

*Данијела Ненадић**

Институт за политичке студије, Београд

САВЕТИ ЗА МЕЋУНАЦИОНАЛНЕ ОДНОСЕ КАО МЕХАНИЗАМ ИЗГРАДЊЕ ПОВЕРЕЊА МЕЋУ ЗАЈЕДНИЦАМА У КОНТЕКСТУ МУЛТИКУЛТУРАЛИЗМА У СРБИЈИ

Сажетак

Јавне политике Републике Србије у свим областима темеље се на идеји мултикултурализма. Укључивање заједница и унапређење односа међу заједницама циљ је коме би свако етнички разнолико друштво требало да тежи. У раду су укратко приказане главне карактеристике и предности мултикултурализма у савременим друштвима, те указано на дилеме и изазове са којима се, у теорији и пракси, мултикултуралне политике суочавају, и предочене идеје интеркултуралности. Посебан осврт стављен је на разматрање ситуације у Републици Србији. Укратко је представљен контекст за разумевање специфичности српског друштва. Као пример механизма изградње поверења и односа међу заједницама, у контексту мултикултурализма, анализирано је функционисање савета за међунационалне односе чији је циљ унапређење националне равноправности. У последњем делу рада предочени су резултати истраживања, указано на предности и недостатке у раду савета и предложене могуће мере за даље унапређење функционисања ових тела.

Кључне речи: мултикултурализам, интеркултурализам, савети за међунационалне односе, национална равноправност, поверење

* Имејл адреса: daniijela.nenadic@gmail.com; ORCID: 0009-0009-4269-0517.

УВОД

У мултиетничким државама, каква је Република Србија, од великог значаја је успостављање добрих односа између већинског народа и припадника националних мањина. У документу „Мањинска политика и интеграција у Србији” наводи се да „у државама са етнички разноликим становништвом функционалност државе у знатној мери зависи од њене способности да ствара услове у којима не долази до подвајања и сукобљавања етничке лојалности, то јест лојалности националној заједници и грађанске лојалности, то јест лојалности друштву и држави” (Ђурђевић, 2014). Настојање да се изгради друштво које сви грађани доживљавају као „своје” и постижу висок степен идентификације и осећаја припадности са њим у сржи је свих демократских друштава у свету. Концепти на којима се темеље савремена друштва (мултикултурализам, интеркултурализам, итд.) и на њима засноване теорије, настоје да пронађу најбоље начине за друштва, уз разумевање и уважавање разлика које у тим друштвима постоје. Укључивање свих грађана и група у друштвене, политичке, институционалне, економске и друге токове у друштву повећава шансе за стабилно функционисање држава и смањује могућности сукоба заснованих на искључености и/или неразумевању и недовољној комуникацији између група које се по својим основним карактеристикама (национална припадност, религија, сексуална припадност, итд.) битно разликују од већинске заједнице.

И поред тога што су научна разматрања, као и практична истраживања у овој области изузетно богата, питање укључивања мањина и, још важније, успостављање квалитетног односа између већине и мањина у друштвима и даље је једно од најизазовнијих питања за теорију и праксу. У прилог томе сведоче нестабилности у друштвима (па и оружани сукоби) широм света. Европа, и поред Европске уније која је створена као мировни савез, није „имуна” на поменуте изазове. Република Србија, након драматичних 90-их година прошлог века, настоји да изгради чврсте институционалне и законодавне механизме за заштиту права националних мањина и њихово ефикасно укључивање у процес доношења одлука, опредељујући се за политику мултикултурализма. У пракси је и даље пуно изазова када се ради о укључивању националних мањина и стварању кохезије у друштву, што говори у прилог потреби да

држава и друштво наставе да активно проналазе решења којима ће бити обезбеђено поштовање свих права гарантованих Уставом и законима.

