

## Nacionalne manjine u Srbiji i pregovori sa Evropskom unijom

### Uvod

Savet za inkluzivno upravljanje (CIG) održao je 1. jula 2015. godine u Beogradu sesiju Regionalnog foruma na kojoj su prisustvovali članovi Foruma iz 6 opština<sup>1</sup>.

Ovaj okrugli sto predstavlja četvrti tematski skup Regionalnog foruma posvećen procesu evropskih integracija. Tema ovog skupa je bio proces usvajanja posebnog akcionog plana za nacionalne manjine u Srbiji, a u okviru poglavlja 23 pretpripravnih pregovora.

Cilj skupa je bio pre svega upoznavanje članova Foruma sa procesom pripreme za pregovore u poglavlju 23 i posebno oko rada radne grupe za pripremu akcionog plana. Takođe, cilj skupa je bio i da se učesnici upoznaju sa inicijativama za unapređenje saradnje Vlade, lokalnih zajednica i manjinskih zajednica. Učesnicima je predstavljen i rad Nacionalnog konventa, odnosno radne grupe za poglavlje 23. Nacionalni konvent je široka koalicija organizacija civilnog društva u Srbiji (u najširem mogućem smislu: sem nevladinih organizacija uključuje i univerzitete, sindikate, strukovna udruženja itd.)

Okrugli sto je deo inicijative koju je podržala Fondacija za otvoreno društvo.

Ovaj izveštaj nudi kratak pregled diskusija koje su vođene za okruglim stolom. Da bi se podstakao otvoreni razgovor, veći deo diskusije je održan pod Chatham House pravilom, te navodi izlaganja nisu pripisani određenim govornicima. Saradnik CIG-a u Srbiji, Igor Novaković, pripremio ovaj izveštaj, i CIG snosi odgovornost za njegov sadržaj.

### Proces pripreme za pregovore u poglavlju 23. Izrada posebnog akcionog plana za nacionalne manjine

Jedan od prisutnih učesnika iz Beograda otvorio je diskusiju napominjući da Evropska unija (EU) nema direktne nadležnosti po pitanjima nacionalnih manjina, ali da je zabrana bilo koje vrste diskriminacije je fundament na kojem počiva EU upravo zbog toga što je nastala na principima slobodnog tržišta. EU dakle nema sopstvene instrumente koji bi se ticali prava manjina, te zato preuzima gradivne elemente koje su razvile druge Evropske institucije koje se mnogo više bave pitanjem ljudskih prava, a to je pre svega Savet Evrope, odnosno Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina. Kako je Srbija potpisala ovu Konvenciju, na svake četiri godine se sačinjava izveštaj o implementaciji Konvencije, u okviru kojeg se nalaze i preporuke šta vlast u Srbiji treba da učini kako bi se odredbe Konvencije što bolje

---

<sup>1</sup> Opštine Nova Varoš, Prijepolje, Priboj, Sjenica, Tutin i grad Novi Pazar.

implementirale u budućem periodu. Upravo ove preporuke predstavljaju osnovu za deo (velikog) Akcionog plan u poglavlju 23 pretristupnih pregovora Srbije o ulasku u članstvo Evropske uniju (pošto je ovo jedno od najvećih poglavlja, i sadrži sem osnovnih prava i sve aspekte i elemente vezane za pravosuđe).

Drugi učesnik iz Beograda je naglasio da je izrada posebnog Akcionog plana za nacionalne manjine zahtevana od četiri susedne države koje su i članice Evropske uniji, i čije manjine žive u Srbiji. Razlog zbog čega se tek sada počelo sa izradom ovog posebnog nacionalnog plana je taj što je bilo potrebno da se i predstavnici manjina aktivno uključe u proces, a to je moglo biti urađeno tek po okončanju izbora za nacionalne savete. Sada je formirana radna grupa za izradu akcionog plana, koju sačinjavaju eksperti i neki od predstavnika nacionalnih saveta. Konkretni rad je podeljen na 11 podgrupa koji se bave različitim segmentima koji će ući u poseban akcioni plan. Očekuje se da će prva verzija akcionog plana biti izrađena do septembra 2015, da bi potom bila stavljena na javnu raspravu. Posebni akcioni plan će biti upravo šansa da se sva problematična pitanja vezana za položaj i status nacionalnih manjina u Srbiji popišu i stave na dnevni red.

