i stranke, institucije nauke, kulture i od vlasti kontrolisani mediji. Bilo je i nasilja, čak i onog koji spada u kategoriju "genocida" (na primer, "etničko čišćenje" na Kosovu i otmica i ubistava Bošnjaka iz Sandžaka). Kao što je istako jedan od pripadnika bošnjačke zajednice iz Sandžaka, negativni uticaj prošlosti pojačava to što ova dela nisu rasvetljena initi su njihovi počionioci odgovarali.

Efektivno uređenje statusa kao i zaštite sloboda i prava manjina zahteva da im se pridje praktično, uz poštovanje napred izloženim nacelima. Iako je reč o kompleksu ekonomskih, društvenih, istorijskih, etničkih i političkih činilaca, trebalo bi poći od uspostavljanja odgovarajućeg ustavno - pravnog okvira i od aktivnosti na promeni odnosa javnog mnjenja prema Drugima, narocito prema etnickim manjinama. Potrebno je usvojiti nova pravila i procedure. U tom smislu je zakonski okvir na federalnom i republičkom nivou nužan uslov promena.

Savezne i republičke vlasti imaju, na osnovu svojih ustava, odgovarajuće nadležnosti u zaštiti manjina. Medjutim, medjusobni odnosi i podele nadležnosti nisu jasno izvršene. Do sada su Srbija i Crna Gora donele niz zakona iz ove oblasti. U ovoj regulaciji, postoje značajne razlike izmedju Srbije i Crne Gore (na primer, obrazovanje, školstvo; promet nekretnina; osnivanje političkih partija i udruženja; službena upotreba maternjeg jezika i nacionalnih simbola itd). Vlasti Crne Gore su pokazale najviše "preduzimljivosti" i regulisale su brojna pitanja koja zadiru u oblast zaštite prava manjina.

Osnovna teza svih ucesnika **Radionice**, uključujući i predstavnike ambasade Sjedinjenih Americkih Drzava i OSCE-a bila je da je ponudjeni zakonski okvir na saveznom nivou dobar prvi korak, ali da je implmentacija zakona i krajnji efekat uticaja na odnose većine i manjina ono što je suštinsko.

Ocenjeno je da *Nacrt zakona* raskida sa nacionalističkom osionošću Milosevicevog režima i priznaje multietničnost, multikulturalnost kao osnov izgradnje društva. Strukturne nejednakosti koje su bile posledice isključivanja i samoisključivanja manjina iz institucija sistema se otklanju jer je predvidjeno suštinsko i kvalitativno učešće manjina u institucijam sistema. Medjutim, osnovna salbost *Nacrta zakona* je u tome što zalazi u nadležnost republika i time povredjuje ustavni sistem. To se ogleda u tome što *Nacrt zakona* polazi od načela nadredjenosti saveznog nad republičkim i pokrajinskim propisima. Takodje, delom tri i četiri, *Nacrt zakona* zadire u ustavne nadležnosti

republika i pokrajina. Time se manjinska politika, ljudska i manjinska prava stavljaju u funkciju produbljanja i onako snažnih tenzija na relaciji savezna država – republike članice. Sve to čini da je *Nacrt zakona* disfunkcionalnim u odnosu na proces izgradnje demokratskog nacionalnog i državnog identiteta Republike Srbije, kao i na proces uspostavljanja novih odnosa između Crne Gore i Srbije, te i na realno stanje na Kosovu.

Ističući nužnost da se *Nacrt zakon* usvoji i ukazujući na opasnost od diskreditacije novih vlasti, pa i samog koncepta reforme i demokratizacije u očima domaće javnosti, naročito pripadnika manjinskih zajednica, ali i u međunarodne zajednice ukoliko se savezni zakon ne usvoji ili ukoliko, kasnije, bude osporen pred ustavnim sudovima, ukazano je na potrebu da se *Nacrt zakona* usaglasi sa saveznim i republičkim ustavima, a političari su pozvani da se suzdrže od manipulacije pojedinim od predloženih, a još ne usvojenih rešenja (na primer, o privremenim nacionalnim savetima ili o nacionalnim izbornim listama), za potrebe svojih partijskih interesa, promocija ili sukobljavanja s političkim neistomišljenicima.