Овај рад полази од тезе да је мултикултурализам, начелно, опредељење српског друштва. Укратко је предочен теоријски оквир за схватање концепта мултикултурализма (и интеркултурализма), као и контекст у Републици Србији. Централни део рада посвећен је саветима за међунационалне односе, једном од инструмената за успостављање односа поверења и изградњу чврстих односа између већине и припадника мањина. У том смислу рад анализира какви су односи између већинског народа и националних мањина кроз анализу савета за међунационалне односе, тела предвиђеног законом, а чији је циљ управо успостављање дијалога и сталне комуникације између заједница које живе на територије једне јединице локалне самоуправе (у даљем тексту: ЈЛС), у циљу а) одржања добрих односа између заједница; б) уочавању и спречавању могућих конфликта и в) решавању постојећих проблема и изградњи поверења.

ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

Тежња да друштва постигну заједнички идентитет и тиме обезбеде политичку и сваку другу стабилност један је од највећих изазова у историји модерних држава и друштава. Проналажење „веза које спајају” (Kimlika 2004, 253) заокупља либералне мислиоце и практичаре. У том смислу, мултикултурализам и теорије мултикултуралног грађанства издвојиле су се као принцип који најбоље осликавају и одговарају потребама савременог друштва, понајвише у Европи и северној Америци. Управо је Вил Кимлика (*Will Kymlicka*) почетком 2000-их објавио да је „битка добијена” и да су мултикултуралне политике најбоље решиле питање укључивања мањина, пре свега етничких, у друштва. Но, било је то преурањено проглашење победе. Последње две године сведоче о новим, великим изазовима, потакнутим, пре свега, такозваном мигрантском кризом и питањима укључивања и статуса миграната.

Многи теоретичари траже нова решења за идентитетске проблеме са којима се суочавају друштва. Ен Филипс (*Anne Fillips*) у књизи *Multiculturalism without Culture* указује на кризу концепта мултикултурализма тврдећи „да је нова врста мултикултурализма потребна” (Fillips 2007, 8). Ова теоретичарка ипак инсистира, као и

већина либералних мислилаца, на мултикултурализму као најбољем решењу за разнолика друштва, али уз уважавање нових околности. Филипс даље наводи да је мултикултурализам постао „изговор” за многа политичка и друштвена недела и наводи пример Аустралије која се још 1982. године декларисала као мултиетничка држава, а 1989. усвојила документ „Национална агенда за мултикултурално друштво”. Деценија владавине десничарских влада променила је покушаје да се друштво дефинише као вишекултурално и покренуло нове, оштре тврдње о такозваним аустралијским вредностима које се морају одржавати упркос приливу миграната из југоисточне Азије (3). Сличној ситуацији сведочимо и у Европи у којој се све више инсистира на томе да мигранти треба да се прилагоде вредностима друштва у које су дошли. Дијалог о могућим новим приступима и дефинисању вредности које би могле да буду заједничке и дељене, без губитка националног идентитета углавном изостаје. Стога сукоби постају неминовни, а велики део грађана се осећа искљученим. Оваква ситуација је отворила простор за критике мултикултурализма као оквира за изградњу стабилних разноликих друштава и подстакла поновни развој етноцентристичких политика. Потрага за (ре) дефинисаним концептом мултикултуралног друштва још увек траје.

Важно је напоменути да се са оваквим изазовима друштва суочавају вековима. Мултикултурализам се управо појавио као одговор на неуспех асимилационог приступа интеграцији различитих националних или етнокултурних заједница закључује Зоран Лутовац додаје да је он „временом постао један од оних појмова који се употребљавају толико често и неселективно да му се значење разводнило”. Лутовац разграничава појам мултикултуралности који се односи на „чињеницу постојања различитих етнокултурних заједница у једном друштву, а мултикултурализам претпоставља креирање, спровођење и евалуацију мултикултуралне политике” (Лутовац 2016, 410).

