

ТМ	Г. XXX	Бр. 1	Стр. 67 - 84	Ниш	јануар - март	2006.
----	--------	-------	--------------	-----	---------------	-------

UDK 342.25:321.7+323.1

Оригинални научни рад

Примљено: 08.02.2006.

Горан Башић
Институт за филозофију и
друштвену теорију
Београд

ЛОКАЛНА ДЕМОКРАТИЈА И МЕЋУНАЦИОНАЛНИ ОДНОСИ*

Резиме

Доношењем последњег Закона о локалној самоуправи у нашу правну и друштвену праксу уведене су нове институције међу којима су и савети за међунационалне односе. У вези са радом ових тела која се оснивају у мултиетничким општинама остала су отворена питања њихове надлежности, избора чланова овог тела, а недоумице ствара и нејасно коришћење појмова национална и етничка заједница и национална мањина. Развој локалне демократије подразумева овакве ситуације, а сагледавање примера добре праксе и проблема у вези са радом савета за међунационалне односе требало би да допринесе како ваљаном правном конституисању ових тела, тако и бољем разумевању друштвених односа у локалним самоуправама.

Кључне речи: локална демократија, савет за међунационалне односе, локална самоуправа, националне мањине

Мултикултуралност и демократија

Развој локалне демократије, поред осталог, зависи и од друштвених односа и веза које грађани успостављају у својим заједницама. Међусобни односи грађана засновани су на многобројним инди-

basicg@eunet.yu

* Рад је резултат истраживања на пројекту ИФДТ *Регионални и европски аспекти интегративних процеса у Србији: цивилизацијске претпоставке, стварност и изгледи за будућност* и истраживања о раду општинских савета за међунационалне односе које је спроведено за СКГО.

видуалним и колективним одредницама њиховог идентитета, међу којима су и они који произилазе из њихове етничке или националне припадности. Понекад, припадност одређеној етничкој заједници може да утиче на живот појединца независно од његових животних избора и планова. Етничке разноликости и културни плурализам хетерогених заједница требало би да буду њихова предност и богатство, али, нажалост, често су и повод за неразумевање и нетрпељивост. Анимозитети међу етничким групама углавном су засновани на нарцисоидној етноцентричности, предрасудама и стереотипима које припадници различитих етничких група имају у колективном памћењу.

У подељеним заједницама и друштвима везе међу грађанима различитог етничког порекла су лабаве и почивају на крхкој конструкцији друштвеног уговора о задовољавању минималног броја заједничких потреба. Такве заједнице јесу мултикултуралне, али у њима преовлађују сегрегативни друштвени односи који условљавају учвршћивање ставова код великог броја припадника етничких заједница да су унутрашње границе групе једино сигурно и прихватљиво место. Мере и активности које централне и локалне власти предузимају у таквим срединама су углавном усмерене ка заштити идентитета заједница које се налазе у мањинском положају. Ефекти таквих мера су позитивни у вези са очувањем етно–културних посебности мањинских заједница и представљају релативно ефикасну брану сваком облику њихове асимилације и акултурације. Међутим, уколико се овим мерама пренаглашено инсистира на посебности заједница онда се постиже сасвим супротан ефекат, јер међу припадницима заједнице јачају унутрашње везе, а слабе спољашње интеграционе везе које би требало да почивају на основном друштвеном договору чланова шире заједнице о томе у каквом друштву, држави и локалној заједници желе да живе и остварују своје индивидуалне и заједничке планове.

Осмишљена интегративна политика која је истовремено усмерена ка спољним, ширим укључивањима у глобалне културне, економске и политичке процесе, али и ка јачању унутрашњих кохезивних веза међу различитим друштвеним групама, међу којима значајно место заузимају националне и етничке заједнице, сложен је и дуготрајан процес који се спроводи на националном, регионалном и локалном нивоу. Успех мера интеграционе политике је увек неизвесан јер, уколико оне нису засноване на реалном сагледавању природе култура и идентитета, који су субјект интервенције, и уколико не постоји базични друштвени договор о уређењу вишеетничке заједнице, могућ је развој супротних друштвених токова – ка сегрегацији и маргинализацији мањинских етничких заједница, односно ка поновном позиционирању етничких заједница у преуске границе хомогенитета.

Пожељан модел друштвених односа у вишенационалним заједницама подразумева усклађеност социјалних и политичких интереса различитих етно-културних заједница у вези са очувањем и унапређењем њиховог идентитета и култура. Да би се успоставила равнотежа између различитих и често опречних интереса ових друштвених група потребно је да се осмисле ваљане локалне политике које ће почивати на универзалним принципима једнакости грађана, недискриминацији, поштовању људских права, толеранцији и уважавању различитости. У срединама које су оптерећене сећањем на догађаје у којима су се етничке групе сукобљавале и чији припадници су међусобно били неправедни тешко је изградити поверење и интегративне друштвене односе. Процеси, који доносе стабилност заједници и основа су њеног друштвеног просперитета, остварују се споро и мукотрпно. Њихова успешност је могућа само ако су засновани на искреној вољи припадника етничких заједница да се суоче како са гресима које су починили њихови преци или они сами тако и са неправдама које су им нанете.

