

*Ксенија Марковић, Андријана Јовановић**

НОВИ ПРИСТУПИ МАЊИНСКОМ ПИТАЊУ: ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА И НАЦИОНАЛНЕ МАЊИНЕ – СЛУЧАЈ СРБИЈА

Сажетак

Свако друштво/држава у којој живе националне мањине суочава се са дилемом на који начин се ови „посебни“ делови друштва инкорпорирају у ширу заједницу. Интеграција кроз процес децентрализације један је од начина, будући да она јача демократску структуру друштва, штити мањине и подстиче грађанску партиципацију, стварајући позитивну идентификацију грађана са друштвом. Процес интеграције у овом раду посматрамо кроз призму правде, где је циљ интеграције постизање правне једнакости између националне мањине и већине, односно смањење надмоћи већине. Битан предуслов успешне интегративне мањинске политике је спречавање ескалације сукоба или избијање конфликта међу различитим етничким заједницама. Процес интеграције заснива се на поштовању принципа толеранције и принципа интеракције. Политика интеграције треба да приближи интересе већине и мањине и створи осећај припадности заједничком друштву, и на тај начин умањи опасност од сегрегације етничких заједница, нарочито оних које су територијално концентрисане. У децентрализованом систему то је могуће,

* Студенти докторских студија на Факултету политичких наука, Универзитет у Београду.

будући да такав систем подразумева увећање надлежности нижих, периферних државних органа и недржавних институција и подстиче активније учешће грађана у процесима одлучивања и доношења одлука које се односе непосредно на њих.

Кључне речи: националне мањине, интеграција, процес децентрализације, мањинска права, мањинска политика у Републици Србији.

1. Општи осврт на одређење националне мањине и процес децентрализације

Упркос чињеници да су „мањине“ предмет одредби различитих међународних конвенција и резолуција, у међународном праву не постоји сагласност око садржаја појма националне мањине, нити постоји правно обавезујућа дефиниција овог појма.¹ Као разлог за непостојање универзалне и међународно прихваћене дефиниције наводи се то што је појам „мањина“ неодређен, стога ниједна дефиниција не би била довољно општа и прецизна тако да обухвати карактеристике свих националних мањина које би могле да постоје.² Међу бројним покушајима да се дефинише национална мањина, за потребе овог рада издвојићемо два аутора - Жила Дешена и Вила Кимлику.

Дефиниција националне мањине коју даје Жил Дешен (Jules Deschênes) гласи: „Националне мањине су група грађана једне државе, која је бројчана мањина у недоминантном положају у тој држави, а која је обележена етничким, верским или језичким карактеристикама различитим од већине становништва; они имају осећање међусобне солидарности проузроковано, макар и имплицитно, колективном вољом за преживљавање, с циљем да се постигне стварна и правна једнакост са већином.“³ Процес интеграције националних

1 Francesko Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic minorities*, United Nations, New York, 1991, str. 14.

2 Javid Rehman, *The Weakness in the International Protection of Minoritz rights*, Kluwer Law International, Hague, 2000, p. 14.

3 Jules Deschênes, *Proposal Concerning a Definition of the Term 'Minority'* UN Document, E/CN.4/Sub.2/1985/31 (14. May 1985) p. 181.

мањина има управо за циљ успостављање система који ће различитим афирмативним мерама остварити једнакост мањине и већине.

Аутор Вил Кимлика (Will Kymlicka) у дефинисању националне мањине, исто као и Дешен, полази од њихових доминантних разлика у односу на већину. Али, Кимлика истиче да националне мањине не треба посматрати искључиво као групе засноване на пореклу, већ као културне групе, географски и историјске компактне мањине које запоседају заједничко тло и себе доживљавају као посебан тип друштва унутар шире друштвене заједнице.⁴ Према тумачењу овог аутора, националне мањине можемо посматрати као самоуправна друштва која су инкорпорирана у ширу заједницу. Поред тога што оба аутора националне мањине дефинишу као групе које се разликују по пореклу, језику, религији и култури, и један и други полазе од става да је циљ деловања националних мањина успостављање правне једнакости са већином.

Највећа дилема са којом се суочава неко друштво/држава у којој живе националне мањине јесте управо на који начин се ови „посебни“ делови друштва инкорпорирају у ширу заједницу. Интеграција кроз процес децентрализације један је од начина, и процес интеграције у овом раду посматрамо кроз призму правде, где је циљ интеграције постизање правне једнакости између националне мањине и већине, односно смањење надмоћи већине. Процес децентрализације, као процес и принцип организације и расподеле надлежности, тесно је повезан са начелом демократичности и демократским вредностима, и већина савремених демократија усвојила је децентрализацију као кључан организациони принцип, нарочито у овако сложеним питањима. Иако постоје бројни критичари појма и политике децентрализације, који истичу да је у питању изузетно скуп процес, који мобилише много средстава и захтева много већу потрошњу времена приликом

4 Will Kymlicka, *Politics in Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 54; У делу написаног пре поменутог, Кимлика такође даје дефиницију националне мањине, упоређујући их са етничком групом уз напомену да у мултинационалним државама живе националне мањине. Детаљније погледати у: Вил Кимлика, *Мултикултурално грађанство - либерална теорија мањинских права*, Центар за мултикултуралност, Нови Сад, 2002, стр. 33-46.

доношења одлука, при чему оне не морају да буду учинковите, дугорочно боље и ефикасније, може се рећи да у модерном демократском свету преовлађује број оних који су посвећени заговорници децентрализације.⁵

Заговорници децентрализације истичу да се неке од њених круцијалних предности могу представити на следећи начин: повећање броја центара у којима се одлучује директно доводи до доношења одлука примеренијих потребама различитих средина. Ово подиже ниво задовољства и мотивише рад аутономних актера као што су региони, градови и општине, с обзиром на то да им даје самосталност у раду и одлучивању сходно потребама окружења, што резултира благостањем локалне заједнице, и, посредно, читавог друштва. Такође, децентрализација подстиче и захтева активније учешће грађана у процесима одлучивања и доношења одлука које се односе непосредно на њих, и доводи до јачања цивилног друштва и грађанске културе.⁶

Осим подстицања и унапређења ефикасности политичког и економског процеса у друштву и држави, децентрализација има позитиван и интензивирајући ефекат у свим локалним срединама, идентитет грађана и њихову идентификацију са вредностима, интересима и процесима у локалној заједници, али и широм друштвеном заједницом, на другој страни. Једном речју, децентрализација јача демократску структуру друштва, штити мањине и подстиче грађанску партиципацију, стварајући позитивну идентификацију грађана са друштвом, док друштва у којима је доследно реализована показују много виши степен стабилности у односу на она где је централна власт кључна или готово једина инстанца одлучивања.⁷

5 Маријана Пајванчић, Снежана Ђорђевић, Тајјана Јованић, Мирослав Прокопијевић, Александар Попов, Дејан Вучетић и Андреј Митић *Појмовник децентрализације*, Канцеларија Националног савета за децентрализацију Републике Србије, Београд, 2011, стр. 34-35.