Мултикултурализам би требало да доведе до веће хомогености и повезаности друштва, уз очување посебности група и поштовање различитости. Циљ је стварање вредности које ће бити општеприхваћене у друштву, чиме ће бити достигнуто заједништво и чврста повезаност грађана. Према Нади Радушки, „као идеал о заједничком животу више етнолинвистичких заједница, мултикултурализам подразумева њихову коегзистенцују, узајамну толеранцију и једнакост и представља политички оквир у којем

различите културе могу слободно развијати своје идентитете, истовремено партиципирајући у јачању заједничких друштвених институција” (Радушки 2020, 38).

Иако заговорници мултикултурализма наводе да је овај концепт најбољи за разнолика друштва, пракса указује на многе проблеме и препреке за успостављање друштава заснованих на идејама мултикултурализма. Један од очитих проблема јесу и различита тумачења. За многа друштва, регулисање односа између већине и мањина довољна су „добра” законодавна решења за заштиту мањина. Друго, успешним моделима сматрају се друштва у којима нема отворених сукоба, макар та друштва била у сталним, „тињајућим” тензијама. Надаље, чињеница да заједнице уживају права и живе једна поред друге, без (пре)велике комуникације сматра се довољном за успешно функционисање друштава. Није мали број заговорника тезе да мултикултурализам представља претњу националном идентитету и тежњи да се очува изворни идентитет и заштити већина. Наводи се и страх од „превеликог” утицаја мањина, као и захтеви за ограничавање њиховог укључивања у друштво или постављање строжих услова за њихову интеграцију. Евидентно је да је конструктиван дијалог већине и мањина, као најважније средство за постизање мултикултурализма неопходан.

Горан Башић примећује да „непријатељи мултикултуралности, који своју инспирацију најчешће црпу из примордијалних и популистичких сентимената, али и из либералне традиције економске супрематије над друштвеном и политичком сфером, често су снажнији од нормативних стандарда помоћу којих се овај концепт утемељује као прихватљива основа друштвене организације у југоисточној и централној Европи” (Bašić 2004, 151).

Наведена питања, изазови и критике доводе до живе дебате у научним круговима, али и међу практичарима јавних политика. У настојању да се пронађу одговори на изазове све чешће се говори о интеркултуралности. За многе ауторе је овај концепт надоградња, а не замена за концепт мултикултурализма и повезаних политика.

У „Белој књизи о интеркултурном дијалогу“ коју су усвојили министри спољних послова у Савету Европе у Стразбуру, 7. маја 2008. године, наводи се да се „интеркултурни дијалог односи на отворену и достојанствену размену мишљења између појединаца, група различитог етничког, културног, верског и лингвистичком порекла и наслеђа уз заједничко разумевање и уважавање” (Dimitrijević 2009,

12). Како то Лутовац даље разрађује, интеркултурални дијалог јесте „размена идеја између појединаца и група различитог националног, етничког, верског или језичког порекла на начелима међусобног уважавања са циљем афирмисања толеранције, разумевања, предупређивања конфликта и јачању друштвене кохезије” (Лутовац 2016, 411).

Спринг институт (*Spring Institute*), у најкраћем, наводи да се мултикултуралност односи на друштва која чине неколико културних или етничких група у којима људи живе једни поред других, али без чврсте интеракције између етничких група. Интеркултуралност описује заједнице у којима постоји дубоко разумевање и поштовање свих култура. Интеркултурна комуникација се фокусира на међусобну размену идеја и културних норми и успостављање дубинских односа. У интеркултуралном друштву сви се мењају, јер уче једни од других и расту заједно (Shriefer 2016).

У закључку разматрања о теоријским оквирима појма и концепта мултикултурализма наводимо да највећу предност мултикултурализма треба тражити у чињеници да, применом ових политика, нико не остаје непромењен. Друштво постаје стабилно и просперира онда када се сви осећају добро у својим идентитетима, уз изградњу заједничког осећаја припадности.