Jedan od učesnika koji je blizak radnoj grupi za poseban akcioni plan je rekao da je cela situacija oko izrade posebnog akcionog plana veoma zamagljena, pošto se ne zna kako će na kraju plan izgledati. Takođe, naglasio je da se u ovom trenutku ne zna kako će funkcionisati radne podgrupe, te je izrazio skepsu da će projektovani datumi biti ispoštovani.

Nekoliko drugih učesnika, što iz Regiona, što iz Beograda iznelo je uverenje da će nacrt posebnog Akcionog plana biti donet manje više na vreme. Očekuje se da će rok za implementaciju posebnog Akcionog plana za nacionalne manjine biti 2018. godina, dok će kontrolu vršiti Evropska komisija, rekla je jedna od učesnika bliska procesu.

Neki od članova Foruma su izneli stav da je formirana grupa koja je sačinjena za izradu posebnog akcionog plana previše uska, te da je potrebno šire uključivanje civilnog društva. Drugi učesnici, koji su uključeni u ceo proces, odvratili su da je u procesu izrade imperativ stavljen na efikasnost funkcionisanja Radne grupe, dok će prilike za raspravu i uključivanje šireg civilnog društva biti onog momenta kada se izađe sa prvim nacrtom akcionog plana.

Učesnica iz Beograda je naglasila da je uloga opština u ovom procesu veoma važna i da je upravo primena odredbi zakonodavnog okvira i ljudskih i manjinskih prava upravo na lokalnim samoupravama. Upravo će obaveze lokalnih samouprava biti definisane u okviru posebnog Akcionog plana. Ona je naglasila da je i oko poglavlja 23, kao i oko drugih poglavlja dobro bilo da svaka od opština imenuje po jednu osobu tzv. „evropskog službenika“, koji bi bio zadužen za komunikaciju sa Vladom oko pitanja vezanih za pregovore. Time bi se omogućilo da komunikacija bude dvosmerna.

Članica Foruma, pripadnica civilnog društva iz Regiona, navela je da ako je rok za izradu posebnog Akcionog plana septembar-oktobar, postavlja se pitanje kako će se omogućiti i široka participativnost na lokalni. Ona je izrazila skepsu, pošto se organizacije civilnog društva na lokalni prilično ignorišu. Ona je upitala sve prisutne koji su to mehanizmi za kontrolu lokalnih administracija tokom implementacije svega onoga što je dogovoreno u Beogradu.

Učesnica iz Beograda je rekla da je potrebno iskoristi nekoliko mehanizama koji postoji – što preko dijaloga sa opštinama i nacionalnim savetima, što preko već postojećih mehanizama koje su napravile organizacije civilnog društva, kao što je Nacionalni konvent o pristupanju EU.

Stalni član Foruma koji učestvuje u radu jedne od lokalnih samouprava u Regionu, naveo je da prilikom pripreme posebnog Akcionog plana treba imati u vidu disproporciju između nacionalnih manjina u Srbiji, kako u broju tako i u organizovanosti. Značajnu razliku predstavlja činjenica da neke od manjina nemaju tzv. matičnu državu koja je članica EU, te zbog toga nisu ni u prilici da imaju podršku sa strane.

Stalni član Foruma iz Novog Pazara je naglasio da je stranka koju predstavlja sačinila listu prioriteta koji treba da uđu u akcioni plan za manjine: 1) donošenje novog jedinstvenog krovnog zakona o manjinama; 2) donošenje zakona o lustraciji; 3) pokretanje istrage za rešavanje pitanja nestalih, masovnih otmica Bošnjaka, ubistava i drugih dela koja su počinjena nad Bošnjacima (npr. granatiranje Kukurovića, paljevina Bošnjačke Mahale u Kosovskoj Mitrovici, napadi na kancelariji manjinskih političkih partija); 4) adekvatna zastupljenost manjina u policiji, sudu, tužilaštvu, BIA, carini itd.; 5) donošenje novog zakona o udžbenicima; 6) donošenje zakona o osnovama vaspitanja i obrazovanja; 7) donošenje novog zakona o teritorijalnoj organizaciji Srbije 8) donošenje novog Zakona o lokalnoj samoupravi; 9) donošenje novog Zakona o izborima za Narodnu skupštinu; i 10) promena ustava Srbije.

Član Foruma iz Zapadnog dela Regiona požalio se na preglomaznu i neefikasnu upravu u opštinama Regiona, i zapitao se kada će početi da se ispunjavaju pozitivne odredbe u vezi sa manjinama, pre svega u vezi sa zapošljavanjem u opštinskim administracijama, policiji i sudstvu. Da li je moguće da bar jedan od tužilaca u ovoj zemlji bude Bošnjak – upitao je?