У вези са осмишљавањем интеграционих друштвених веза у чијој основи су складни међунационални односи требало би водити рачуна да се свака етничка група може наћи у ситуацији и већине и мањине. У самим локалним заједницама честе су ситуације да се припадници већинске етничке заједнице нађу у положају локалне мањине. Што је облик територијалног организовања заједнице шири број оваквих ситуација је све већи. У таквим ситуацијама нарочиту одговорност за стање у вези са заштитом идентитета ових група, поред локалних власти, имају припадници већине.

За одговорима на већину поменутих питања у вези са друштвеном интеграцијом, мултикултуралношћу, повољним међунационалним односима, грађани и институције у Србији трагају дуже време. У прошлости, постојало је више покушаја да се одговори на ова питања артикулишу у целовите интеграционе политике, али су домаћаји таквих решења били краткорочни и нису дали жељене резултате. Међу многобројним недовршеним питањима уставно-правног уређења земље је положај националних мањина. Приступ овом проблему и начин остваривања права, као и интеграција етничких мањина у друштвени живот најбољи су индикатори стања међуетничких односа.

У Србији је, у вези са уређењем положаја и заштитом идентитета етно-културних мањина, институционално усвојена политика која се ослања на нова искуства либерализма са мултикултуралношћу, односно усвојени су стандарди заштите права националних мањина који су препоручени кроз мултилатералне, билатералне и регионалне документе које су у последњих петнаестак година креирали Савет Европе, ОСЦЕ, УН, Европска комисија и друге организације.

Суштина ових докумената је да стандардизује питања културне аутономије и утицаја мањина првенствено у вези са питањима политике заштите сопственог колективног идентитета.

Међутим, са проблемима институционализације заштите права националних мањина и креирањем модела њихове интеграције Србија се суочила у тешким временима. Након економског колапса, етничких тензија у самој земљи и сукоба у којима су грађани Србије непосредно и посредно учествовали од 1991. до 2000. године, као и проблема у вези са питањима идентитета унутар сопственог етничког корпуса, требало је осмислити политику интеграције мањина и заштите њихових идентитета која ће бити не само институционално коректни већ и друштвено прихватљиви за већинско становништво и довољно привлачни за мањине.

У таквом сложеном друштвеном и политичком галиматијасу у Србији су, пре но што су критички ваљано промишљени, имплементирани поједини механизми поменутих стандарда заштите мањина, који у постојећим околностима пре доприносе растакању кохезивних веза, но што у јавном животу граде интегративне односе. Неки од ових проблема били су крајем деведесетих година уочени у искуствима држава које су благовремено почеле са транзицијом и да се у осмишљавање политике друштвене интеграције ушло са више опреза могла су се, ако ништа друго, онда бар искључити решења која су се у пракси показала неделотворним.

Најзад, како доћи до одговарајућих решења када ни савремена либерална теорија, ни пракса нису одговориле на изазове мултикултуралности. Мултикултуралности се данас, у оквиру либералног дискурса, приступа са различитих аспеката и можда би баш у тој чињеници требало тражити решења. Наиме, чини се да је у мултикултурним друштвима, какво је и наше, у којима егзистира мноштво различитости, нужно не само поштовање различитости већ и поштовање различитих приступа различитостима. Друштво засновано на разноликости неће опстати ако грађани, припадници различитих етно-културних група, не поштују саму суштину различитости и ако се чврсто не определе за живот у заједници многоструких политичких и културних идентитета. Дакле, за опстанак мултинационалне државе није довољно поштовање апстрактне конструкције дубоке различитости већ признавања конкретних културних идентитета. При томе треба водити рачуна да се не упадне у замку у којој је та врста друштвене привржености производ узајамних солидарности, а не њен могући темељ.

*Закон о локалној самоуправи и уређење
међунационалне равноправности*

Међу покушајима да се стање у вези са међунационалним односима у земљи поправи је члан 63 *Закона о локалној самоуправи*¹. Овим чланом је у правни и друштвени живот земље уведена институција општинских савета за међунационалне односе који би требало да прате догађања и да се баве питањима остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности у локалним заједницама².

Према ставу један овог члана предвиђено је да се у "национално мешовитим општинама оснива савет за међунационалне односе који чине представници свих националних и етничких заједница".

Следећим ставом истог члана дефинише се у којим локалним заједницама се оснивају савети за међунационалне односе оснивају. Наиме, реч је о општинама "у којима једна национална заједница чини више од 5% од укупног броја становника или све заједнице чине више од 10% према последњем попису становништва у Републици Србији. " Закон прецизира да представнике "у савету за међунационалне односе могу имати заједнице са више од 1% учешћа у укупном становништву општине".