КОНТЕКСТ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Мултикултурна друштва чињеница су данашњице. Велика већина друштава је мултикултурална и сва је прилика да ће таква остати у догледној будућности (Parekh 2000, 336). С обзиром на ту чињеницу, суштина изградње модерних друштава темељи се успостављању дијалога између различитих заједница и њима својствених култура. Како наводи Бику Парех (*Bhikhu Parekh*), три увида одређују поимање мултикултурализма: а) људи одрастају и живе у културно структурисаном свету и придају значајну вредност свом културном идентитету; б) различите културе представљају различите системе значења и визије доброг живота, а с обзиром да су све културе ограничене, дијалог између култура је обострано користан; и в) све културе су, осим примитивних, плуралне и саздане од континуираног разговора између њихових различитих традиција (Parekh 2000, 338).

Весна Станковић Пејновић указује да „изазови мултикултуралности леже у стварању сустава који ће омогућити мањинама уживање потпуне слободе развоја, те промоцију својих култура”, и додаје кључну одредницу да је „нужно узети у обзир, за сваку државу посебно, специфичност њезине културне, повијесне, демографске, економске, политичке и сваке друге околности” (Stanković Pejnović 2010, 483).

Република Србија једна је од држава коју одликује етничка разноликост. Србија је мултиетничка и мултикултурална држава коју настањују припадници многих националних мањина. Попис становништва одржан 2022. године показује да „Срби броје 5,4 милиона (80,6%), а три по бројности најрелевантније националне мањине су Мађари (184,4 хиљаде или 2,8%), Бошњаци (153,8 хиљада или 2,3%) и Роми (131,9 хиљада или 2,0%), док остале националности појединачно учествују са мање од 1% (Албанци 67,1 хиљада или 0,9%, Словаци 41,7 хиљада или 0,6%, Хрвати 39,1 хиљада или 0,6% и други)” (Raduški 2024, 14). Националне мањине су, углавном, територијално концентрисане на истом простору, са изузетком Рома који живе на територији читаве државе. Тако, на пример, Мађари традиционално живе у АП Војводини, Бошњаци у западној Србији (Рашки управни округ), Албанци на југу Србије, итд. У неким ЈЛС националне мањине представљају већину, односно „поред већинске нације још пет етничких заједница има високу територијалну концентрацију са апсолутном или релативном етничком превагом у најмање једној општини, и то Мађари у шест општина, Словаци у две, Албанци у две, Бошњаци у три и Бугари у две општине” (Радушки 2024, 21). Националне мањине углавном живе у пограничним деловима Србије и изразито су хомогене, што представља изазов у креирању јавних политика, али и успостављању добрих односа између заједница.

У демократским друштвима, признавање и заштита колективних права је један од три елемента доктрине управљања етничке хетерогености (Gurr 2000, 279). По мишљењу овог аутора, демократија представља други елемент, који обезбеђује институционална средства уз помоћ којих националне мањине осигуравају своја права и штите колективне интересе. Трећи елемент заснива се на принципу да се сукоби између група или група и државе најбоље решавају преговорима и сарадњом.

Односи заједница у Србији су стабилни и без отворених сукоба. У последње две деценије, у Србији нису забележени етнички сукоби

великих размера, а ниво институционалне заштите националних мањина битно је унапређен. И поред добрих резултата, бележе се изоловани етнички мотивисани инциденти, као и наводи о дискриминацији појединих етничких заједница, посебно када се ради о ромској и албанској националној мањини.

Односи већине и мањине најчешће се описују као добри и без проблема. Но, у пракси, нарочито у општинама и градовима у којима мањине имају бројчано преимућство у односу на српски народ, дешава се да заједнице живе једна поред друге а не једна са другом. Комуникација и заједничке активности често не постоје, па ни нема много простора и прилика за упознавање другости. Један од проблема јесте што има мало простора и прилика за заједничке активности већинског и мањинских народа. Језичка баријера, нарочито изражена на северу и југу државе, додатно отежава успостављање комуникације и дијалога између заједница. У том смислу, концепт мултикултурализма, за који се Србија (начелно и кроз законска решења) определила не може бити успешан уколико нема сарадње, преплитања и комуникације између грађана и заједница, и, последично, стварања чврстих веза и идентификације са друштвом у којем грађани живе.