Učesnica iz Beograda je istakla da je implementacija upravo ključ, odnosno potrebno je naterati ljude da rade svoj posao. Srbija neće ostvariti napredak ako nema implementacije. Treba posmatrati posebno Akcioni plan kao instrument kojim će se neka od pitanja staviti na dnevni red, njime treba da se popišu svi postojeći izazovi i da se odrede razumni vremenski rokovi za njihovo rešavanje.

Potrebno je unaprediti rad na ovom polju. 2017. očekuje se izmena zakona o nacionalnim manjinama, jer nije samo cilj da se uspešno završe pregovori u poglavlju 23 i 24, već je cilj da se manjine integrišu, a Srbija da postane uređeno, stabilno i demokratsko društvo. Što podrazumeva jedan dobar i ozbiljan posao koji treba da se odradi više samostalno i treba da se odradi za sve.

### **Saradnja manjinskih zajednica i Vlade i pretpristupni pregovori**

Učesnik iz Beograda je istakao da pitanja u vezi sa manjinama treba sagledavati na celovit način. U celokupnom procesu oko položaja nacionalnih manjina problem je što manjine nisu adekvatno zastupljene. On je naglasio da je pitanje nacionalnih manjina u suštini pitanje svih građana Srbije, pitanje građanskih politika, te je stoga potreban široki dijalog između stanovništva. Međutim, problem je način na koji država bira sagovornike, da bi se taj dijalog ostvario.

Stoga se Srbija sada suočava sa posledicama pogrešne manjinske politike od 2001. godine naovamo. Maltene svi zakoni koji se tiču nacionalnih manjina imaju neka loša rešenja, i predstavnici države su ovoga svesni, ali problem ne rešavaju. Da bi se problem rešio potrebno je da postoje konkretne politike i odgovarajuće institucije. On je postavio pitanje ko su ljudi koji sede u Vladi i koji se bave manjinama u smislu stručnosti, koji odlučuju o manjinskim pitanjima? Manjinskim pitanjima se bavi nekoliko institucija, ali nema sveobuhvatnog pristupa, nema koordinacije između različitih tela.

Isti učesnik je naglasio da su nacionalni saveti državna tela koja nisu u sistemu Vlade, poput lokalnih samouprava, i da su po članu 75 Ustava Srbije nacionalne manjine nosioci prava i da oni mogu osnovati nacionalne savete – upravo u ovim odredbama krije se prostor za organizacije civilnog društva.

Prava nacionalnih manjina se u 90% ostvaruju u lokalnim samoupravama, te je stoga potrebno da lokalne samouprave budu više uključene u sam proces. U Mađarskoj je sistem formiran tako da se manjine stimulišu (i da im se omogući) da svoja prava ostvaruju upravo prvo na lokalnu. Treba naglasiti da je proces kroz koji je usvojeno ovo rešenje bio dug – trajao je čak 10 godina, sa dva stalna okrugla stola na kojima su učestvovali predstavnici vlasti, predstavnici manjina i lokalne samouprave. Formiranje su manjinske samouprave pri svim opštinama koje imaju svoje budžete, upravljaju školama, dele plate. Takođe, što se tiče parlamenta, manjinske samouprave imaju pravo izbora predstavnika u parlamentu za svaku manjinu koji nema pravo glasa, ali oko pitanja koja se tiču nacionalnih manjina imaju pravo veta u odborima.

Jedan od stalnih učesnika Foruma iz Novog Pazara je istakao da ne postoji i dalje definicija šta je nacionalni savet. Ovo pitanje treba da uđe i u akcioni plan reforme političkog sistema koji trenutno izrađuje vladajuća politička elita u Srbiji. Novi zakon o nacionalnim manjinama treba da bude u kategoriji koja je malo niža od Ustava i on treba da da odgovor na pravednije političko predstavljanje, odnosno treba da doći do boljeg rešenja od prirodnog praga. On je naglasio da je jasno da sa trenutnim rešenjima manjinske samouprave nemaju kapaciteta za kulturnu politiku i da se ta pitanja moraju rešavati kroz decentralizaciju manjinske samouprave i njihovo vezivanje za opštine.

Jedan od prisutnih učesnika je naglasio da iz procesa reforme zakona ne mogu biti isključene lokalne samouprave, i da je potrebno promeniti pristup ka lokalnim samoupravama, pošto su one važne za sigurnost i ljudsku bezbednost u Srbiji.