Основна надлежност савета за међунационалне односе је да "разматра питања остваривања, заштите и унапређења националне равноправности у складу са законом и статутом".

Делотворна улога савета је у томе што он "о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину општине, која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана".

Скупштина општине је обавезана да сваки предлог одлуке која се односи на права националних или етничких заједница заступљених у Савету за међунационалне односе достави најпре на разматрање овом телу, које има право "да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине општине ако сматра да су њима непосредно повређена права националних и етничких заједница представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Уставним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта скупштине општине са статутом општине".

У односу на дефиниције и критеријуме који су Законом о локалној самоуправи успостављени у Србији је 68 мултиетничких

¹ *Службени гласник РС*, бр. 9/2002, 33/2004, 135/2004

² Горан Башић, *Водич кроз рад савета за међунационалне односе*, СКОГ, Београд, 2006.

општина од којих се 47 налази у АП Војводина, а 21 на подручју централне Србије.

Табела 1 Мултиетничке општине у Србији према критеријумима чл. 63 Закона о локалној самоуправи

Општине	Укупно становника	Укупно припадника националних мањина*	%
Ада	18.994	15.297	80,54
Алибунар	22.954	8.711	37,95
Апатин	32.813	10.384	31,65
Бабушница	15.734	1.219	7,75
Бач	16.268	7.743	47,60
Бачка Паланка	60.966	10.703	17,56
Бачка Топола	38.245	24.912	65,14
Бачки Петровац	14.681	10.412	70,92
Бечеј	40.987	22.423	54,71
Бела Црква	20.367	3.652	17,93
Бела Паланка	14.381	1.272	8,85
Беоцин	16.086	4.230	26,30
Бојник	13.118	1.391	10,60
Бољевац	15.849	4.663	29,42
Бор	55.817	12.758	22,86
Босилеград	9.931	7.378	74,29
Бујановац	43.302	27.656	63,87
Врање	87.288	5.436	6,23
Врбас	45.852	10.025	21,86
Вршац	54.369	12.337	22,69
Голубац	9.913	1.051	10,60
Димитровград	11.748	6.433	54,76
Дољевац	19.561	1.106	5,65
Жабал	27.513	3.153	11,46
Житиште	20.399	7.038	34,50
Жагубица	14.823	3.378	22,79
Житорађа	18.207	1.171	6,43
Зрењанин	132.051	26.168	19,82
Инђија	49.609	5.211	10,50
Ириг	12.329	1.670	13,55
Кањижа	27.510	24.964	90,75
Кикинда	67.002	12.792	19,09
Ковачица	27.890	17.775	63,73
Ковин	36.802	7.098	19,29
Коцељева	15.636	875	5,60
Кула	48.353	13.325	27,61
Кучево	18.808	5.476	29,12
Мали Иђош	13.494	8.008	59,34

Општине	Укупно становника	Укупно припадника националних мањина*	%
Мајданпек	23.703	3.145	13,27
Медвеђа	10.760	2.951	27,43
Неготин	43.418	3.877	8,93
Нова Варош	19.982	1.680	8,41
Нова Црња	12.705	3.478	27,38
Нови Пазар	85.996	67.612	78,62
Нови Бечеј	26.924	7.119	26,44
Нови Кнежевац	12.975	4.884	37,64
Нови Сад – град	299.294	48.366	16,16
Озаци	35.582	4.455	12,52
Панчево	127.162	22.279	17,52
Петровац	34.511	4.324	12,53
Прешево	34.904	31.487	90,21
Прибој	30.377	7.187	23,66
Пријеполје	41.188	17.221	41,81
Планишће	13.377	5.406	40,41
Сечањ	16.377	4.050	24,73
Сента	25.568	21.895	85,63
Сјеница	27.970	21.232	75,91
Сурдулица	22.190	3.306	14,90
Сомбор	97.263	30.140	30,99
Србобран	17.855	5.127	28,71
Сремски Карловци	8.839	1.422	16,09
Стара Пазова	67.576	10.075	14,91
Суботица	148.401	102.330	68,96
Темерин	28.275	9.284	32,83
Тител	17.050	1.883	11,04
Тутин	30.054	28.605	95,18
Чока	13.832	8.091	58,49
Шид	38.973	7.210	18,50

* Укључене су следеће националне заједнице: Југословени, Албанци, Бошњаци, Бугари, Буњевци, Власи, Горанци, Мађари, Македонци, Муслимани, Немци, Роми, Румуни, Руси, Русини, Словаци, Словенци, Украјинци, Хрвати и Чеси.

До краја 2005. године савете за међунационалне односе установило је шеснаест војвођанских општина: Ада, Апатин, Бечеј, Вршац, Житиште, Жабал, Зрењанин, Ковачица, Ковин, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Нови Сад, Озаци, Планишће, Суботица, Темерин и општине Прибој и Пријеполје у централном делу Србије. У раду 16 именованих општинских савета за међунационалне односе у Војводини учествују представници црногорске, буњевачке, хрватске, македонске, мађарске, румунске, ромске, словачке и српске заједнице, а у две санџачке општине припадници српске и бошњачке заједнице.