На овом месту корисно је осврнути се и друштвену дистанцу између заједница у Србији, као показатељ односа између већине и мањинских група. Истраживање које су спровели Центар за истраживање етницитета и Институт друштвених наука имало је за циљ да прикупи податке о међусобним друштвеним односима српске већине и припадника, узорком обухваћених, седам националних мањина (Албанци, Бошњаци, Мађари, Хрвати, Роми, Румуни и Словаци). Истраживање је показало да је у Србији постоји социјална дистанца између припадника осам заједница, али и интегративни потенцијал који је потребно уткати у политике мултикултуралности (Bašić i drugi 2020).

ФУНКЦИОНИСАЊЕ САВЕТА ЗА МЕЋУНАЦИОНАЛНЕ ОДНОСЕ

Заштита права припадника националних мањина и побољшање њиховог положаја у фокусу су пажње у Србији последњих двадесет и више година. Институционални ниво заштите битно је унапређен, уз постојање бројних изазова о којима је потребно водити рачуна.

Заштита права националних мањина није посао завршен једном за свагда. Напротив, од кључне је важности наставак дијалога са представницима националних мањина, унапређење законске регулативе, спровођење усвојених политика и наставак политике интеграције мањина у друштво.

Механизми за успостављање комуникације између већине и мањина, нарочито у мешовитим срединама, у далеко су мањем фокусу. Разлоге треба тражити најпре у чињеници да су односи између заједница углавном добри и без сукоба, да су мањине заштићене и њихова права гарантована, и да је тиме осигурано поштовање принципа мултикултурализма.

Ситуација је, ипак, мало комплекснија. Одсуство отвореног сукоба не значи нужно постојање веза између већине и мањина, а још мање између самих мањина, нарочито оних територијално удаљених или оних чији су матерњи језици битно другачији. Миран суживот не гарантује познавање и прихватање другог и другачијег, упознавање култура и стварање заједничког идентитета. Најважнији задатак, успостављање дијалога, често остаје ван радара и пажње доносилаца одлука и ширег друштва.

У покушају да се успостави дијалог и повежу заједнице, макар на локалном нивоу, законом је предвиђено оснивање савета за међунационалне односе. Овај рад анализира постојеће стање када је реч о саветима за међунационалне односе, њихову улогу, домете, препреке у раду и даје препоруке за могуће унапређење ефикасности ових тела.

Када су први пут уведени, савети за међунационалне односе требало је да имају изузетно важну улогу у национално мешовитим срединама. Савети, како закон предвиђа, представљају важно тело које може значајно да допринесе побољшању међуетничких односа и остваривању, заштити и унапређењу националне равноправности. Активности ових тела би требало, да између осталог, утичу и на унапређење толеранције и заједничког живота различитих заједница у Републици Србији.

Закон о локалној самоуправи је дефинисао оснивање савета за међунационалне односе у оним ЈЛС које за то испуњавају законске услове, односно у национално мешовитим општинама и градовима.

Савети су конституисани након усвајања Закона о локалној самоуправи 2002. године као локална тела која имају за циљ успостављање етничке једнакости у општинама и градовима. Прве

анализе рада савета за међунационалне односе показале су низ недостатака у раду ових тела. *Водич кроз рад општинских савета за међунационалне односе* имао је за циљ да представи дотадашња искуства у раду ових тела али и да укаже на пожељне измене закона, како би био унапређено функционисање савета (Bašić 2006).