Takodje, **Radionica** je utvrdila i neke konkretne predloge za poboljšanje *Nacrta zakona*: Predstavnik rusinske zajednice se založio za zakonsko uređivanje rada matice nacionalnih zajednica. Jedan pripadnik albanske nacionalne zajednice iz Preševa zapitao je zašto u *Nacrt zakona* nije ušla i definicija i lista autohtonih nacionalnih zajednica u Srbiji? Drugi učesnici **Radionice** su presipitali opravdanost ponudjenih cenzusnih postotaka i kvota, kao načina za realizaciju prava manjinskih zajednica.

Kako zakonske promene samo na jednom od nivoa države (federalnom ili republičkom) ne mogu proizvesti pun efekat, učesnici **Radionice** se se založili za što skorije donošenje republičkog zakona. Jedan od lidera Bošnjaka iz Sandžaka konstatovao je da zakoni o nacionalnim manjinama na republickom nivou ne treba da budu prepreka implementacije zakona na saveznom nivou.

Uloga lidera manjinskih zajednica

Nova manjinska politika je samo jedan od segmenata demokratizacije. Pri tome, ona nije samo u rukama političke elite većine ili vlasti, mada je uloga političkih lidera izuzetno važna. Nema demokratske manjinske politike ako u njoj nema aktivne aptricipacije lidera manjinskih zajednica. Kako je istakao predstavnik srpske zajednice iz Hrvatske, lideri manjinskih zajednica mogu dosta da učine da bi se položaj manjine poboljšao. Oni moraju imati strategiju nastupa i zahteva vezanih za zalaganje za odbranu svojih prava. Manjinski lideri moraju valjano i pravovremno svoje zahteve predstaviti široj javnosti i nadležnim organima. Takodje je naglaseno da bi lideri manjina trebalo da uklope svoje specifične zahteve u okvire konteksta “sire zajednice” i gradjenja klime međuetnickog poverenja.

Za uspostavljanje demokratske manjinske politike posebno je važno to da je većina manjinskih lidera i organizacija, uključujući i manjinske političke partije bila deo opozicije i aktivna u rušenju Miloševićeve diktature. Takodje, predstavnici manjina, posebno madjarske i bošnjačke, su u organima vlasti (na primer, potresednik Vlade

Srbije zadužen za razvoj lokalne samouprave, poštrednik skuptšine Vojvodine, savezni i pokrajinski ministri za nacionalne manjine), koji imaju neposredan uticaj na kreiranje i primenu manjinske politike. To pojačava i odgovornost manjinskih lidera za uspostavljanje demokratske manjinske politike.

”Gradjenje mostotva” izmedju manjina i većine

Manjinsko - Većinski odnosi u Srbiji odnosno SRJ su odnosi konfrontacije. Takvim odnosima je, u velikoj meri, doprineo i neadekvatan "institucionalni inženjering", koji je podstakao negativne reakcije manjina. Dakle, u SRJ, koja je multietnička, multikulturalna i multikonfesionalna zajednica, principi većinske demokratije ne mogu, bez izvesnih ograničenja i dopuna, u institucionalnom i u praktičnom pogledu, da se primene. Prema tome, pored zalaganja za individualna prava svih gradjana, moraju se prihvatiti i tzv. kolektivna prava etnickih grupa.

Šta je potrebno da bi se ostvario “konstruktivan dogovor” izmedju većine i manjina? Na koji način se mogu najbolje zastiti legitimna prava manjina a da ona budu uklopljena u kontekst “šire zajednice”? To su pitanja koja se razmatraju na Radionici, Istaknuto je da bi u odgovoru na ova pitanja trebalo da se napuste ekstremna tumačenja po kojima su zahtevi manjina put ka secesiji, što pojačava strah većine od manjina. Sa druge strane, manjine se plaše da bi Većina mogla da im ugrozi pravo na identitet, kao i druga prava. Da bi se izbegli nepotrebni nesporazumi i sukobi potrebno je stvoriti atmosferu koja će pomoći da se promeni identifikacija većine i manjina na osnovama “Mi i Oni”, “Naši i Njihovi”, a neretko “Dobri (Mi) i Zli (Oni)”.

Konstatovano je da je proces izgradnje međuetnickog poverenja dugotrajan i da podrazumeva ispunjenje brojnih preduslova medju kojima su i sledeći:

- priznavanje i uvažavanje prava manjina na samoidentifikaciju;
- omogućavanje participacije manjina u vlasti, državnim institucijama i javnom životu;
- zakonsko regulisanje prava manjina i uspostavljanje efikasnih mehanizama za zaštitu manjinskih prava (konsociativna demokratija, manjinska samouprava, ombudsman).

