



FORUM ZA ETNIČKE ODNOS  
FORUM FOR ETHNIC RELATIONS

## STAVOVI FORUMA ZA ETNIČKE ODNOS O IZGRADNJI INTEGRATIVNE MANJINSKE POLITIKE<sup>1</sup>

### **1. Republika Srbija je po broju i udelu nacionalnih manjina etnički heterogena država u kojoj žive brojne nacionalne manjine koje su teritorijalno skocentrisane u pograničnim oblastima. To ukazuje na veliki značaj manjina, manjinske politike i međuetničkih odnosa za bezbednost, stabilnost, demokratski razvoj i prosperitet Srbije.**

Srbija je zakonodavno (od 2003. godine) i ustavno određena kao društvo koje uvažava nacionalne različitosti. U praksi, Srbija je etnički fragmentisano društvo. Ona se može uporediti sa arhipelagom etničkih ostrva među kojima nema prohodnih mostova. Politički život se odvija kroz nagodbe političkih vođa srpske većine (vlasti) i političkih vođa nacionalnih manjina koji su deo vlasti. Ekonomski razvoj, zadovoljavanje socijalnih, kulturnih, obrazovnih i ostalih potreba pripadnika nacionalnih manjina prepušteni su stihijskom razvoju. U poslednjih nekoliko godina jača sužavanje kolektivnih prava i praksi zaštite prava pripadnika nacionalnih manjina po principu “reciprociteta”. Položaj pripadnika nacionalnih manjina vezuje se za kvalitet odnosa vlasti Srbije i vlasti drugih država (“matičnih država”). Političke vođe većine i pojedinih manjina od 2017. godine oživljavaju etnonacionalističku politiku “razgraničenja po etničkim linijama”, što uključuje i promenu sadašnjeg teritorijalnog okvira. To se ne odnosi samo na Srbe i Albance na Kosovu već se pojavljuje i kao politički zahtev političkih vođa unutar centralne Srbije, a i regiona (Bosna i Hercegovina). Otuda raste rizik od međuetničkih tenzija i sukoba, a i održavanje sadašnjeg teritorijalnog okvira Srbije.

Alternativa ovakvom stanju jeste promovisanje vrednosti različitosti, uz uključivanje u društvo. To nalaže izvršavanje sledećih zadataka:

- Aktiviranje neiskorišćenih resursa u korist integracije manjina i maksimiranje efekata uspostavljenih primera dobre prakse;
- Sprovođenje politike integrativnog multikulturalizma i iz nje izvedene integrativne manjinske politike, razradu i primenu povezanih mera i aktivnosti državnih organa koji imaju politički, pravni i finansijski autoritet u pitanjima integracije manjina;

---

<sup>1</sup> Ovi stavovi su rezultat višegodišnjeg rada Foruma za etničke odnose, koji su razmenom mišljenja podržali OEBS i Kancelarija visokog komesara za nacionalne manjine, a kroz projekte interkulturalizma – i OEBS misija u Srbiji, kao i donatori iz EU (Bugarska, UK i Holandija).

Od posebnog je značaja i saradnja sa Fondom za otvoreno društvo koji je, u periodu od 2017. godine do marta 2019. godine, podržao sledeće projekte Foruma: Sandžak u regionalnom kontekstu: Mapiranje uticaja i predlaganje rešenja za poboljšanje društveno – političkog razvoja u Sandžaku, Monitoring i izveštavanje o unutrašnjem dijalogu o Kosovu, Integrativna politika i položaj nacionalnih manjina 2018 i Zagovaranje izgradnje zakonodavnog okvira integrativne politike (1. juni 2018 – 31. mart 2019).