Посебан извештај о саветима за међунационалне односе који је израдио Заштитник грађана указао је да, „иако се чинило да је доношењем Закона о локалној самоуправи, јасније уређен положај и улога Савета за међунационалне односе на нивоу национално мешовитих општина и градова, у односу на решење у закону из 2002. године, то није случај и ова радна тела нису заживела у пракси”. Извештај је указао да, и поред законске обавезе, нису све национално мешовите општине и градови основале савет, скупштине општина не достављају предлоге одлука на мишљење савету, приметна је разнолика пракса у погледу броја чланова, дужине мандата, финансирања, те недостатак иницијативе овог тела да унапреди националну равноправност и делује превентивно. У извештају се наводи да је „став Заштитника грађана да је обавеза оснивања Савета у вези с потребом да на локалном нивоу постоји тело које омогућава свим националним заједницама да заједно разматрају питања међуетничких односа и остваривања права националних мањина. Такође, оснивање таквог тела је у интересу грађана и ЈЛС, јер заузимање заједничког става свих националних заједница, које су заступљене у Савету, приликом давања мишљења и предлога доприноси квалитету донетих одлука, толеранцији и стању људских и мањинских права, где их и непосредно остварују” (Заштитник грађана 2017, 1). Овај извештај садржи и низ препорука које је неопходно испунити у циљу постизања пуне делотворности ових тела.

Сачињене су и друге анализе, како државних органа, тако и невладиних организација у којима је закључено да је неопходно учинити додатне напоре на оспособљавању и оснаживању савета за међунационалне односе.

Резолуцијом о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Републици Србији из 2021. године, Комитет министара Савета Европе усвојио је препоруку у којој се наводи да је потребно „спровести препоруке Заштитника грађана Републике Србије наведене у његовом Посебном извештају о саветима за међунационалне односе” (Савет Европе 2021).

Закон о локалној самоуправи (ЗОЛС 2019) је претходних година измењен и допуњен у оним деловима који се односе на оснивање и функционисање савета, уз уважавање у одређеној мери препорука из поменутог Посебног извештаја о саветима за међунационалне односе који је израдио Заштитник грађана 2017. године. Без обзира на законски прецизније дефинисање избора чланова савета, улоге савета, периодике извештавања, јасно је да законска решења нису довела до очекиваног напретка у раду савета. Подаци показују различите праксе у скоро свим сегментима функционисања савета, од аката о оснивању, дужине мандата, учешћа заједница у раду савета, извештавања, достављања одлука и предлога скупштинама ЈЛС на мишљење савету, до предлагања превентивних мера и издвајања средстава за рад савета буџету.

После вишедеценијског (не)деловања ових тела може се констатовати, да и даље није довољно препозната улога, значај и ефективност деловања ових тела.

ЗАКОНОДАВНИ ОКВИР

Одредбама члана 98. Закона о локалној самоуправи, прописано је да се у „национално мешовитим јединицама локалне самоуправе оснива савет за међунационалне односе, као самостално радно тело, које чине представници српског народа и националних мањина”. Национално мешовитом ЈЛС, у смислу закона, „сматрају се јединице локалне самоуправе у којима припадници једне националне мањине чине више од 5% од укупног броја становника или припадници свих националних мањина чине више од 10% од укупног броја становника према последњем попису становништва у Републици Србији. Представнике у савету могу имати припадници српског народа и националних мањина са више од 1% учешћа у укупном становништву ЈЛС”. Према одредби закона, у савет могу бити изабрани и представници националне мањине чијих припадника има мање од 1% у укупном становништву општине, односно града. Савет разматра питања остваривања, заштите и унапређења националне равноправности. Законом је предвиђена обавеза „јединице локалне самоуправе на чијем подручју је у службеној употреби језик националне мањине, да у поступку промене назива улица, тргова, градских четврти, заселака и других делова насељених места прибави и мишљење савета за међунационалне односе”. Истовремено, овим

путем се обезбеђује спровођење обавезе свих ЈЛС да оснују савет, нарочито због чињенице да постојећим Законом нису предвиђене санкције против оних које не поступају у складу са овом нормом.