Regionalni kontekst

Većina učesnika **Radionice** ukazivalo je na značaj regionalnog pristupa pitanju manjina. To posebno važi za teritoriju bivše Jugoslavije, na kojoj su, posle raspada SFRJ, znatni delovi naroda, koji su ranije živeli u jedinstvenoj državi, u novostvorenim državama postali manjine. To je, često, praćeno kršenjem osnovnih ljudskih prava, grupnim i individualnim, fizičkim i političkim progonima, etničkim čišćenjem i kršenjem osnovnih ljudskih i manjinskih prava. S toga je potrebno da se i u regionalnom okviru ispune brojne pretpostavke, a to ne zavise samo od zbivanja i političke volje u novonastalim državama već i od međunarodne zajednice. Najvažnije medju ovim pretpostavkama su:

- stabilizovanje mira na teritorijama BiH, Kosova, Srbije, odnosno SRJ i Makedonije;
- rešavanje otvorenih pitanja vezanih za unutrašnjepravno regulisanje statusa i zaštite sloboda i prava manjina, uključujući donošenje novih osnovnih akata o pravima manjina;
- obezbeđivanje međunarodnih garancija da će se, u čitavom Regionu, uspostaviti minimum zajedničkih standarda manjinske politike, i
- ukoliko je potrebno, međunarodno posredovanje u regulisanju posebno delikatnih pitanja kao što je, na primer, dvojno državljanstvo.

Zaključeno je da će proći dosta vremena do pune integracije manjina u države bivše Jugoslavije, ali da u prilog potrebe i pozitivnog ishoda ovog procesa govore sledeći argumenti:

- prvo, problemi manjina su neposredno povezani s međudržavnim odnosim, jer brojne manjine imaju u susednim zemljama "matične države". Ovaj odnos je posebno opterećen žrtvama i teškim posledicama nedavnih ratnih sukoba i neposredno je vezan za napredovanje procesa pomirenja. To naročito vazi za odnose Srbije – SRJ sa Hrvatskom, BiH i Kosovom. U primeru odnosa Srbije odnosno SRJ i Hrvatske i BiH to je pitanje povezan i s pitanjem izbeglica. Na primer, iz Srbije je preko 40,000 pripadnika hrvatske zajednice bilo prinudjeno da napusti svoje domove i da se iseli, pretežno u Hrvatsku. To, kako je ukazano, pred vlasti Srbije i SRJ postavlja obavezu stvaranja uslova za njihov povratak. Time se, naravno, olakšava i ubrzava proces normalizacija odnosa Srbije i Hrvatske i stvaraju povoljnije uslove za rešavanje problema stotina hiljada srpskih izbeglica koji su bili prinudjeni da napuste Hrvatsku. Dakle, manjinska politika mora obuhvatiti i mere re / integracije i re / konsilijacije;
- drugo, manjska pitanja su povezan s nacionalnim pitanjima od kojih su mnoga, posebno srpsko, hrvatsko i albansko, sama po sebi, regionalna, odnosno mogu se resavati samo u regionalnom okviru saradnje. Uz to, ova pitanja, zajedno s makedonskim, neposredno zadiru u pitanja bezbednosti i stabilnosti Regiona. Zato, manjinska politika mora ugraditi instrumente uvažavanja i ranog reagovanja na pojačane rizike od sukoba u Regionu.

Posebno je naglašavano da bi regionalna standardizacija i harmonizacija manjinskog zakonodavstava prava doprinela stabilizaciji država i unapredjenju položaja manjina u regionu. Standardizacija i harmonizacija regionalnih zakonodavstava trebalo da se obavei u skladu s evropskim resenjima i da doprinese integrisanju i država bivše Jugoslavije u EU. Naglašeno je i da bi to doprinelo spuštanju međjuetničkih tenzija. Prvi korak u tom pravcu je ukidajnje diskriminatorskih normi u nacionalnim zakonodavstvima. Kao sto je jedan od lidera vojvodjanskih Madjara istako moguć je kompromis države i manjina bez ičijeg poraza. Naravno regionalna zakonska standardizacija i harmonizacija su procesi koji zahtevaju dugotrajne napore, mnoge bilateralne i multilateralne sporazume, a i pomoć međunarodne zajednice. Time bi se problem odnosa "novih dijaspora" i "novih manjina", koje su nastale raspadom bivše Jugoslavije, postavio na osnove kooperacije, a izbegla bi se manipulacija manjina u funkciji destabilizacije susednih država. U tom kontekstu je ukazano da pažnju zaslužuje *Specijalni akt Republike Madjarske o pravima Madjara u susednim zemljama*. Ocenjeno je da će primena *Specijalnog akta* predstavljati