6 Ибид.

7 Снежана Ђорђевић, „Децентрализација и јачање капацитета локалних власти у Србији“, *Анали Хрватског политолошког друштва*, вол. 8, бр. 1, сijeчањ 2012.

2. Дефиниција и циљ интеграција

У контексту интегративне мањинске политике под интеграцијом се подразумевају процеси који имају за циљ остваривање права националне мањине и повећање друштвене кохезије кроз реално укључивање мањинских група у политичке и друштвене токове. Битан предуслов успешне интегративне мањинске политике јесте спречавање ескалације сукоба или избијање конфликта међу различитим етничким групама (заједницама). Процес интеграције заснива се на поштовању принципа толеранције и принципа интеракције. Примена ова два принципа подразумева схватање интеграције као двоструког процеса, који поред гарантованих права подразумева и постојање дужности и обавеза које имају припадници етничких заједница као чланови једног друштва.⁸ Идеал интегративне мањинске политике је стварање равноправног друштва у којем ће свако имати иста права, обавезе и једнаке шансе да учествује у друштвеном, политичком, економском и културном животу. Политика интеграције треба да приближи интересе већине и мањине и створи осећај припадности заједничком друштву, и на тај начин умањи опасност од сегрегације етничких заједница, нарочито оних које су територијално концентрисане. У децентрализованом систему то је могуће, будући да такав подразумева увећање надлежности нижих, периферних државних органа и недржавних институција, при чему ти органи и институције остају, у извесној мери, и даље подређени вишим управним инстанцама. Дакле, централизацији и децентрализацији иманентни су односи и стања надређености и подређености, јер само оно што је устројено као хијерархијски уређен поредак може бити одрживо. „Подела послова између хијерархијски једнаких органа или институција, рецимо министарстава сложене државе и државе у њеном саставу или између двеју општина, нема везе с децентрализацијом.“⁹ Апсолутно де-

8 Група аутора, *Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава*, Организација за европску безбедност и сарадњу - Високи комесар за националне мањине, новембар 2012. године, доступно преко: <http://www.osce.org/st/hcnm/110500?download=true>, (Приступљено 20. маја 2015) стр. 14-25.

9 Милан Петровић, *Наука о управљању као претпоставка управне политике (Општи део)*, Ниш, 2006, стр. 200.

централизована држава, у којој се сви државни послови обављају на нивоу самоуправних ћелија, јесте идеал који је немогуће остварити. Зато се, приликом анализирања неког државног уређења, никада не поставља питање да ли држава јесте или није децентрализована, већ само у којој мери она то јесте, односно није. Свакако да се у децентрализованом систему омогућава и олакшава партиципација грађана и њихово учешће у процесу доношења одлука, што је посебно важно за изградњу заједништва и легитимитета заједничких институција.¹⁰ У том смислу, питање интеграције националних мањина посматраћемо из угла децентрализације система и демократске стабилности. Ова тврдња полази од становишта да постојање било какве групе људи која је искључена из политичког и друштвеног живота представља велику опасност по демократску стабилност друштва. Или, како је то рекао Вил Кимлика „демократска стабилност се може постићи једино признавањем, а не потискивањем мањинских националних идентитета.“¹¹ Интеграција националних мањина посебно добија на важности када говоримо о „новим“ демократијама, које још увек немају консолидоване политичке институције, имају недовољно развијену демократску политичку културу, и у којима су и даље доминантне етничке поделе и разлике. Процес интеграције има за циљ стварање функционалног и инклузивног друштва. Интеграција као култура заједничког живота различитих етничких заједница подразумева активно учешће националних мањина у политичком и друштвеном животу уз поштовање права и слобода припадника националних мањина. Процес интеграције националних мањина подразумева њихово учешће (интегрисаност) у политички и друштвени живот заједнице (државе) у којој живе. Стога, када говоримо о процесу интеграције морамо разликовати два облика: политичку и друштвену интеграцију. Политичка интеграција обухвата остваривање права на политичко представљање, кроз примену различитих механизма афирмативне акције и могућности утицаја на доношење одлука. Постоје различити модели за обезбеђивање

10 Дејан Вучетић, Дејан Јанићијевић, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије - приручник*, Центар за развој грађанског друштва PROTECTA, Ниш, 2006, стр. 12.

11 Вил Кимлика, Магда Опалски, *Може ли се извозити либерални плурализам?*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002, стр. 45.

групног представљања националних мањина, али су два нај-присутнија у пракси источноевропских земља: једно је деловање преко политичких партија, друго је заступање интереса преко институције Савета националних мањина, чија је примарна делатност остваривање права на културну аутономију.¹² Друштвена интеграција представља процес повезивања и уједињавања појединаца, група и других делова друштва у функционално усклађену средину утемељену на равноправности и поштовању културних различитости. Друштвена интеграција доприноси стабилности друштва и његовом развоју. Стабилност може бити нарушена када ојачају елементи изван равнотеже друштва и стварају конфликт (кризу) у систему, а њихова узајамна повезаност подстиче погрешну интегрисаност. Рђава или изнуђена интеграција постаје централна тачка у процесу дезинтеграције друштвеног система - систем се не одржава и не наставља. Процес децентрализације, као повећање надлежности локалних самоуправа, веома је важан за интеграцију националних мањина, јер на тај начин мање заједнице, које су слабије организоване (бројчано мање националне мањине), могу лакше да остварују своја права. Циљ интеграције кроз децентрализацију је да се национално питање не решава административно-територијалним одвајањем. Децентрализација треба да се посматра као шанса за корекције постојећег „институционалног инжињеринга“, која је потребна због стабилизације демократије и ефикаснијег „управљања конфликтима.“¹³ „Скорашњи прегледи етнонационалистичких конфликта широм света показују да постојање самоуправе смањује вероватноћу за насилне конфликте, док одбијање или укидање права на самоуправу лако ескалира до конфликта.“¹⁴ Да бисмо се уверили у тачност ове тврдње не морамо да гледамо много у историју нити да тражимо одговоре у далеким земљама, довољно је да погледамо преко граница и вратимо се двадесет година уназад

12 Florian Bieber, „Introduction: Minority participation and political parties“, in: Florian Bieber (ed.) *Political Parties and Minority Participation*, Skopje: Friedrich Ebert Stiftung-office Macedonia, 2008. p.11.

13 Јован Комшић, *Дилеме демократске нације и аутономије - огледи о политичкој транзицији у Србији*, Службени гласник, Београд, 2006, стр. 240.