Министарство државне управе и локалне самоуправе, по члану закона, надзире његову примену, пре свега, „кроз обавезу достављања мишљења министарству о усклађености статута ЈЛС са законом, а онда и у сваком појединачном случају када министарство даје сагласност на предлоге јединица локалне самоуправе за промене назива улица, тргова, заселака, итд”.

Начин избора чланова, рада савета, надлежности уређује се посебном одлуком скупштине ЈЛС, а важно је истаћи да одборник у сазиву скупштине не може истовремено обављати функција члана савета.

Елемент позитивне дискриминације огледа се у чињеници да нити припадници већинског народа, нити мањинских народа не могу чинити већину у савету.

Одредбе закона којима се ближе уређује чланство у саветима прецизирају да, „у случају националних мањина које имају изабране националне савете, представници националних мањина у савету се бирају на предлог националног савета, а представнике српског народа предлаже стално радно тело скупштине јединице локалне самоуправе које обавља послове у вези са кадровским питањима”. На овај начин је дефинисан једнообразан начин избора чланова савета.

Одлуке се доносе консензусом чланова савета. „Савет о својим ставовима и предлозима обавештава скупштину ЈЛС која је дужна да се о њима изјасни на првој наредној седници, а најкасније у року од 30 дана. Савет подноси шестомесечни извештај скупштини о свом раду. Скупштина и извршни органи ЈЛС су дужни да предлоге свих одлука који се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету”.

Закон прецизира и да „савет за међунационалне односе има право да пред Уставним судом покрене поступак за оцену уставности и законитости одлуке или другог општег акта скупштине јединице локалне самоуправе ако сматра да су њиме непосредно повређена права припадника српског народа и националних мањина представљених у савету за међунационалне односе и право да под истим условима пред Управним судом покрене поступак за оцену сагласности одлуке или другог општег акта јединице локалне самоуправе са статутом” (ЗОСЛ, чл. 98).

НАЦИОНАЛНО МЕШОВИТЕ ЈЕДИНИЦЕ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ

За потребе овог рада доносимо приказ национално мешовитих ЈЛС према пописима из 2011. и 2022. године.

Према попису становништва 2011. године 72 ЈЛС су биле национално мешовите и имале обавезу да оснују савет за међунационалне односе. То су: Ада, Алибунар, Апатин, Бабушница, Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Бачка Топола, Бела Паланка, Бела Црква, Бечеј, Беочин, Бојник, Бољевац, Бор, Босилеград, Бујановац, Владичин Хан, Врање, Врбас, Вршац, Голубац, Димитровград, Дољевац, Жабал, Жагубица, Житиште, Житорађа, Зрењанин, Ириг, Кањижа, Кикинда, Ковачица, Ковин, Коцељева, Кула, Кучево, Лајковац, Лебане, Лесковац, Мајданпек, Мали Иђош, Медвеђа, Мeroшина, Неготин, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Нови Пазар, Нови Сад, Озаци, Панчево, Петровац на Млави, Пландиште, Пожаревац, Прешево, Прибој, Пријепоље, Сента, Сечањ, Сјеница, Сомбор, Србобран, Сремски Карловци, Стара Пазова, Суботица, Сурдулица, Темерин, Тител, Тутин, Чока и Шид (Bašić 2006).