Међутим, на територији централне Србије је, у смислу члана 63 Закона о локалној самоуправи, 27 мултиетничких општина, а националне заједнице чији представници би требало да су заступљени у општинским саветима за међунационалне односе су Албанци, Бошњаци, Бугари, Власи, Југословени, Муслимани, Роми, Срби и Црногорци.

У општинама Бач, Бачка Паланка, Бачка Топола, Бела Црква, Беочин, Ириг, Кањижа, Кула, Нова Црња, Панчево, Сремски Карловци, Сремска Митровица, Стара Пазова, Сечањ, Сента, Србобран, Тител и Врбас статутима је предвиђено да се формирају савети за међунационалне односе, али ова тела до сада нису установљена.

Оштине Александровац, Бујановац, Босилеград, Димитровград, Краљево, Лесковац, Мало Црниће и Нова Варош су, такође, статутима предвиделе оснивање савета за међунационалне односе, али до сада нису донеле одлуке о њиховом формирању и решења о именовању или избору чланова савета. Занимљиво је да су општине Лесковац (од 156.252 становника Рома је 6.989 односно 4,47%), Краљево (од 121.707 становника само 867 Рома или 0,72% укупног становништва општине нису Срби), Мало Црниће (укупно 13.853 становника међу којима је и 401 односно 2,89% Влах и 194 или 1,40% Рома) и Александровац (98,79% српског становништва) које у смислу Закона о локалној самоуправи нису мултиетничке, статутом предвиделе установљавање савета за међунационалне односе.³

Општински савети за међунационалне односе: могућности и дилеме

Из праксе општина које су формирале савете за међунационалне односе произилазе различита искуства, примери добрих и делотворних решења, али и приступи које би требало размотрити и проучити како са становишта Закона о локалној самоуправи тако и у вези са делотворним радом ових тела у локалним самоуправама. Реч је о институцији која до 2002. године, односно до доношења последњег Закона о локалној самоуправи, није постојала у нашој правној пракси и друштвеном и политичком животу локалних самоуправа.

У пракси савета уочене су три групе проблема. Прва група се односи на нејасно одређење појма национална и етничка заједница у члану 63 Закона о локалној самоуправи. Друга група проблема произилази из нејасно дефинисаног начина избора чланова савета и надлежности које би требало да обављају. Најзад, последња група про-

³ Горан Башић, *Исто*

блема је концентрисана на преплитање надлежности савета са надлежностима националних савета националних мањина.

У стручној литератури, а ни међу политичарима не постоји сагласност у вези са дефиницијом појма *национална мањина*. Најчешће цитирану дефиницију појма националних мањина дао је професор Франческо Капоторти. У њој су сажети критеријуми бројности, етно–културне посебности и свести припадника таквих група да очувају групу као такву.⁴ Последњи талас либералне теорије у којој поглед на мултикултуралност заузима значајно место изменио је теоријски приступ појмовима *етничка и национална мањина*.⁵ Још теже је дефиницијом омеђити појмове етничка и национална заједница који се интерпретирају са становишта бројних дисциплина друштвених наука⁶. Посебну тешкоћу представља правно дефинисање ових вишеслојних и преклапајућих појмова, а најчешће, покушаји да се њихова значења помире у једном документу проузрокују галиматјас који је тешко разрешити.

У Закону о локалној самоуправи употребљавају се сва три појма што у пракси локалних самоуправа изазива извесне недоумице и отежава рад савета за међунационалне односе. Наиме, у члану 18 тачка 28 и 29 у вези са изворним надлежностима општина употребљава се појам национална мањина који проистиче из нашег уставно–правног система, односно из *Закона о заштити права и слобода националних мањина*⁷: "Национална мањина у смислу овог закона је свака група држављана Савезне Републике Југославије која по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Савезне Републике Југославије, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Са-

⁴ Студија о правима која припадају етничким, религијским и језичким мањинама Doc.E/CN.4/Sub.2/1977/385,rev.1,p.102

⁵ Видети у: Dworkin, Ronald, *Liberal Community*, California Law Review, 77/3, 1989; Kymlicka, Will, *Etnički odnosi i zapadna politička teorija*, u Habitus, nulti broj, CMK, Novi Sad, 1999; Kymlicka, Will, Opalski, Magda, eds., *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relationships in Eastern Europe*, Oxford University Press, 2001; Kymlicka, Will, *Multikulturalno građanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003; Raz, Joseph, *Multiculturalism: A Liberal Perspective*, Dissent, Winter, 1994; Rols, Džon, *Politički liberalizam*, Filip Višnjić, Beograd, 1998; Podunavac, Milan, *Liberalizam i multikulturalizam*, Filozofija i društvo, No. XVII, IFDT, Beograd, 2000; Semprini, Andrea, *Multikulturalizam*, CLIO, Beograd, 1999; Tejlор, Carls, *Politika priznanja*, u Ejmi Gatman, Multikulturalizam, CMK, Novi Sad, 2003; Walzer, Michael, *Comment*, u Amy Gutmann, ed., *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, Princeton, 1992.