14 Вил Кимлика, Магда Опалски, *Може ли се извозити либерални плурализам?*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002, стр. 45. Ибид.

и подсетимо се ратних разарања деведесетих на Балкану.¹⁵ Након распада комунистичких режима деведесетих година наступа ера националних држава које су по карактеру свог уређења већином унитарне централизоване државе. Велики број влада ових држава сматрао је да би препуштање власти нижим инстанцама подстицало центрифугалне силе, што ће касније проузроковати и јачање сепаратистичких захтева и покрета међу националним мањинама.¹⁶ Све ове државе, као и бивше републике СФРЈ, пружале су снажан отпор идеји федерализма и сваки захтев националне мањине за неким видом територијалне аутономије тумачиле су као сепаратистички и издајнички. Свака земља бившег комунистичког блока која је била суочена са мањинским национализмом у решавању етничких конфликта полазила је од следеће три претпоставке: 1) да су мањине нелојалне, и то не само нелојалне према држави и већинској нацији, већ се виде као групе које су лојалне садашњим и потенцијалним непријатељима и са њима сарађују; 2) да јака и стабилна држава захтева слабе и немоћне мањине - другим речима, етнички односи се посматрају као игра нултог збира (*zero sum game*): све што може користити мањини сматра се претњом за већину; 3) да је третман мањина пре свега питање националне безбедности.¹⁷ Кимлика закључује да, док год људи прихватају једну или више ових премиса, остаје мало простора за изградњу система мањинских права који би и мањина и већина могле сматрати праведним и демократским, јер је „читаво питање о положају праведности између већине и мањине гурнуто под тепих, будући да питање националне безбедности има примат над питањем праведности, и будући да нелојалне мањине не могу имати легитимне захтеве.“¹⁸

15 Овде мислимо на ратне сукобе који су пратили распад СФРЈ: „Домовински“ рат у Хрватској (1990-1995), рат у Босни и Херцеговини (1992-1995) и сукоби на Косову (1996-1999). Иако је СФРЈ била федеративна република чији је правни систем познавао концепт мањинских права, јединице федерације - републике, данас независне државе, дуго су категорички одбијале да „својим“ националним мањинама дају било каква самоуправни права оцењујући захтеве мањина као сепаратистичке.

16 Donald Horowitz, *A Democratic South Africa: Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley, 1991, p. 224.

17 Вил Кимлика, Магда Опалски, *Може ли се извозити либерални плурализам?*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002, стр. 81.

18 Ибид.

3. *Одлике мањинске политике у Републици Србији*

Предмет мањинске политике може бити решавање две групе питања, зависно од степена (не)развијености етничког конфликта. Мањинска политика може бити дефинисана као стратегија управљања етничким конфликтима и напетостју. Ово је политика која наступа након оружаних сукоба између различитих етничких заједница и има за циљ уклањање ризика од ескалације етничких сукоба. С друге стране, у мирнодопским и демократским условима мањинска политика је интегративна и може се дефинисати као управљање различитошћу, односно мултиетничношћу, и има за циљ повећање друштвене кохезије. Мањинска политика састоји се од низа мера које се примењују у оквиру различитих секторских политика: култура, образовање, социјална политика и сл. Највећу одговорност за вођење демократске мањинске политике има власт, односно владајућа политичка елита и већински народ, јер главне полуге моћи у једном друштву држи већинска нација. Мањинска политика је, по свом одређењу, део националне-државне политике и само један од сегмената демократизације друштва.¹⁹

Анализом последња три документа Високог комесара за националне мањине (Препоруке из Лунда, Препоруке из Болзана и Љубљанске смернице)²⁰ можемо увидети да тежиште мањинске политике нису само институционално га-

19 Душан Јањић, *Нове националне мањине и демократска мањинска политика*, Институт за миграције и народности, Загреб, 2009, стр. 215.

20 Високог комесара за националне мањине (ВКНМ) - институције која је основана 1992. године у оквиру ОЕБС-а. Циљ оснивања ове институције је: идентификација етничких тензија које би могле да угрозе мир, стабилности и пријатељске односе између држава чланица ОЕБС. Институција ВКНМ објављује збирке препорука и водиче за различите области које се тичу права националних мањина са циљем да се предложи решења добре праксе која ће смањити међу-етничке напетости и умањити ризик од избијања конфликта. Препоруке усвојене након 1995. године: Хашке препоруке о праву националних мањина на образовање (1996), Препоруке из Осла о правима националних мањина на употребу сопственог језика (1998), Препоруке из Лунда (1999), Препоруке за рад полиције у мултиетничким државама, Препоруке из Болзана (2008) и Препоруке из Љубљане (2012). Доступно преко: <http://www.osce.org/hcnm> (Приступљено 7. маја 2015. године).

рантована права националних мањина, већ се говори о успешној интеграцији која подразумева осећај заједништва, интеракцију између мањине и већине и изградњу заједничких институција. Предуслов за интеграцију које ће допринети друштвеној кохезији јесте постојање функционалне правне државе.²¹

Мањинска политика у Републици Србији се може дефинисати као *сегрегативни мултикултурализам*²², који доприноси одвојености мањина и њиховом су-постојању, али не и повезивању прожимањем у једно интегрисано друштво. Мањинска политика може да делује позитивно (интегративно) или негативно (дезинтегративно) на опште друштвене процесе.²³ Темељи мањинске политике на Балкану постављани су још у бившој СФРЈ. Комунистички режим који је водио ову државу је, према оценама многих аутора, водио интегративну мањинску политику. Према тврдњама ових аутора, у СФРЈ постојао је високи степен заштите националних мањина, као и механизми који су обезбеђивали учешће мањина у политичком, друштвеном и културном животу.²⁴ Након ратних разарања деведесетих година, етнонационалистичке колективне хипнозе која је владала простором Балкана, све земље некадашње чланице СФРЈ врло брзо су заборавиле идеју братства и јединства и кренуле у ретроградну политику величања сопствене националне заједнице. Политичке елите и грађани заборавили су да поред већине постоје и мањине које

21 Ксенија Марковић, „Модел политичке и друштвене интеграције националних мањина“, у *Компаративна политика - есеји*, (ур.) Зоран Крстић, Факултет политичких наука, Београд, 2014, стр. 107.

22 Илија Вујачић, „Десет година нове мањинске политике у Србији“, *Политичка мисао*, вол. 49, бр. 2, липањ, 2012, Доступно преко: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=126141, (Приступљено 01. јула 2015. године) и Горан Башић, „Политика мултикултуралности, заштита или контрола етничких идентитета?“, *Филозофија и друштво*, вол. 3, 2007, стр. 167-195.