Stalni član Foruma iz Novog Pazara koji je dobro upoznat sa saradnjom lokalnih zajednica sa centralnim organima vlasti, naglasio je značaj otvaranja republičkih institucija. Potrebno je da se ostvari bolja komunikacija sa građanima i Novi Pazar je jedini veliki grad u Srbiji koji nije regionalni centar. Treba da postoji jasna vertikalna organizacije vlasti odnosno pružanja usluga sa kojima će se građanima omogućiti da bolje i lakše uživaju svoja prava.

Treba imati na umu, i ostvarivanje ekonomskih prava, za čega je, kako je naglasio član Foruma iz Novog Pazara, potrebna regionalizacija. Danas mi imamo slučaj da su statistički regioni kreirani na papiru pre sedam godina kako bi Srbija mogla da učestvuje na konkursima EU i kako bi za određene delove Srbije mogla da povlači sredstva. Pri tom su definisani samo regioni tipa

NUTS 2<sup>2</sup>, dok su regioni tipa NUTS III ostali nedefinisani. On je rekao da ostajući isključivo na nivou NUTS 2, Srbija ostaje rasparčana na celine koje su privredno jako heterogene, ističući primer Jugozapadne Srbije/Sandžaka koja je pre svega orjentisana na poljoprivredu, a pripada istom statističkom regionu kao i Šumadija, te se sveukupno ceo statistički region vodi kao industrijski. On je istakao da bi stoga bilo dobro da bi Jugozapadna Srbija, odnosno svih osam opština Regiona, trebale da postanu NUTS III region u okviru već postojećeg NUTS II regiona.

Drugi članovi Foruma i učesnici su naveli da je prilikom prethodnog „dizajniranja“ statističkih regiona namerno uzet NUTS II, zato što se time povećavaju i izgledi za dobijanje nekih fondova EU poput onih za kohezioni razvoj koji su namenjeni samo ovim regionima.

## **Poglavlje 23 – drugi načini angažovanja**

Jedan od učesnika iz Beograda je upoznao prisutne sa radom Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji ističući da je to koalicija od preko 500 članica iz civilnog društva Srbije, i koje je uspostavilo institucionalni odnos sa državnim institucijama. Rezolucijom Narodne skupštine Republike Srbije odlazi na Odbor za evropske integracije koji je obavezan da razmatra njihove predloge, a sada je u toku i uspostavljanje novih mehanizama.

Radna grupa za poglavlje 23 je uključena u procese oko donošenja i „velikog“ akcionog plana za poglavlje 23, kao i posebnog akcionog plana za manjine. On je naglasio da akcioni plan neće biti usvojen pre nego što se otvori poglavlje.

Članica Foruma iz Novog Pazara je naglasila da je potrebno da se što više ljudi uključi i da cela inicijativa dođe i na lokal. Akcioni plan mora da u sebi ima uključene i potrebe lokalnih samouprava. Ona je naglasila da treba da se ostavi za sobom sintagma „mi treba da pokušamo“, već upravo treba da se dese druge stvari i da se ljudi konkretno uključe.

Jedan od stalnih učesnika Foruma je potom otvorio diskusiju o tome koji bi model bio najbolji za aktivno uključivanje Regionalnog foruma. Članica Foruma iz Novog Pazara je odgovorila da ne bi bila losa praksa da se formiraju kontaktne tačke, koje bi na neki način bile povezane sa konventom i davale korisne inpute. Drugi članovi Foruma su podržali ovaj predlog ističući da bi možda bilo dobro da se u okviru Foruma formira mala radna grupa koja bi uključila civilni sektor iz Regiona i predstavnike lokalnih samouprava, kako bi se formirao mehanizam koji bi mogao da bude u stalnom kontaktu sa Nacionalnim konventom.

Članovi Foruma koji su politički aktivni su podržali ovu inicijativu.

## **Zaključci i preporuke**

Učesnici Foruma su izneli sledeće zaključke i preporuke:

- Potreban je novi zakonodavni okvir za manjine i oko njega treba da se otvori široka debata u kojoj će biti uključeni široki slojevi društva u Srbiji. Posebno je nužno da

---

<sup>2</sup> NUTS (nomenclature d'unités territoriales statistiques) je standard za implementaciju statističkih regiona koji služe za unapređenje raspodele sredstava u EU. Postoji nekoliko nivoa NUTS regiona. Prvi nivo je sama država (NUTS1), drugi nivo (NUTS 2) su regioni koji imaju do 2 miliona stanovnika i to su osnovni regioni za primenu regionalnih politika, i treći nivo (NUTS 3) su regioni koji imaju preko 150 hiljada stanovnika.

doprinos ovom procesu daju lokalne samouprave, pošto su one ključno mesto gde se ostvaruju manjinska prava.