⁶ Horowitz, Donald, *Ethnic Identity*, Harvard University Press, 1975; Putinja, Filip, Stref Fenar, Žoslin, *Teorije o etnicitetu*, Biblioteka XX vek, Beograd, 1997; Smith, Anthony D, *Ethnic Revival in the Modern World*, Cambridge University Press, 1981.

⁷ Службени лист СРЈ бр 2 од 27. фебруара 2002.

везне Републике Југославије и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Националним мањинама у смислу овог закона сматраће се све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1. овог члана."

Међутим, као што је поменуто, у члану 63 Закона о локалној самоуправи у вези са уређењем мера за остваривање националне равноправности, употребљава се термин национална и етничка заједница. Поред тога, ови термини су доведени у везу са нумеричким минимумом који би националне и етничке заједнице требало да остваре како би учествовале у раду општинских савета за међунационалне односе. Наиме, како се ова тела оснивају у општинама у којима припадници једне националне или етничке заједнице чине 5% становништва или припадници више националних заједница чине 10% у њеном укупном становништву, а право на представнике у саветима имају националне заједнице које остварују барем 1% становништва општине, могло би се тумачити да се савети за међунационалне односе оснивају у свакој општини у којој припадници једне заједнице, па било то и српске, који чине апсолутну већину у великом броју општина, чине 5% становништва, а припадници било које друге заједнице још 1% становништва. Дословно тумачење члана 63 Закона упућује на закључак да је већина општина у Србији мултиетничка и да би у њима требало оснивати савете за међунационалне односе. Не само да је оваква ситуација незамислива већ упућује на то да би законодавац требало да интервенише одређеним упутством или препорукама како би се објаснило ко су корисници овога права.

Логично читање Закона упућује на то да у раду општинских савета за међунационалне односе учествује локално већинско становништво и локалне мањине. У пракси ова ситуација се поклапа са етничком дистрибуцијом становништва Србије по којој Срби чине апсолутну већину у 143 општина, Мађари у шест, Бошњаци у три, Албанци и Словаци у по две, Бугари у једној, а само у шест општина ни једна национална или етничка заједница нема превагу у броју становништва. При томе од 162 општине вишеетничких је 68 општина. Овакво демографско стање условљава да се у пракси локалних самоуправа савети за међунационалне односе претежно баве питањима која се односе на остваривање и заштиту права националних мањина.

У том смислу требало би и разјаснити и прецизно дефинисати ко су корисници овог права, односно прецизно дефинисати појмове било у смислу да је реч о грађанима који припадају различитим

етничким заједницама, било да је реч о припадницима српског народа или припадницима националних мањина.

На овом месту долазимо до следеће групе отворених питања у вези са радом општинских савета за међунационалне односе. Наиме, законодавац је настојао да мање више прецизно дефинише надлежности ових тела у смислу да њихови чланови разматрају питања "остваривања заштите и унапређивања националне равноправности" и да о својим ставовима извести скупштину општине која је "дужна да се о њима изјасни у року од 30 дана", као и да предлоге свих одлука које се односе на права националних и етничких заједница претходно доставе на мишљење савету за међунационалне односе, који има право да "пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине општине ако сматра да су њима непосредно повређена права националних и етничких заједница или да покрене поступак сагласности одлуке скупштине општине са статутом општине."

Јасно је да су надлежности савета за међунационалне односе усмерене ка остваривању националне равноправности у локалним заједницама, заштити права националних и етничких заједница и покретању механизма судске заштите у случајевима њиховог нарушавања. У пракси, најчешће, рад и надлежности савета би могли би да се односе на разматрање питања остваривања права и положаја националних мањина. У вези са тим надлежности би могле да се односе на широк спектар друштвених односа у локалним самоуправама: од права на заштиту идентитета мањинских заједница, преко утврђивања евентуалног запостављања економско-социјалног развоја појединих етно-националних група или свесног занемаривања развоја комуналне инфраструктуре у насељеним местима у којима живе, до разматрања одлука скупштине општина и стања у вези са повредама људских и мањинских права.

Како је скупштинама општина препуштено да "делокруг, састав и начин рада савета за међунационалне односе уређује се одлуком скупштине општине, у складу са статутом" надлежности ових тела се могу поставити и шире, тако да се односе и на превенцију конфликта, мирно разрешавање спорова између припадника различитих етничких заједница и друго.