23 Илија Вујачић, Десет година нове мањинске политике у Србији, у *Политичка мисао*, вол. 49, бр. 2, липањ, 2012, Доступно преко: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=126141 (Приступљено 01. јула 2015. године) стр. 150.

24 Тибор Варади, „О шансама за етнокултуралну правду у централној и источној Европи - са освртом на Дејтонски споразум“, у Вил Кимлика и Магда Опалски, *Може ли се извозити либерални плурализам?*, Београдски центар за људска права, Београд 2002, стр. 137 и Алпар Лошонц, „Мултикултуралност и етнокултурални диверзитет“, у Горан Башић (ур.) *Демократија и мултикултуралност у југоисточној Европи*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2003. година, стр. 194.

говоре другачији језик, исповедају другу веру, имају властиту културу и традицију. Пракса „добре“ мањинске политике, која признаје и штити мањинска права, брзо је замењена политиком ми версус они. Таква политика подразумевала је да је све што је другачије од нас погрешно или просто не постоји. Распад СФРЈ праћен ратом створио је још један проблем, а то су „нове“ националне мањине. Нове националне мањине биле су припаднице некада конститутивних народа, односно грађани бивших република. Главна окосница политике деведесетих јесте оспоравање права припадника националних мањина, које је праћено и кршењем основних људских права оних који су, стицајем околности, постали од пуноправних грађана једне државе депривилеговани становници друге државе.²⁵ Генеза механизма за заштиту и унапређење права националних мањина, на просторима бивше СФРЈ можемо поделити у следеће фазе: 1) конститутивна фаза- за време комунистичких режима у СФРЈ; 2) фаза редуковања- средина и крај осамдесетих година; 3) фаза занемаривања- од 1989. до 1990. године; 4) фаза нарушавања 1991-2005; 5) фаза реинтеграције- од 2005. до данас. Тема овог рада биће анализа последње фазе, фазе реинтеграције у Републици Србији. Један од основних услова које је поставила Европска унија земљама экс-Југославије јесте унапређење регионалне сарадње и ослобађање од тешког ратног наслеђа, као и побољшање положаја етничких мањина у свакој од ових земаља. Инсистирање на овим питањима није неуобичајено, ако узмемо у обзир то да је након деведесетих година XX века питање положаја националних мањина постало део сигурносног питања Европске уније, тако да се интеграција националних мањина доводи у директну везу са напретком европских интеграција.²⁶ право са тим изазовом суочена је и Република Србија- процес евроинтеграције наметнуо је захтев да се преиспитају постојећи механизми заштите и унапређења мањинских права и да се формулише јасна мањинска политика, која ће бити у складу

25 Илија Вујачић, „Десет година нове мањинске политике у Србији“, *Политичка мисао*, вол.49, бр.2, липањ, 2012, Доступно преко: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=126141 (Приступљено 1. јула 2015. године).

26 Florian Bieber, Introduction: „Minority participation and political parties“, in: Florian Bieber, (ed.) *Political Parties and Minority Participation*, Skopje: Friedrich Ebert Stiftung-office Macedonia, 2008. p. 5-30.

са демократским вредностима, међународним стандардима и правилима Европске уније. На трагу ових принципа, мањинска политика у Републици Србији мора бити у складу са начелима интеграције и децентрализације. Децентрализација политичког система, односно јачање локалне и регионалне самоуправе и *de facto* и *de jure* повећала би могућности које се пружају мањинама.²⁷

4. Мањинска права у Републици Србији

Да бисмо утврдили која су то права мањинска, морамо одговорити на питање зашто су захтеви за мањинским правима легитимни, односно зашто мањине тако упорно траже „специјални статус“ у једној држави и друштву? Под „специјалним статусом“ мањине најчешће подразумевају уставом и законом гарантована права и слободе и различите мере афирмативне акције да се прокламована права и остваре.

Захтеви за мањинским правима морају се посматрати у контексту грађења нације, односно као одговор на државну политику грађења нације. Уколико државна политика грађења нације није допуњена мањинским правима она ће лако постати репресивна и неправедна.²⁸ Стога су мањинска права неопходна како би се у етнички разноликом друштвима задовољили принципи правде.²⁹

Мада међународни документи у дефинисању садржаја мањинска права одређују ова права као индивидуална права, ипак се признаје да многа од мањинских права постају садржајна тек онда када се уживају и остварују у заједници са другима. Постоји отпор код многих аутора да се прихвати појам колективних права, али се све више прихвата идеја да делотворно коришћење права попут културних права, права на образовање, службену употребу језика и писма и сл. подразумева да то буде заједници са другима.³⁰ Тако да

27 Војислав Становчић, „Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права“, у *Годишњак*, Факултет политичких наука, Београд, 2008, Доступно преко: <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/05/27-Prof.-dr-Vojislav-Stanov%C4%8Di%C4%87-Pojam-nacionalne-manjine-i-tretiranje-individualnih-i-kolektivnih-prava.pdf> (Приступљено: 1. јула 2015. године)

28 Вил Кимлика, Магда Опалски, *Може ли се извозити либерални плурализам?*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002.

29 Ибид., стр. 61.

30 Међу бројним теоретичарима постоји консензус око колективних права која

субјекат права нису више само појединци већ и групе, односно националне мањине. Законодавство и мањинска политика Републике Србије особена је по томе што гарантује припадницима националне мањине остваривање и заштиту индивидуалних и колективних права у складу са законом и међународним стандардима.

У Републици Србији се националним мањинама сматрају све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице, националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове који су дефинисани законом.³¹

Индивидуална права остварују се појединачно, а колективна у заједници са другима, у складу са уставом, законом и ратификованим међународним документима. Путем колективних права припадници националних мањина, непосредно или преко својих представника, учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање и службену употребу језика и писма, у складу са законом.

Индивидуална права припадника националних мањина су: право изражавања националне припадности; право на слободан избор и коришћење личног имена и имена своје деце, као и на уписивање ових личних имена у све јавне исправе, службене евиденције и збирке личних података према језику и правопису припадника националне мањине; право да приватно и јавно, слободно користи свој језик и писмо; право

се односе на културну аутономију. Међу значајнијим ауторима који изучавају концепт колективних права су: Young (1990), Young (1997), Kymlicka (2002), Kymlicka (2009), Philips (1992).

- 31 „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 Савезне 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”, Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Службени лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља и *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009 - др. закон и 97/2013 - одлука УС, чл. 2.