- Aktivno učešće predstavnika većine i manjina u zagovaranju izrade i usvajanja pravnih akata koji se, direktno ili indirektno, tiču položaja nacionalnih manjina, uz potpuno uvažavanje međunarodnih obaveza iz oblasti manjinske politike, kao i dosledno prenošenje i primenjivanje principa međunarodnog prava, uključujući evropske pravne tekovine;
- Povećanje efektivnosti institucionalnog okvira putem jačanja odgovornosti i kapaciteta nacionalnih i lokalnih institucija i manjinske autonomije usmerene ka efektivnoj zaštiti manjinskih prava;
- Aktiviranje integrativnih potencijala drugih javnih politika, ugradnja manjinske dimenzije u manjinsku politiku, uključujući učešće pripadnika nacionalnih manjina u odlučivanje o politikama koje se odnose na pitanja koja nisu neposredno povezana sa njihovim manjinskim položajem;
- Uzimanje u obzir i tzv. novih manjina – pored starih (autohtonih) – onih koje čine pripadnici konstitutivnih naroda bivše SFRJ, a čiji se status posle dezintegracije države značajno izmenio. Ove manjine čine most saradnje između država u regionu, a regulisanje njihovog položaja i poštovanje prava doprinosi boljim međudržavnim odnosima i stabilnosti celog regiona, i
- Definisane odnose prema novim manjinama (migrantima), poput sada brojnih Kineza, kroz manjinsku i druge javne politike. To pak nalaže reviziju postojećeg zakonodavstva u mnogim oblastima, a posebno po pitanju državljanstva, boravka i prebivališta i statusa stranaca. Pri tome bi trebalo preuzimati evropske pravne vrednosti, određene u brojnim direktivama EU.

## **2. Forum preporučuje da se u zaustavljanje daljeg destabilizovanja društva i ugrožavanja demokratskih vrednosti i institucija uđe sa razrađenom *Strategijom integracije nacionalnih manjina u Republici Srbiji*.**

Prvi korak je izrada i usvajanje dokumenta *Strategije*, sa definisanim principima i izazovima u njihovom ostvarivanju u praksi manjinske politike koja bi se rukovala vrednostima, pravicima i mehanizmima koji bi bili uključeni u dokument *Strategije*.

Vodeća ideja *Strategije* jeste da se podrže i unaprede sva ona prava i prakse koji su davali pozitivne rezultate i koji predstavljaju korpus dostignutih ljudskih i manjinskih prava, ali i da se unesu odgovarajuće izmene, dopune i novine koje daju odgovore na nove izazove.

Posebna pažnja u *Strategiji* trebalo bi da bude posvećena: pravu na manjinsku samoupravu, koja se ostvaruje preko institucije nacionalnih saveta nacionalnih manjina; zatim, utvrđivanju principa i mehanizama političkog predstavljanja nacionalnih manjina u Narodnoj skupštini Republike Srbije, uključujući i predstavljanje onih nacionalnih manjina koje to pravo imaju prema bilateralnim sporazumima o obostranoj zaštiti nacionalnih manjina; zastupljenosti nacionalnih manjina u organima izvršne vlasti na svim nivoima; pojašnjavanju i povećanju odgovornosti državnih organa i organa lokalne samouprave da stvaraju uslove i omogućavaju učešće pripadnika nacionalnih manjina u društvenom životu, uključujući i donošenje odluka od interesa za nacionalne manjine i za Srbiju u celini.

Posebni zadaci koji omogućavaju ostvarivanje osnovnog zadatka jesu:

- Usaglašavanje manjinske politike Republike Srbije sa napretkom u pregovorima o priključenju Srbije Evropskoj uniji, posebno sa pregovorima o poglavlju 23, kao i sa ostvarivanjem namenskog akcionog plana za nacionalne manjine;
- Određivanje ostvarivih ciljeva u odnosu na potrebe i mogućnosti Srbije, vodeći računa i o pravnim tekovinama EU, pravilima i preporukama Saveta Evrope i OEBS-a;
- Podsticanje na postizanje konsenzusa relevantnih aktera po pitanju potrebe izrade *Strategije integracije* i o njihovoj obavezi da se drže te politike u ostvarivanju svoje uloge u društvu;

- Pokretanje inicijative upućeno Narodnoj skupštini Republike Srbije i Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine da se formira političko-stručno telo koje bi sačinilo predlog dokumenta (deklaracija ili slično) o potrebi izrade i usvajanju *Strategije*.