značajan doprinos jačanju veza unutar mađarskog kulturnog kruga, a da u Aktu nema odrednica koje narušavaju prava drugih zajednica pa ni susednih država. S obzirom da će Mađarska, uskoro, pristupa Šengenskom viznom sistemu, *Specijalni akt* omogućuje smanjivanje, inače sasvim mogućih nezadovoljstava pripadnika mađarske zajednice. Naime, Mađari u Vojvodini i Srbiji bi, zbog činjenice da žive u Srbiji koja će za dugo, do deset i više godina, biti izvan Šengena i Evropske Unije, mogli da budu u znatno nepogodnijoj poziciji od drugih Mađara. Po svemu sudeći, u korist je mađarske zajednice ali i Srbije odnosno SRJ to što će pripadnici mađarske zajednice koji imaju studentske i učiteljske/ profesorske lične karte imati pravo slobodnog kretanja, školovanja i obuke, pa i privremenog rada u Mađarskoj i EU

No, *Specijalni akt* predstavlja jedan od retkih ata u nacionalnim zakonodavstvu savremenih evropskih država. To otvara neka pitanja u odnosu na sadržaje budućih međudržavnih ugovora. Zapravo, ranije je praksa bila da se mnoga od pitanja koja reguliše *Specijalni akt*, regulišu bilateralnim ugovorima. Naime, sada se može očekivati da se i pitanja sličnih prava Srba, Hrvata, Slovaka, Rumuna ili drugih regulišu bilateralnim ugovorima i sporazumima. Zato je sugerisano valstima da razmotre mogućnosti za zakonsko uređivanje državne podrške održavanju i razvoju nacionalnog identiteta Srba u Mađarskoj. Bilo bi poželjno i da se preduzmu sledeće praktične mere:

- prvo, konsultacije s vlastima Mađarske o konkretnim obavezama koji se pojavljuju i na strani vlasti Srbije i SRJ, a u vezi s ovim *Specijalnim aktom* (na primer, u oblasti prelaska granica ili regulative o radu i finansiranju nevladinih organizacija), I
- drugo, razmena mišljenja s drugim zainteresovanim zemljama (posebno, Rumunijom i Slovačkom) oko mogućih konsekvenci primene *Speciojalnog akta*.

Sugerisano je da se povodom primene ovog akta uspostavi regionalna saradnja, na primer u obliku savetovanja, koja bi doprinela da se ublaže moguće negativne posledice (na primer, privilegovanje Mađara u odnosu na njihove susede drugih nacionalnosti), a pojačaju pozitivni efekti (na primer, jačanje prekogranične regionalčne saradnje).

Forumovi predlozi

Demokratskim promenama u Srbiji otvorili su se preduslovi za postavljanje manjinske politike na nove osnove. Polazeći od iskustva svih društava u tranziciji da je uloga organizacija civilnog društva, naročito NVO izuzetno važna za izgradnju demokratske manjinske politike **Forum** želi da doprinese procesu formiranja nove demokratske manjinske politike u SRJ i Srbiji, odnosno doprineti “gradjenju mostova” između manjinskih etničkih zajednica i Većine. U tom cilju **Forum** će inicirati i podržavati uspostavljanje *Stalnog okruglog stola manjinskih lidera* i održavanje dijaloga manjinskih lidera s predstavnicima vlasti civilnog društva, a u okviru *Civilne afirmativne akcije* kao projekta saradnje s borovnim nevladinim organizacijama. U saradnji s Komitetom pravnik za ljudska prava – JUKOM, a u okviru *Civilne zakonodavne inicijative* **Forum** planira javnu kampanju za donošenje republičkog zakona, a na osnovu *Teza*, uključujući i

prikupljanje 15.000 potpisa građana Republike Srbije. **Forum** i JUKOM će saradjevati na uklanjanju diskriminativnih normi iz saveznog i republičkog zakonodavstva.