да негује своје обичаје, традицију, културу и језик; право на образовање на матерњем језику; право на заштиту личних података који се односе на припадност националној мањини; право на учествовање у јавном животу и равноправност при запошљавању у јавној служби; право да слободно заснивају и одржавају везе са сународницима у земљи и у иностранству, и друга.³²

Колективна права националних мањина су: право на очување, заштиту и унапређење својих етничких, културних и језичких посебности, као и на услове који омогућавају преношење њихове културе и традиције на потомство; право на културну аутономија односно права учешће у процесу одлучивања или одлучивање о питањима везаним за њихову културу, образовање, информисање и употребу језика и писма, непосредно или преко изабраних представника; право на мањинску самоуправу које укључује право на избор националног савета националне мањине и друга права предвиђена посебним законима.³³

Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете. Закон о националним саветима националних мањина који дефинише и уређује надлежности савета дефинише га као тело путем којег националне мањине остварују своје право на културну аутономију. Ова тела бирају припадници националних мањина на националном нивоу посебним изборима³⁴ и њихова улога јест да репрезентују и бране права и интересе националне мањине испред државних органа и испред јавности.

32 Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Службени лист СРЈ*, бр.ј 11/2002, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља и *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009 - др. закон и 97/2013 - одлука УС и Закон о националним саветима националних мањина, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС и 55/2014).

33 Ибид.

34 У Србији је након избора за Националне савете националних мањина регистрован 21 савет за националне мањине, док је на последњем попису из 2011. године забележено постојање 21 етничке заједнице, тако да је свака заједница регистровала свој национални савет. Националне савете националних мањина изабрале су следеће националне мањине: албанска, ашкалијска, бошњачка, бугарска, буњевачка, влашка, грчка, египатска, мађарска, немачка, ромска, румунска, русинска, словачка, словеначка, украјинска, хрватска, чешка, македонска. Ови савети, по закону, делују на нивоу Републике Србије.

Постојање законом дефинисаних мањинских права битан је нормативни елемент интегративне мањинске политике, али не и довољан. Да гарантована права не би остала мртво слово на папиру, потребно је да се успоставе механизми који ће омогућити уживање тих права.

5. Механизми и актери интегративне мањинске политике

Механизми који обезбеђују друштвену интеграцију могу се сврстати у следеће категорије: политичка партиципација на свим нивоима власти, несметана укљученост у друштвене токове, право на остваривање културне аутономије и механизме афирмативне акције при запошљавању, нарочито у јавном сектору.³⁵ Друштвена интеграција може се најједноставније дефинисати као постојање заједничког живота између припадника националних мањина и већинског становништва. Друштвена интеграција подразумева висок степен интеракције између мањине и већине, што води смањењу сегрегације националних мањина и јачању друштвене кохезије.

У случају Републике Србије, први корак који је предузет када говоримо о статусу националних мањина било је решавање питања политичке интеграције. У том процесу, посебно значајну улогу у заступању интереса националних мањина имале су политичке партије. Путем политичких партија, мањине су успеле да уђу у парламент и владу и на тај начин покушају да имају већи и значајнији политички утицај. Овакав приступ интеграцији националних мањина није карактеристичан само за Републику Србију већ и за земље бивше СФРЈ, као и за све остале земље Југоисточне Европе.³⁶ Политичке партије националних мањина постоје колико и вишестраначје у Републици Србији, више од две деценије.

35 Примена ових афирмативних мера има за циљ да обезбеди равномерну заступљеност припадника националних мањина у органима државне управе на централном, покрајинском (регионалном) и локалном нивоу, односно да састав запослених у државним органима у највећој могућој мери осликава структуру становништва. Примена ових мера трба да буде у складу са демократским принципима и принципима добре управе.

36 Сениша Таталовић, „Етнички сукоби и еуропска сигурност“, *Политичка култура*, Загреб, 2003, стр. 13.

Политика интеграције, да би била успешна, мора бити свеобухватна и системски спроведена, будући да ефекти њеног спровођења утичу на све секторе друштва који захтевају ангажовање широког спектра учесника. Актере који учествују у формирању и спровођењу политике интеграције можемо сврстати у неколико група: институције свих нивоа власти (законодавна, извршна, судска власт и независне институције на националном и локалном нивоу), органи државне управе, политичке партије, приватни сектор (послодавци и синдикати) и цивилно друштво.³⁷ Институције власти и органи државне управе имају одлучујућу улогу пре свега у процесу креирања мањинске политике- дефинисањем законског и институционалног оквира политике и преузимањем одговорности за спровођење закона и других правних аката који утичу на мањинску политику. Актери који спадају у ову групу су: Влада, Народна скупштина, национални савети националних мањина, локална самоуправа. У процесу друштвене интеграције Савет националних мањина требало би да има кључну улогу, јер је то институција која је носилац права на културну аутономију једне националне заједнице као колектива, и на тај начин је и један од најбитнијих актера интеграције. Интегративна мањинска политика мора се креирати и спроводити у партнерству свих органа власти и органа и тела које представљају националне мањине. У случају Републике Србије, партнерство се мора остварити између органа власти (надлежних министарстава у секторским политикама и органа локалне самоуправе) и представника мањина, односно представника националних савета националних мањина и свих других актера који су значајни за спровођење интегративне мањинске политике (политичке партије, организације цивилног друштва које се примарно баве људским и мањинским питањима, институције које су од посебног значаја за националне мањине).

За потребе овог рада ћемо се осврнути на улогу две институције које имају веома значајну улогу у презентовању интереса мањина самим тим и креирању мањинске по-

37 Група аутора, *Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава*, Организација за европску безбедност и сарадњу - Високи комесар за националне мањине, новембар 2012. године, Доступно преко:<http://www.osce.org/sr/hcnm/110500?download=true>, (Приступљено 20. маја 2015) стр. 33-38.

литике. Посебну улогу у процесу интеграције имају управо политичке партије, јер својим политичким деловањем имају велики утицај на стварање интеркултуралног друштва промовисањем различитости и толеранције. Политичке партије могу заступати примарно интересе већинске заједнице, интересе националних мањина и интересе и мањинске и већинске заједнице. У случају Републике Србије, партије су најчешће моноетничке, односно примарно заступају или интересе мањинске или интересе већинске заједнице. Улогу политичких партија националних мањина у процесу интеграције треба посматрати двоструко. Прва димензија њиховог утицаја се односи на право на политичко представљање- учествовање у власти и креирању политика. Политичке партије националних мањина заступају интересе мањине коју репрезентују у законодавном телу (Народној скупштини Републике Србије). Поред тога политичке партије националних мањина чине већину у структурама националних савета за националне мањине, па самим тим имају велику улогу у процесу интеграције. Друга димензија се односи на њихову улогу у спровођењу интегративне мањинске политике кроз органе локалне самоуправе у чијем раду учествују.