Искуства општина које су установиле савете указују на различите приступе дефинисању надлежности ових тела. У већини одлука којима скупштине општина оснивају ова тела и уређују начин избора чланова и њихове надлежности углавном су преузете надлежности у форми како их је формулисао законодавац. Међутим, у појединим општинама надлежности савета су проширене и оне се, на пример у општини Апатин, односе на унапређење рада локалне самоуправе, међуетничку толеранцију, заштиту људских права, очу-

вање етничког и културног идентитета заједница, промоцију мулти-културализма, неговање грађанских врлина и традиција заједничког живота, противљење говору мржње и ксенофобији, развој цивилног друштва и демократске јавности, стварање услова и подстицање употребе мањинских језика у говору и јавној комуникацији, подстицање средстава информисања да афирмишу традицију, културу и језике свих националних и етничких заједница и развијање сарадње грађана и НВО са локалном самоуправом, али и на надлежности у вези са остваривањем националне равноправности у образовању, култури, друштвеном организовању, вршењу административне власти и организацијом општинских јавних служби, јавних комуникација, запошљавања и заштите споменика културе.⁸ У том смислу савет има право да предузима мере "које су у функцији равномерног учешћа припадника свих националних и етничких заједница на територији општине у развоју и јачању малог средњег предузетништва" као и да "савет посебну пажњу посвећује равномерној запослености припадника свих националних и етничких заједница на територији општине, као и томе да средства за дотацију предвиђена за развој малог и средњег предузетништва и других активности у области привредног и свеукупног друштвеног живота, буду равномерно приступачна припадницима свих националних и етничких заједница на територији општине".⁹

Без сумње да су овако широко предвиђене надлежности превазишле замисао законодавца да се савети за међунационалне односе баве остваривањем националне равноправности у општини, односно да разматрају и дају мишљења на одлуке скупштине општине у вези са положајем националних и етничких заједница и покрећу механизме судске заштите у случају повреде њихових права. У том смислу разумљиво би било да се ингеренција општинских савета за међунационалне односе, када је реч о равноправности националних заједница приликом запошљавања, концентришу на праћење стања у вези са њиховом равномерном затупљеношћу у општинским јавним службама. Решења усвојена у општини Апатин упућују на то да би надлежности савета могле да изађу из Законом предвиђених компетенција и да се уплету у сложен сплет друштвених односа у мултиетничкој општини.

У вези са надлежностима савета за међунационалне односе постоји и могућност да се оне подударају са надлежностима националних савета националних мањина. Наиме, национални савети националних мањина су институције мањинских самоуправа које нацио-

⁸ Чл. 13 Одлуке о оснивању Савета за међунационалне односе СО Апатин.

⁹ Исто

налне мањине заступају у вези са остваривањем права на културну аутономију. Ова тела се бирају на основу *Закона о заштити права националних мањина* и *Правилника о начину рада скупштина електора за избор савета националних мањина* који је донео Министар за националне и етничке заједнице.¹⁰

Национални савети националних мањина и општински савети за међунационалне односе легитимност црпе из различитих друштвених и политичких окружења и имају ратличит ниво овлашћења у локалној самоуправи. Основна разлика је у томе што су општински савети националних мањина део локалне самоуправе и директно су повезани са скупштинама општина. Национални савети националних мањина, као институције мањинских самоуправа, су институције које представљају интересе мањина пред органима власти у области културне аутономије. Када је реч о односу националних савета националних мањина и локалних самоуправа требало би поменути да је њихова веза посредно и остварује се преко одборника у скупштинама општина који су као такви изабрани у одређени национални савет.

Нарочито је важно поменути да се мањинске самоуправе бирају само на националном нивоу, а да по нашим законима, за сада, таква тела није могуће бирати у локалним самоуправама. У том смислу ваљало би, кад год је то могуће, у формално правном смислу раздвојити надлежности мањинских самоуправа од надлежности којима се баве општински савети за међунационалне односе. Наравно, то не искључује сарадњу ових тела у смислу тражења и давања мишљења о разним питањима, предузимања заједничких мера и активности и друго. Међутим, директно преклапање надлежности довела би до ситуације да политички добро организоване мањине, које су створиле снажне мањинске самоуправе, имају могућност да посредно створе општинске мањинске самоуправе и да тако утичу на одлуке које су од интереса само за припаднике те мањине у одређеној локалној самоуправи. На тај начин омогућило би се да припадници одређене мањине или само део неке мањине заузимају повољнији положај у односу на друге мањинске заједнице или на своје сународнике у другим општинама. Ситуацију у вези са тим требало би унапредити изменом *Закона о заштити права и слобода националних мањина* у смислу оснивања општинских мањинских самоуправа и смањивања утицаја политичких партија у вези са кандидовањем чланова мањинских самоуправа.

Најзад, ситуација је мање више разјашњена када су у питању надлежности које се односе на права националних мањина. Међутим, у смислу појма национална заједница, надлежности савета се

¹⁰ Службени лист СРЈ, бр. 41/2002.