Imajući u vidu da je zakonski okvir jedan od prvih i nužnih koraka u pravcu kreiranja te nove manjinske politike u SRJ i Republici Srbiji, grupa ekspereta **Foruma**, a u saradnji sa manjinskim liderima i brojnim inostranim ekspertima, izradila je *Teze*, kao osnov za pravno regulisanje prava nacionalnih manjina na republičkom nivou, i predstavlja harmonizaciju domaćeg zakonodavstva sa evropskim standardima u ovoj oblasti. S toga je **Radionica** pozivala Vladu Srbije i Odbora za nacionalne manjine Skupštine Srbije da otpoćnu rad na uklanjanju diskriminacionih normi iz važećeg republičkog zakonodavstva kao i da zapoćnu saradnju političkih stranaka, manjinskih zajednica, nevladinih organizacija, medjunarodnih organizacija i eksperata kako bi se, na nivou Republike Srbije, kodifikovala demokratska manjinska politika.

Kako će efekti novih zakona i nove, demokratske manjinske politike pre svega zavisići od uspešnosti implementacije tih pravnih akata, **Forum** će, u saradnji s JUKOM-om, inicirati da se u lokalnim multietničkim zajednicama Sandžaka, Vojvodine i Južne Srbije osnivaju *Debatni klubovi za toleranciju i prevenciju konflikata*. *Debatni klubovi* bi bili mesta za:

- Vodjenje dijaloga pripadnika razlićitih nacionalnih zajednica o pitanjima od zajednićkog interesa;
- Promovisanje saradnje u poslovima od zajednićkog znaćaja;
- Medjusobno upoznavanje kultura i obićaja, i izućavanje pozitivne tradicije medjusobnog sućivota;
- Promovisanje tolerancije i prava na razlićitost;
- Drućenje omladine i organizaovanje zajednićkih sportskih i kulturnih manifestacija.

S obzirom na potrebu da se menja odnos javnog mnjenja i da se ono usmeri u pravcu miroljubivih i demokratskih resenja, a da je, u poslednjoj deceniji obrazovano pod snažnim uticajem etnonacionalizma, ksenofobije i izolacionizma odnosno netolerantnosti prema Drugima, nužno je da se vode brojne kampanje da se temeljno izmeni sistem obrazovanja. Na primer, obrazovanje bi moralo da u nastavne programe, na svim stepenim obrazovanja, ukljući ućenje o ljudskim i manjinskim pravima, o ratnim zloćinima i etničkim čišćenjima, a i o holkaustu. Odnosno, nužan je razvijen sistem mirovnog obrazovanja i obrazovanja za toleranciju, istaknuto je na **Radionici**.

Zaključne taćke

- **Zakon je samo prvi korak, implmentacija je test da li ce doći do promene u realnim odnosima izmedju manjina i vecine.** Da bi implementacija bila uspesna potrebna je konstruktivna interekacija izmedju manjina i Vecine. NVO-i, i gradjanske inicijative mogu pomoći da se stvori pogodna drustvena atmosfera za takvu interakciju.

- **Potrebno je iz važećeg zakonodavstva da se isključe diskriminacione norme kao i da se zakonski regulišu prava manjinskih zajednica, kako na federalnom tako i na republičkom nivou.** Pristupanjem SRJ mnogim međunarodnim organizacijama, potpisivanjem međunarodnih konvencija i protokola, otvara se potreba harmonizacije domaćeg i međunarodnog zakonodavstva i prakse. To povlači i potrebu hitne izrade adekvatnog saveznog zakona koji će biti uskladjen sa međunarodnim zakonodavstvom u oblasti zaštite prava manjinca.

- **Potrebno je upoznati nadležne organe sa diskusijom o Tezama kao i konkretnim sugestijama koje su tom prilikom date.**