Савети за националне мањине имају изузетно значајну улогу у процесу интеграције националних мањина, јер је основна надлежност ових институција спровођење загарантованих права у области културне аутономије, као и репрезентовање интереса националне мањине у области остваривања колективних права и то: право на образовање, право на службену употребу језика и писма, право на информисање и културна права. Институција савета за националне мањине ушла је први пут у српско законодавство доношењем Закона о заштити права и слобода националних мањина 2002. године. Међутим, тај закон није прецизно дефинисао питања као што су: начин избора националних савета, организациону структуру, надлежности и начин финансирања. Та питања, као и дефинисање надлежности савета, правно су регулисана доношењем Закона о националним саветима националних мањина 2009. године.³⁸ Ова институција замишљена је као

38 Закон дефинише и уређује: а) надлежности савета националних мањина у четири области која спадају у домен колективних права: право на образовање, право на службену употребу језика и писма, право на информисање и кул-

кровна организација, која ће представљати интересе целокупне мањинске заједнице у области културне аутономије, односно оним питањима која су кључна за очување идентитета и унапређење права националних мањина.

6. Модели партиципације представника националних мањина у процесу одлучивања

Савети националних мањина једна су од најважнијих институција за интеграцију националних мањина. Такође, Савети представљају облик консултативног механизма и директни су партнери државним институцијама приликом креирања, али и спровођења мањинске политике. Стога је изузетно важно дефинисати моделе партиципације представника националних мањина у процесу одлучивања.

Дефинисана су три облика партиципације у политичком одлучивању: консултације, заједничко доношење одлука (co-decision making) и самостално доношење одлука (full decision making).³⁹ Процес консултација подразумева да се представници мањина консултују око закона и одлука које директно утичу на право мањина. Мана овог модела је у томе што одлуке које се донесу у дијалогу са мањинама нису обавезујуће. Заједничко доношење одлука подразумева да постоји политичка партиципација мањина на нивоу владе и парламента. Овај модел је задовољавајућ када говоримо о политичкој репрезентацији, али не и када говоримо о политичком одлучивању. Примена овог модела у пракси је показала да се глас мањинских представника често игнорише због њихове ограничене партиципације у процесу политичког одлучивања. Самостално доношење одлука подразумева да представници националних мањина имају могућност доношења самосталних одлука. Овде је битно нагласити да се модел

турна права; б) начин избора националних савета и организациона питања (избор органа у оквиру савета и делокруг рада тих органа); ц) начини финансирања ове институције; д) односе са осталим државним органима, органима аутономних покрајина и локалне самоуправе, Закон о националним саветима националних мањина, *Службени гласник Републике Србије*, број 72/2009.

39 Introduction: Florian Bieber, „Minority participation and political parties“, in: Florian Bieber (ed.) *Political Parties and Minority Participation*, Skopje: Friedrich Ebert Stiftung- office Macedonia, 2008, p. 8.

самосталног одлучивања, према препоруци присталица овог модела, треба примењивати у одлукама које директно утичу на националне мањине. Примери таквих одлука су питања употребе језика националних мањина.⁴⁰

У правној и политичкој пракси Републике Србије савети за националне мањине доносе самостално одлуке о оним питањима које су од суштинског значаја за националне мањине, али су ипак најчешћи модели одлучивања давање мишљења, односно консултације или заједничко доношење одлука, које претпоставља давање сагласности савета на одлуке државних органа.

7. Секторске политике у мултиетничким срединама

„Политику мултикултуралности“, под којом се подразумева скуп мера, активности, инструмената институција које се старају о међунационалним односима у земљи и остваривању индивидуалних и колективних права националних мањина, води држава. Држава, преко својих органа, осмишљава и спроводи јавне политике.⁴¹ Иако је Уставом Републике Србије гарантована самоуправа националних мањина и призната су колективна права у областима важним за очување њиховог етно-културног идентитета (образовање, култура, информисање), још увек нема великог напретка у побољшању положаја националних мањина. Проблем је свакако у начину избора мањинских самоуправа, будући да се бирају искључиво на националном нивоу. Ради остварења на самоуправу у култури, образовању, обавештавању, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом. Логика Закона о националним саветима и државног односа према мултикултуралности је

40 Introduction: Florian Bieber, „Minority participation and political parties“, in: Florian Bieber (ed.) *Political Parties and Minority Participation*, Skopje: Friedrich Ebert Stiftung - office Macedonia, 2008, and Joseph Marko, *Effective Participation of National Minorities. A Comment on Conceptual, Legal and Empirical Problems. Committee of Experts Relating to the Protection of National Minorities*, Strasbourg: DH- MIN (2006) 014.

41 Горан Башић, Маријана Пајванчић, *Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2015, стр. 131.

у томе да се призната права припадника националних мањина остварују искључиво преко мањинске самоуправе.⁴² Закон о локалној самоуправи подразумева оснивање савета за међунационалне односе, као самостално радно тело, који разматра питања остваривања, заштите и унапређивања националне равноправности, које чине представници српског народа и националних мањина, у национално мешовитим јединицама локалне самоуправе.⁴³

Непосредно учешће грађана у остваривању права је услов демократије. Самоуправа и аутономија су облици који треба да омогућавају и поспешују директно и делотворно учешће грађана у одлучивању, управљању и заштити јавних добара и интересима због којих су признате.⁴⁴ Децентрализација мањинских самоуправа је неопходна и она омогућава како непосредно учешће припадника националних мањина у њиховом раду, тако и квалитетније могућности за очување идентитета националних мањина. Децентрализован модел остваривања права на самоуправу и „културну аутономију“ националних мањина упућује на интегративни приступ мултиетничности, поспешује сарадњу локалних мањина са локалним властима и доприноси бољим интеркултуралним властима. Иако то није једина јавна политика у којој се заоставља улога грађана у вези са остваривањем признатих права, треба рећи да због природе мултиетичности у Србији, различитих потреба националних мањина, занемаривање чињенице да су грађанима права непосредно доступна представља озбиљан недостатак у владавини права.

У Србији, област образовања, посматрана у целини, претежно је подељена између Републике, Аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, али у зависности од посматраног нивоа образовања, зависи и већи или мањи степен надлежности и послова на одређеним „нивоима“. Може се запозити да у расподели надлежности и послова између разли-

42 Закон о националним саветима националних мањина, *Службени гласник Републике Србије*, број 72/2009, 20/2014 - одлука УС и 55/2014.

43 Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, број 129/2007, члан 98.

44 Горан Башић, Маријана Пајванчић, *Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2015, стр. 138.

читих нивоа власти јединице локалне самоуправе имају значајна овлашћења на нижим нивоима образовања (пре свега у предшколском, а делимично и у основном). Поред формирања основних школа, и обезбеђивања средстава за рад ових установа из буџета за установе које оснивају, јединице локалне самоуправе доносе и акт о мрежи школских установа (на основу критеријума који утврђује централни ниво - Влада) уз сагласност министарства надлежног за послове образовања. У национално мешовитим срединама, акт о мрежи установа јединице локалних самоуправа доноси се уз мишљење савета за националне мањине. Област културе такође је у постојећем правном оквиру у Републици Србији подељена између Републике Србије, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе.⁴⁵ Одређене надлежности и најопштије послове у области културе које обављају јединице локалне самоуправе су: старање о задовољењу потреба грађана у области културе, односно уређење питања од покрајинског значаја у области културе; оснивање установа и организација у области културе и обезбеђивање финансирања и суфинансирања програма и пројеката у области културе.