односе и на припаднике српске заједнице у случајевима када припадници ове групе представљају локалну мањину. У вези са тим, али и идејом о успостављању пожељног стања националне равноправности требало би поменути да се у мултиетничким државама свака заједница може наћи у ситуацији мањине или већине, а да се број таквих ситуација увећава уколико је облик територијалног организовања шири. У таквим околностима одговорност за права и положај мањина увек сносе припадници већине и институције које они установљавају. На њима је, као носиоцима, одлука да пронађу механизме на основу којих ће се мањине укључити у социјални, економски, политички и културни живот под условима који ће бити прихватљиви за све грађане, а који ће гарантовати заштиту и очување етно-културних идентитета.

Последња група проблема у вези са радом савета за међунационалне односе се у вези са начином избора и поступком одлучивања у овим телима. Ова питања, такође, уређују скупштине општина одлукама о оснивању савета. Решења која су општине усвојиле показују да састав чланова савета одговара националној структури општине и да је број чланова савета између 5 и 9 чланова. Што се тиче предлагача чланова савета искуства су такође различита. Чланове савета, у зависности од одлуке скупштине општине о начину њиховог формирања, предлажу: одборници у скупштинама општина, политичке партије и коалиције заступљене у локалним скупштинама, групе грађана, национални савети националних мањина, Српска православна црква, невладине организације и други. С обзиром на то да закон није дефинисао начин избора чланова савета сва решења у смислу предлагача и начина њиховог избора у скупштинама општина се уређују одлукама скупштине општине и такав поступак је позитиван у смислу децентрализације и давања нових овлашћења локалним самоуправама.

Међутим, у пракси постоје ситуације које нису у духу децентрализације власти у самим општинама, јер указују на појаву поклапања надлежности извршних и представничких власти. У том смислу карактеристичне су одлуке скупштине општине Прибој и Бечеј. Скупштина општине Прибој је, на основу члана 54 Статута општине, донела Одлуку о оснивању Савета за међунационалне односе и Решење о именовању председника и чланова Савета. Док у самој Одлуци о оснивању не налазимо битне разлике у односу на члан 63 Закона о локалној самоуправи, у Решењу о именовању председника и чланова Савета садржан је приступ по којем се прибојска општина издваја од осталих. Наиме, сви чланови Савета које је именovala Скупштина општине су истовремено и чланови Општинског већа. Сагласно Одлуци о оснивању, председник савета је председник опш-

тине, а приступом да остале чланове именује СО није утврђено ко су њихови предлагачи.

У општини Бечеј је, на основу Статута, у два наврата формиран Савет за међунационалне односе. Први Савет је формиран 2003. године, али је следеће године, након локалних избора, Решењем о разрешењу и именовању председника и чланова Савета за међунационалне односе СО Бечеј¹¹ распуштен, а именовани су, на предлог политичких партија заступљених у СО, чланови актуелног Савета који има шест чланова. У општини коју настањује 41% српског и 48% мађарског живља Савет је своју прву седницу одржао 3. новембра 2005. године. Неактивност чланова Савета је, по свему судећи, условљена одлуком Општинског већа да задужи једног свог члана за питања међунационалних односа и сарадњу са верским заједницама. Активности овог члана Општинског већа потиснуле су у други план Савет за међунационалне односе. Иако је по среди жеља општинског већа да поспеши ефикасност и оперативност рада, требало би водити рачуна да се активности и надлежности извршне власти у општинама не подударују са активностима које остварују радна тела скупштина општина или барем да међу њима постоји висок степен кооперативности и поделе институционалних надлежности.

Начелно, увек је боље да чланови савета буду независни кандидати, односно грађани које су предложила удружења и институције које се баве неким од аспеката проблема за које је савет надлежан, или да се они бирају из редова одборника СО. Укључивање само чланова извршне власти у рад савета могло би да отвори проблеме којима би се паралисао његов делотворан рад и маргинализовао утицај грађана на законом предвиђене надлежности ових тела.

Међу питањима која спадају у ову групу отворених проблема је питање доношења одлука у саветима. Овај проблем би, уколико се повеже са заступљености националних заједница у раду савета у складу са њиховим процентуалним учешћем у становништву општине, могао да услови проблем прегласавања и мајоризације. У појединим општинама уочено је да већина чланова савета припада једној националној заједници. С обзиром на то да чланове савета ретко предлажу групе грађана, а да ту функцију посредно или непосредно имају политичке партије, могуће је да се активности савета и начин одлучивања у њему подреде њиховим интересима, а не интересима грађана. Овакве ситуације су извесније у општинама где процедура избора чланова савета није јасна и где су отворене могућности да се чланови савета бирају на основу недовољно прецизних решења.

¹¹ СО Бечеј, бр.021-19/05-1 од 1. јула 2005.