- Ključ za poštovanje prava nacionalnih manjina je implementacija postojećih zakona i na tome Forum treba da poradi u budućem periodu.
- Članovi Foruma iz regiona koji učestvuju u izradi i akcionog plana za poglavlje 23 i posebnog akcionog plana za manjine treba da otvore i dijalog na lokalnu kada se izradi nacrt posebnog akcionog plana kako bi se izašlo sa što kvalitetnijim predlozima i kako bi interesi zajednica na lokalnu mogli biti odslikani u ovom dokumentu.
- Forum treba da posluži kao prostor za debatu o ovim pitanjima, i učesnici Foruma bi mogli samostalno da organizuju manje sednice na kojima bi se o njima raspravljalo. Forum može da uspostavi i stalni direktni kontakt sa Nacionalnim konventom, odnosno Radnom grupom za poglavlje 23, i da daje direktno informacije od značaja za njegov rad. Jedan od modela po kojem može da se ostvari komunikacija je stvaranje lokalne regionalne kontaktne tačke sa centrom u Novom Pazaru.

## Učesnici

### *Članovi Foruma*

**Zora Ćelović**, direktor, NVO Ženska inicijativa, Priboj  
**Aida Ćorović**, narodna poslanica, Demokratska stranka  
**Branislav Dilparić**, predsednik Skupštine Opštine Nova Varoš, Socijalistička partija Srbije  
**Mirsad Duran**, direktor, NVO Nova Vizija, Prijepolje  
**Enis Imamović**, narodni poslanik, Stranka demokratske akcije Sandžaka  
**Mirsad Jusufović**, član gradskog veća grada Novog Pazara, Sandžačka demokratska partija  
**Fahrudin Kladničanin**, direktor, Forum 10, Novi Pazar  
**Šemsudin Kučević**, predsednik Opštine Tutin, Stranka demokratske akcije Sandžaka  
**Sanja Manović**, odbornica Skupštine Opštine Priboj, Srpska napredna stranka  
**Fahrudin Mekić**, šef kabineta gradonačelnika Novog Pazara, Sandžačka demokratska partija  
**Hazbo Mujović**, predsednik Opštine Sjenica, Stranka demokratske akcije Sandžaka  
**Zibija Šarenkapić**, direktor, NVO Kulturni centar Damad, Novi Pazar  
**Ahmedin Škrijelj**, sekretar Bošnjačkog nacionalnog saveta  
**Samir Tandir**, potpredsednik, Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka  
**Teo Taraniš**, Forum 10, Novi Pazar  
**Sulejman Ugljanin**, narodni poslanik, predsednik Bošnjačkog nacionalnog saveta i predsednik Stranke demokratske akcije Sandžaka  
**Saša Vasilić**, predsednik skupštine Opštine Priboj, Srpska napredna stranka  
**Almir Vučelj**, saradnik na projektima, Kancelarija OEBS u Novom Pazaru

### *Vlada Srbije*

**Tanja Mišćević**, šef Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji  
**Dušanka Popović**, savetnik u Sektoru za nacionalne manjine Kancelarije Vlade Srbije za ljudska i manjinska prava

### *Narodni poslanici*

**Sabina Dazdarević**, narodna poslanica, Stranka demokratske akcije Sandžaka  
**Meho Omerović**, narodni poslanik i predsednik Odbora za ljudska i manjinska prava Narodne skupštine Republike Srbije, Socijaldemokratska partija Srbije

### *Ostali učesnici*

**Milan Antonijević**, koordinator grupe za poglavlje 23 Nacionalnog konventa o EU, Kuća ljudskih prava, Beograd  
**Goran Bašić**, direktor Centra za istraživanje etniciteta

### *Fondacija za otvoreno društvo i Savet za inkluzivno upravljanje*

**Shpetim Gashi**, potpredsednik, Savet za inkluzivno upravljanje  
**Alex Roinishvili Grigorev**, predsednik, Savet za inkluzivno upravljanje  
**Jadranka Jelinčić**, izvršna direktorka, Fondacija za otvoreno društvo  
**Igor Novaković**, saradnik u Srbiji, Savet za inkluzivno upravljanje  
**Aleksandra Šanjević**, programski koordinator, Fondacija za otvoreno društvo