Dodatak

RADIONICA: ULOGA LIDERA U NOVOJ DEMOKRATSKOJ MANJINSKOJ POLITICI

Spisak prisutnih

1. **Čerim Abazi**, predsednik nacionalne zajednice Egipćana Kosova i Metohije
2. **Andras Agošton**, predsednik Demokratske stranke vojvođanskih Mađara
3. **Srdjan Akovski**, Udruženje građana makedonskog porekla, Petrovac na Mlavi
4. **Lajos Bala**, Skupština opštine Kanjiža
5. **Ivan Bandić**, Ambasada Hrvatske
6. **Bojan Barbutić**, Bor
7. **Aleksandar Cvejić**, UN-OHCHR
8. **Marcin Czaplinski**, HCNM, Hag
9. **Pavel Domonji**, šef kancelarije Helsinškog odbora za ljudska prava, Novi Sad
10. **Slavoljub Đorđević**, Romski informativni centar, Kragujevac
11. **Rizah Gruda**, predsednik Zajednice za kulturu Bošnjaka Sandžaka
12. **Zafir Hadžimanov**, predsednik Jugoslovensko-makedonskog društva "Šar planina", Beograd
13. **Alija Halilović**, predsednik Građanskog foruma
14. **Dina Haynes**, OEBS, Beograd
15. **Markus Henrik**, Ambasada Slovačke
16. **Janos Huszar**, Generalni Konzul Republike Madjarske, Subotica
17. **Zevdžo Hurić**, Sandžačka demokratska partija
18. **Gojko Iliovski**, Udruženje građana makedonskog porekla, Požarevac
19. **Dušica Ilin**, Sekretar Jugoslovensko-makedonskog udruženja "Šar planina"
20. **Blagica Ivanović**, Udruženje građana makedonskog porekla, Kostolac
21. **Aleksandra Jovičević**, Udruženje građana makedonskog porekla, Kostolac
22. **Andrej Kardelis**, Matica Slovačka
23. **Mihajlo Katona**, Matica Rusinska
24. **Dragan Kolev**, SPS, Dimitrovgrad
25. **Jovan Komšić**, savetnik Minsitra za nacionalne manjine, Vlada SRJ i Institut društvenih nauka

26. **Gani Kopili**, Demokratska Unija Aškalija, Beograd
27. **Biljana Kovačević-Vučo**, JUKOM, Beograd
28. **Dimitrije Kračunović**, predsednik Demokratskog pokreta Rumuna Srbije
29. **Šefket Krcić**, Matica Bošnjaka
30. **Šemsudin Kučević**, koalicija "Lista za Sandžak dr Sulejman Ugljanin"
31. **Pavel Kukucku**, član Političkog saveta DSS
32. **Aleksandar Lebl**, predsednik Komisije za praćenje antisemitizma
33. **Dejan Marković**, predsednik Unije romskih studenata, Beograd
34. **G-din Miletić**, Fond za ljudska prava, Beograd
35. **Fevzija Murić**, predsednik Partije za Sandžak
36. **Behlul Nasufi**, predsednik, Centar za multikulturno obrazovanje, direktor, Radio Preševo, Preševo
37. **Mionka Nikolić**, Odbor za ljudska prava Majdanpek
38. **Robert Norman**, Ambasada SAD, Beograd
39. **Bajram Omeragić**, Lista za Sandža
40. **Slavko Oroš**, Dom kulture Ruski Krstur
41. **Jan Pavolni**, Liga vojvođanske omladine, Kovačica
42. **Sandor Pal**, Demokratska zajednica vojvođanskih Mađara, podpredsednik Odbora za nacionalne manjine Skupštine Srbijr
41. **Djura Papuga**, Matica Rusinjska
42. **Kiro Panov**, podpredsednik Jugoslovensko-makedonskog društva "Šar planina"
43. **Paraška Pejčić**, Srpsko-makedonsko društvo, Zrenjanin
44. **Ivan Petrović**, Fond za ljudska prava, Novi Sad
45. **Karolina Petrović**, Udruženje građana makedonskog porekla, Žabare
46. **Plastović Zoran**, Cincarsko društvo
47. **Milorad Pupovac**, Srpsko Narodno Vijeće, Zagreb, Hrvatska
48. **Lajos Sabo**, Subotica
49. **Djura Simić**, Savez Roma Jugoslavije
50. **Zoroslav Spevak**, Filozofski fakultet, Novi Sad
51. **Ljiljana Stojiljković**, pomoćnik minsitra kulture, Vlada Republike Srbije
52. **Zivko Surčulija**, Tehnoloski fakultet, Beograd
53. **Muamer Sulović**, Bošnjačko nacionalno veće, Novi Pazar
54. **Srdjan Šain**, kopredsednik Romske demokratske unije
55. **Mile Todorov**, predsednik humanitarne organizacije "Solidarnost"
56. **Dino Toplica**, Matica Askalija Jugoslavia
57. **Tibor Varady**, CEU, Budimpešta
58. **Simeon Vasov**, Predsednik SO Dimitrovgrad
59. **Jan Vlvkovsky**, Ambasada Česke Republike
60. **Aleksandra Vujić**, Beograd
61. **Sulejman Ugljanin**, Bošnjačko nacionalno veće, Novi Pazar
61. **Ala Yazkova**, Etnografski institut, Moskva, Rusija