Децентрализација у овим областима, будући да су веома важне за мултиетничке средине, објективно значи и својеврсну дерегулацију, јер држава усваја оквире (законе и друге прописе), а саме општине, где постоје различите мањинске заједнице, прилагођавају се потребама и детаљније уређују ове процесе. У том смислу, посебно је важно питање координације, креирања стратегија образовног и културног развоја као и изградња капацитета институција и одрживости бројних културних програма и институција у мултиетничким срединама. Основ за то је да се креирају стратегије у чију израду али и реализацију би, поред државе, биле укључене локалне власти, све битне образовне и културне институције, цивилно друштво и грађани. Стратегија и план државе треба да подразумева у већој мери ослањање на потребе свих

45 *Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије*, број 98/06, Закон о култури, „Службени гласник Републике Србије“ број 72/09; Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, број 129/07, Закон о утврђивању надлежности АПВ, *Службени гласник Републике Србије*, број 99/09, 67/12-Од УС.

грађана и јединица локалних самоуправа, и где би мултиетничност требало да буде уткана у јавне политике којима се јачају везе између различитих култура и етничитета.⁴⁶

8. Децентрализација као шанса за интегративну мањинску политику

Мањинску политику у Србији дефинисали смо као сегрегативни мултикултурализам. Постоји широк сет мањинских права гарантованих законом (индивидуална и колективна права) и развијени су и механизми за спровођење тих права, али та политика није довела до повећања интеракције између већине и мањине, и чак је умањила степен интеграције националних мањина у односу на период из доба комунистичке владавине. Утисак је да је цео концепт мањинске политике резултат политичких калкулација и договора неколицине партијских вођа већине и мањине, а не резултат широког друштвеног консензуса. Цео концепт мањинске политике постављен је на „сегрегативној парадигми у којој су главне идеје водиле етничка толеранција и трпељивост, а мултиетничност се поима као стање због којег нико није превише срећан.“⁴⁷ Највећу одговорност за ово стање сноси већина, јер она поседује највећу политичку моћ, али ни представници националних мањина нису ослобођени одговорности. У Србији интересе националних мањина представљају мањинске политичке партије, путем којих мањине остварују право на политичко представљање и оне су главни актери политичке интеграције, и савети националних мањина, путем којих мањине остварују своја право на културну аутономију, и они би требало да имају главну улогу у процесу друштвене интеграције.

Не можемо да се не запитамо зашто је, упркос свим овим мерама и правима, Србија и даље етнички подељено друштво? Постоје два узрока оваквог стања. Први је то што владајуће структуре никада нису исказале отворену намеру да промовишу мањинска права и мултиетничност, ни-

46 Горан Башић, Маријана Пајванчић, *Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2015, стр. 135.

47 Ибид., стр. 133.

ти су преузеле неопходне мере за спровођење интегративне мањинске политике. Морамо истаћи да је велики помак направљен у вези са нормативним положајем и политичком интеграцијом националних мањина. Међутим, није се отишло даље од тога. И даље је остала велика празнина због непостојања адекватне стратегије мањинске политике која би заокружила правно-институционални оквир мањинских права и слобода.⁴⁸ Друго, цео процес креирања мањинске политике није био довољно транспарентан ни партиципативан, услед централизованости система и, као резултат, имамо сегрегацију националних мањина. Пошто је систем затворен и централизован, политичке странке националних мањина су концепт мањинске самоуправе схватиле као политичко поље у коме ће оне моћи да остваре своје политичке амбиције, а савете су искористиле као механизам за промовисање сопствених интереса. Представници власти видели су шансу да кроз политичку интеграцију пацификују националне мањине тако што ће се задовољити интереси политичких елита националних мањина, пружањем шансе да постану део владајуће структуре и учествују у подели политичког „плена.“ Поред тога, националне мањине у Србији су се увек делиле на оне мање или више лојалне и зависно од степена те лојалности добијали су и већи део политичког плена. Мањинска политика у Србији је централизована и под превеликим утицајем политичких партија, како мањинских, тако и већинских. Утицај грађана из редова националних мањина на креирање мањинске политике завршава се оног момента када изабере своје савете или представнике у парламенту, услед централизованости система и непостојања институционалних механизма да значајније утичу на одлуке које доноси ово тело.

Успешна мањинска политика мора бити у складу са принципима интеграције и децентрализације и не може се заснивати само на политичким калкулацијама и контроли политичких лидера националних мањина. Претпоставка је

48 Стратегија мањинске политике мора бити плански акт, утврђеним подручјима деловања, наведен скуп конкретних мера и активности, дефинисане обавезе и овлашћења, задатака и приоритета, рокова и финансијских трошкова. Илија Вујачић, „Десет година нове мањинске политике у Србији“, *Политичка мисао*, вол. 49, бр. 2, липањ, 2012, стр. 162. Доступно преко: http://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=126141 (Приступљено 1. јула 2015. године).

да ће заинтересованост политичких странака националних мањина за остваривање интереса преко националних савета ослабити уколико им се омогући да те интересе испоље у политичком животу, отварањем политичког процеса. Међутим, смањење утицаја политичких партија може се постићи децентрализацијом мањинских самоуправа тј. националних савета. Овај модел подразумева избор локалних мањинских самоуправа, који би омогућио непосредно учешће грађана у остваривању права, што је услов за развијање демократије. Аутори овог модела као његове највеће предности наводе: већу партиципацију грађана, смањен утицај политичких партија на овај процес, повећани степен сарадње између органа локалне самоуправе и локалног националног савета, креирање и прилагођавање мањинске политике у складу са приликама у локалној заједници, већу доступност права бројчано мањим етничким заједницама.⁴⁹

Овај приступ јесте добар и може донети велики напредак интеграцији, али за његову реализацију потребно је да се у извесној мери децентрализује и цео апарат државне управе, у супротном ово решење није праведно и неће бити ни успешно. Овај модел неће бити успешан уколико се не повећају надлежности и овлашћења локалних самоуправа, а то подразумева децентрализацију политичког система. И сами аутори овог модела наглашавају да за његову примену тренутно не постоје ни институционалне претпоставке ни инфраструктура.⁵⁰

Држава Србија мора да донесе одлуку какву мањинску политику жели да води, да ли ће се задовољити одржавањем *statusa quo*, или ће преузети одговорност и остварити корак напред у процесу интеграције и креирати мањинску политику која ће бити резултат друштвеног консензуса мањине и већине. То подразумева одустајање политичких партија од свеопште контроле овог процеса и отварање процеса према грађанима, што се може постићи једино децентрализацијом политичког и управног система.