На пример, у општини Житиште, Решењем о образовању Савета за међунационалне односе од 25. фебруара 2005. године, којем су претходиле одлуке Статута општине о конституисању Савета¹² и Пословником о раду СО о надлежностима овог тела¹³ именовани су чланови овог тела међу којима су представници националних заједница Срба, Мађара, Румуна и Рома који традиционално настањују подручје општине. Од девет чланова Савета пет су Срба, два су припадници мађарске националне мањине, а по један је румунске односно ромске националности. У вези са избором чланова Савета није јасно ко је њихов предлагач. Наиме, СО је изабрала чланове Савета након јавне расправе спроведене у општини. Међутим, како су опозиционе политичке партије бојкотовале ову расправу, по свему судећи чланове Савета предложиле су политичке партије које суделују у владајућој коалицији. Сумњу побуђује и чињеница да током процеса предлагања чланова савета мањинских заједница нису консултовани њихови национални савети.

Слична ситуација је и у граду Новом Саду где је, Одлуком о делокругу, саставу и начину рада Савета за међунационалне односе града Новог Сада, донетој на IX седници Скупштине града од 9. септембра 2005. године, на основу чл. 29 Статута града,¹⁴ предвиђено да у Савету представнике имају српска заједница – 5, мађарска – 2, а словачка и хрватска по једног члана. Чланови се бирају из реда одборника и из реда угледних грађана националних и етничких заједница, а на предлог њихових националних заједница и консултација са представницима организација националних и етничких заједница које делују у граду. Логичније би било да чланове савета мањинских заједница предлажу национални савети националних мањина за заједнице које су формирале мањинске самоуправе, а за оне које то нису – њихова удружења, а да скупштина општине прихвати или одбије њихове предлоге.

Такође, уколико се жели допринети успостављању реалне националне равноправности у локалним заједницама, требало би водити рачуна о томе да се приликом конституисања савета током процедуре избора обезбеди не само реална заступљеност националних и етничких заједница већ да механизми одлучивања морају бити тако постављени да омогућавају равноправну заштиту интереса свих заједница.

¹² Службени лист општине Житиште, година XVIII, бр. 4 од 19. априла 2005.

¹³ Службени лист општине Житиште, година XVIII, бр. 1 од 31. јануара 2005.

¹⁴ Службени лист града Новог Сада, година XXII – број 11, 24. јун 2002.

Перспективе општинских савета за међунационалне односе

Општински савети за међунационалне односе су институције које су у повоју. Њихов даљи развој зависиће од неколико чинилаца, а за ову прилику осврнућу се на два која би могла да буду кључна за перспективе ових тела.

Уколико се систем заштите права националних мањина буде развијао у правцу децентрализације и конституисања општинских мањинских самоуправа као легитимних заступника интереса права националних мањина, онда се чини да место савета за међунационалне односе у систему локалне самоуправе нема чврсту основу. Иако мањинске самоуправе нису део локалне самоуправе, оне би могле да институционално остварују надлежности којима се баве савети за међунационалне односе. Наиме према *Закону о заштити права и слобода националних мањина* локалне власти су дужне да приликом доношења одлука у вези са културном аутономијом националних мањина прибаве мишљења њихових националних савета, а у појединим случајевима јединица локалне самоуправе, да део својих овлашћења у вези са културном аутономијом могу пренети на националне савете националних мањина.¹⁵ На истом месту *Закон* је предвидео да локалне самоуправе морају да прибаве мишљења националних савета националних мањина на све одлуке које утичу на положај националне мањине. С друге стране, *Законом о локалној самоуправи* је предвиђено да се општине старају о остваривању колективних и индивидуалних права мањина и у вези са тим непосредни партнери би свакако биле општинске мањинске самоуправе.

У постојећој ситуацији када национални савети националних мањина делују искључиво као организације "без корена", односно када легитимитет црпи из посредних избора чланова самоуправа, а грађанска иницијатива припадника мањина је минимализована, тешко је успоставити систем који на задовољавајући начин штити интересе етно-културних мањина у већини локалних самоуправа. Међутим, у таквим условима општински савети за међунационалне односе, као део локалне самоуправе, добро су решење и требало би подстицати њихов даљи развој.

Уколико би се прибегло решењима која и даље заговарају само постојање националних, а не и општинских, мањинских самоуправа, општински савети за међунационалне односе могли би посредно да буду заступници интереса мањина, посебно у општинама у којима се не осећа снажније деловање мањинских самоуправа.

¹⁵ Члан 19.

LOCAL DEMOCRACY AND INTERNATIONAL RELATIONS

Summary

Adoption of the new Law on Local Self-Government introduced in our legal and social practice new institutions among which are Councils for Interethnic Relations. There are many opened questions regarding authorities and election of these bodies that should be established in multiethnic municipalities; further confusions are made with imprecise usage of the terms national and ethnic community and national minority. Local democracy development includes these situations and recognition of both good practice examples and problems regarding work of the councils for interethnic relations should contribute both to legal constitution of these bodies and better perception and understanding of social relations within local self-governments.

Key Words: local democracy, councils for interethnic relations, local self-government, national minorities