### **3. Forum ukazuje na potrebu unapređenja normativnog (ustavnog i zakonodavnog) okvira manjinske politike kao jedne od osnovnih pretpostavki izgradnje integrativne manjinske politike.**

Postojeći normativni sistem zaštite prava i sloboda nacionalnih manjina uspostavljen je pre petnaest godina a da je praksa donela mnoge nove izazove kao i da odgovori koji su na ove izazove ponuđeni kroz izmene i dopune zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, o službenoj upotrebi maternjeg jezika i o izboru nacionalnih saveta nacionalnih manjina, iz 2018. godine, nisu u duhu vrednosti integrativnog multikulturalizma koji odgovara sastavu i potrebama društva u Srbiji, potrebno je da se pristupi unapređenju postojećeg ustavnog i zakonodavnog okvira manjinske politike Republike Srbije.

#### **3.1. Unapređenje ustavnog okvira**

Pitanja od značaja za status, identitet i integracije nacionalnih manjina trebalo bi da se regulišu pre svega na državnom nivou i to u novom tekstu ustava, a detaljnija razrada načela odnosno ustavnih odredbi učinila bi se posebnim (ustavnom ili okvirnom) zakonu i/ili u više zakona kojima se regulišu pojedina područja ostvarivanja prava nacionalnih manjina – službena upotreba manjinskih jezika, obrazovanje manjina i slično). Neka pitanja je moguće definisati samo na nivou načela, pri čemu nižim nivoima vlasti treba dopustiti da pojedina pitanja regulišu detaljnije u svojim aktima, vodeći računa o svojim specifičnostima.

Potrebne su i neposredne promene Ustava u oblasti prava nacionalnih manjina. Na primer, Ustav Republike Srbije nacionalne manjine i prava njihovih pripadnika izričito pominje u 29 (od ukupno 206) članova. To ukazuje da se srazmerno veliki broj odredaba bavi ovom problematikom. Istovremeno, to otežava pronalaženje, međusobno povezivanje i usklađeno tumačenje pravnih normi. Takođe, Ustav odudara od prakse savremenih ustava Evropske unije koji oblast ljudskih i manjinskih prava uglavnom prepuštaju okvirnim, odnosno sektorskim zakonima, kao i regionalnim i međunarodnim telima.

Neophodno je da se obezbedi sadašnji nivo i obim manjinskih prava po principu stečenih prava, a to zahteva da se obezbedi sada nepostojeća efektivna sudska zaštita.

Forum predlaže da se u tekst novog Ustava unesu najosnovnije odredbe, načela, principi i garancije. Manjinska prava bi trebalo jasno opredeti kao individualna prava pripadnika nacionalnih (i drugih) manjina, te kao kolektivna prava tih manjinskih zajednica, jer pripadnici manjina svoja prava mogu ostvarivati samo u zajednici s drugim pripadnicima manjinske zajednice.

Zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina trebalo bi pak garantovati usvajanjem ustavnog zakona. Ovaj zakon se, inače, donosi u Narodnoj skupštini kvalifikovanom većinom i posebno garantovanim izjašnjavanjem predstavnika nacionalnih manjina u Skupštini, što je jednostavnija i lakša procedura nego ona za promenu samog Ustava. Po važećem Ustavu, ustavni zakon se može doneti samo za sprovođenje samog Ustava. Zato bi u proces promene ustava trebalo uvesti i opciju da se ustavnim zakonom iscrpno regulišu takozvana supstancijalna prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, a drugim zakonima bi se poverila razrada načina ostvarivanja utvrđenih prava.