49 Концепт локалних мањинских самоуправа је детаљно описан у: Горан Башић, Маријана Пајванчић, *Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2015, стр. 131-149.

50 Ибид., стр. 142.

Литература

- Башић, Горан, „Политика мултикултуралности, заштита или контрола етничких идентитета?“, *Филозофија и друштво*, вол. 3, 2007.
- Башић, Горан, Пајванчић Маријана, *Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности*, Центар за истраживање етничкитета, Београд, 2015.
- Bieber, Florian, Introduction: „Minority participation and political parties“, in: Florian Bieber, (ed.) *Political Parties and Minority Participation*, Skopje: Friedrich Ebert Stiftung-office Macedonia, 2008.
- Варади, Тибор, „О шансама за етнокултуралну правду у централној и источној Европи - са освртом на Дејтонски споразум“, у Вил Кимлика и Магда Опалски *Може ли се извозити либерални плурализам?*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002.
- Вучетић, Дејан, Јанићијевић, Дејан, *Децентрализација као полазиште даљег развоја Србије - приручник*, Центар за развој грађанског друштва ПРОТЕСТА, Ниш, 2006.
- Вујачић, Илија, „Десет година нове мањинске политике у Србији“, *Политичка мисао*, вол. 49, бр. 2, липањ 2012.
- Група аутора, *Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава*, Организација за европску безбедност и сарадњу - Високи комесар за националне мањине, новембар 2012.
- Deschênes, Jules, *Proposal Concerning a Definition of the Term 'Minority'* UN Document, E/CN.4/Sub.2/1985/31 (14. Мај 1985).
- Ђорђевић, Снежана, „Децентрализација и јачање локалних власти у Србији“, *Анали Хрватског политиколошког друштва*, вол. 8, бр. 1, сјечањ 2012.
- Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Службени лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља и *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009 - др. закон и 97/2013 - одлука УС.
- Закон о националним саветима националних мањина, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС и 55/2014.
- Закон о локалној самоуправи, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 129/2007.

- Закон о култури, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 72/2009.
- Закон о утврђивању надлежности АПВ, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 99/2009, 67/12-Од УС.
- Јањић, Душан, *Нове националне мањине и демократска мањинска политика*, Институт за миграције и народности, Загреб, 2009.
- Кимлика, Вил, *Мултикултурално грађанство - либерална теорија мањинских права*, Центар за мултикултуралност, Нови Сад, 2002.
- Кимлика, Вил, Опалски Магда, *Може ли се извозити либерални плурализам?*, Београдски центар за људска права, Београд, 2002.
- Кумлика, Will, *Politics in Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Комшић, Јован, *Дилеме демократске нације и аутономије - огледи о политичкој транзицији у Србији*, Службени гласник, Београд, 2006.
- Лшонц, Алпар, *Мултикултуралност и етнокултурални диверзитет*, у Горан Башић (ур.) *Демократија и мултикултуралност у југоисточној Европи*, Центар за истраживање етничитета, Београд, 2003.
- Марковић, Ксенија, „Модели политичке и друштвене интеграције националних мањина“, у *Компаративна политика - есеји*, (ур.) Зоран Крстић, Факултет политичких наука, Београд, 2014.
- Пајванчић, Маријана, Ђорђевић, Снежана, Јованић, Татјана, Прокопијевић, Мирослав, Попов, Александар, Вучетић, Дејан и Митић, Андреј, *Појмовник децентрализације*, Канцеларија Националног савета за децентрализацију Републике Србије, Београд, 2011.
- Петровић, Милан, *Наука о управљању као претпоставка управне политике (Општи део)*, Ниш, 2006.
- Rehman, Javid, *The Weakness in the International Protection of Minoritiz rights*, Kluwer Law International, Hague, 2000.
- Становчић, Војислав, „Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права“, у *Годишњак*, Факултет политичких наука, Београд, 2008.
- Таталовић, Сениша, „Етнички сукоб и еуропска сигурност“, *Политичка култура*, Загреб, 2003.

- Устав Републике Србије, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 98/2006.
- Horowitz, Donald, *A Democratic South Africa: Constitutional Engineering in a Divided Society*, University of California Press, Berkeley, 1991.
- Capotorti, Francesco, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, 1991.

Ksenija Markovic, Andrijana Jovanovic

**NEW APPROACHES TO THE MINORITY
QUESTION: DECENTRALIZATION
AND ETHNIC MINORITIES
- THE CASE OF SERBIA**

Resume

Every society/country with residing national minorities is faced with the dilemma how these “special” social groups are incorporated in the wider community. Integration through the process of decentralization is one way, since it strengthens the democratic structure of the society, protects minorities and encourages civil participation, creating a positive identification of the citizens with the society. The integration process in this work will be considered from the point of justice, where the objective of the integration is achieving a legal equality between national minorities and the majority, or the reduction of the supremacy of the majority. An essential prerequisite for successful policy of minority integration is prevention of conflict escalation between different ethnic groups. The integration process is based on respect for the principles of tolerance and interaction. Integration policy should bring together the interests of the majority and minority, and create a sense of belonging to a common society, and thus reduce the risk of segregation of ethnic communities, especially those that are geographically concentrated. Successful minority policy must be in accordance with the principles of integration and decentralization, and cannot be based only on political calculations between political leaders of majority and minority. Also influen-

ce of political leaders of national minorities on work of National Councils must be reduced. The assumption is that the interest of the minority parties for the realization of interests over national councils weakens if they are allowed to express their interests in political life, by opening the political process. However, reducing the influence of political parties can be achieved through decentralization of political process in total, and through decentralization of local self-government and minority governments- National Councils. This model implies the election of local minority self-governments, which would allow for direct participation of citizens in exercising their right, as a condition for the development of democracy. The decentralization process, as a process and principle of organization and distribution of powers is closely linked to the principle of democracy and democratic values, and the most modern democracies has adopted decentralization as a crucial organizational principle, especially in such complex matters. In addition to encouraging and improving the efficiency of the political and economic processes in the society and the state, decentralization has a positive and intensifying effect in all local communities, the identity of citizens and their identification with the values, interests and processes in the local community and the broader community, on the other side. In short, decentralization strengthens the democratic structure of society, protects minorities and fostering civil participation, creating a positive identification of the citizens with the society, and the society in which it is implemented consistently show a much higher level of stability compared to the one where the central government is crucial, or almost the only instance of decision making.

Keywords: national minorities, integration, decentralization, minority rights, minority policy in the Republic of Serbia.

Овај рад је примљен 5. јуна 2015. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 28. августа 2015. године.