#### **3.2. Novo i kvalitetnije zakonodavstvo o nacionalnim manjinama**

Preporučuje se da se jednim, celovitim ustavnim ili okvirnim zakonom uredi način ostvarivanja ustavom i međunarodnim ugovorima garantovanih manjinskih prava i da se ta prava kodifikuju, čime bi se obuhvatile mnoge odredbe koje se danas nalaze u *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih*

*manjina, Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*, te delimično u još nekim zakonima, poput *Zakona o zabrani diskriminacije, Zakona o javnom informisanju, Zakona o kulturi*, ali i u brojnim podzakonskim aktima (uredbe i slično).

Kodifikacija bi za cilj trebalo da ima usaglašavanje zakonskih rešenja po pitanju sadržaja, procesnih i institucionalnih rešenja, rokova i drugih karakteristika. To omogućava primenu „giljotine normi”, odnosno eliminisanje preteranog normiranja i prepuštanja mnogih rešenja, ali u jasnim okvirima, državnim i lokalnim organima, manjinskoj samoupravi i građanima. Tako se omogućava preglednost i lakše snalaženje u tekstovima zakona. Ovo pak nalaže i unapređenje sadašnje pravne tehnike i usaglašavanje pravne terminologije.

Novim zakonodavstvom je potrebno da se odredi jasan status Nacionalnog saveta kao institucije manjinske samouprave. To znači da bi trebalo da ima nadležnosti ne samo u oblasti obrazovanja i kulture već i u oblasti medija, u pitanjima od značaja za socijalnu inkluziju i razvoj nacionalnih manjina. U posebnim slučajevima, kakav je na primer romska zajednica, Nacionalni savet bi trebalo da dobije posebna ovlašćenja, na primer, u pitanjima stanovanja, zdravstvene i socijalne zaštite. Potrebno je i novo zakonodavno rešenje pitanja izbora, finansiranja i organizovanja nacionalnih saveta. Nužno je da se jasno odrede obaveze državnih organa i organa lokalne samouprave prema pripadnicima nacionalnih manjina i prema predlozima i zahtevima nacionalnih saveta, kao i efikasniji postupak pred organima uprave i sudovima – u slučaju povrede tih prava.

Potrebno je i izvršiti harmonizaciju pravnog okvira integrativne manjinske politike Republike Srbije sa međunarodnim pravnim tekovinama Evropske unije. Stoga bi trebalo izraditi analizu postojećih zakona koji se na bilo koji način odnose na prava nacionalnih manjina i izmeriti njihove pravne i društvene učinke. Analiza bi trebalo da utvrdi stepen usklađenosti zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije i sa standardima u oblastima procedura i mera zaštite prava nacionalnih manjina.

Izgradnju novog zakonodavstva trebalo bi utvrditi kao obavezu u novom, unapređenom Akcionom planu za poglavlje 23, uključujući namenski Akcioni plan o zaštiti nacionalnih manjina.

Forum preporučuje uspostavljanje sistema kontinuiranog praćenja primene zakona, obuke i obaveštavanje javnosti o primeni. To bi trebalo da postane sastavni deo prakse i pravne kulture svih koji su uključeni u sprovođenje zakona, kao i medija i nevladinih organizacija u Republici Srbiji. U tom kontekstu, potrebno je obezbediti odgovarajuće učešće pripadnika nacionalnih manjina na svim spomenutim nivoima, te razraditi i mehanizme koji to učešće garantuju (na primer, garantovano mesto manjinskom predstavniku u opštinskim, gradskim savetima).

Prilikom svake buduće promene manjinskog zakonodavstva trebalo bi regulisati i pitanja položaja nedržavljana koji govore manjinski jezik. I u zaštiti prava pripadnika novih manjina, odnosno migranata trebalo bi težiti dostizanju standarda zaštite nacionalnih manjina, pogotovo u individualnoj dimenziji manjinskih prava, poput prava korišćenja maternjeg jezika i razvoja nacionalne kulture.

(Beograd, 26. mart 2019.)