Према резултатима пописа становништва из 2022. године, 68 ЈЛС национално мешовите ЈЛС са обавезом оснивања савета су: Апатин, Кула, Озаци, Сомбор, Алибунар, Бела Црква, Вршац, Ковачица, Ковин, Панчево, Пландиште, Бач, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Беочин, Бечеј, Врбас, Жабал, Нови Сад, Србобран, Сремски Карловци, Темерин, Ада, Кањижа, Кикинда, Нови Кнежевац, Сента, Чока, Бачка Топола, Мали Иђош, Суботица, Житиште, Зрењанин, Нова Црња, Нови Бечеј, Сечањ, Ириг, Стара Пазова, Шид, Прибој, Пријепоље, Сјеница, Коцељева, Нови Пазар, Тутин, Бор, Мајданпек, Неготин, Жагубица, Костолац, Кучево, Петровац на Млави, Бољевац, Бојник, Лебане, Лесковац, Медвеђа, Дољевац, Мeroшина, Бела Паланка, Димитровград, Босилеград, Бујановац, Владичин Хан Прешево, Сурдулица, Житорађа и Прокупље¹.

¹ За потребе ове анализе у одређивању национално мешовитих ЈЛС узета је методологија Центра за истраживање етничитета, из истраживања „Управљање у мултиетничким општинама, 2004-2005”, која је коришћена у *Водичу кроз рад општинских савета за међунационалне односе* (Bašić, 2006). За коначно одређење броја ЈЛС које по закону имају обавезу формирања савета за међунационалне односе неопходан је извештај Министарства државне управе и локалне самоуправе.

АНАЛИЗА РАДА САВЕТА ЗА МЕЋУНАЦИОНАЛНЕ ОДНОСЕ

За потребе овог рада анализирано је неколико кључних ствари када су у питању савети:²

- Број ЈЛС који има основан савет;
- Правни основ оснивања савета;
- Састав савета (број чланова савета, дужина мандата);
- Функционисање савета (број седница, разматране теме, покренуте иницијативе);
- Финансирање савета.

На крају анализе, понуђене су препоруке чији је циљ унапређење функционисања савета и препознавање важности улоге коју ова тела имају у национално мешовитим срединама, нарочито имајући у виду потребу јачања мултикултурализма.

Према критеријумима установљеним Законом о локалној самоуправи, 72 ЈЛС су национално мешовите (попис становништва 2011. године) и овај број је користило и Министарство државне управе и локалне самоуправе. Иако је последњи попис становништва одржан 2022. године, још увек нема званичних података колико је општина и градова, по критеријумима из закона, национално мешовито. Уколико се користи иста методологија као и после претходног пописа, број национално мешовитих ЈЛС је смањен и сада говоримо о 68 таквих ЈЛС. Међутим, овај број треба узети условно до потврде државних органа надлежних за питања савета за међунационалне односе. Имајући наведено у виду, овај текст анализира ЈЛС које су, по попису 2011. имале законску обавезу оснивања савета.

Методологија коришћена за овај рад заснива се, пре свега на *desk top* истраживању. Прегледани су и анализирани:

- Закон о локалној самоуправи;
- Посебан извештај Заштитника грађана о саветима за међунационалне односе;
- Извештај Канцеларије за људска и мањинска права о саветима за међунационалне односе;

² Анализа представљена у овом раду део је већег истраживања о функционалности савета за међунационалне односе које је ауторка текста урадила за потребе Савета Европе, а која ће бити објављена почетком 2025. године.

- Извештај о реализацији пројекта „Развијање, очување и неговање духа међунационалне толеранције код младих кроз унапређење рада савета за међунационалне односе у јединицама локалне самоуправе којом се негује толеранција и права националних мањина – националних заједница”;
- Акциони план за остваривање права националних мањина;
- Препоруке Саветодавног комитета Савета Европе;
- Водич кроз рад општинских савета за међунационалне односе.

Заштитник грађана годинама прати рад и функционисање савета за међунационалне односе па је, у сврху прикупљања тачних података и разумевање ситуације, обављен низ разговора са представницима ове институције. Различити доступни извештаји и документа, укључујући податке доступне на интернет презентацији Министарства за људска и мањинска права такође су били важан извор података и информација о саветима. Искуства међународних организација, пре свега Мисије ОЕБС-а у Републици Србији, такође су коришћена у анализи, нарочито имајући у виду да је Мисија била укључена у организовање обука за чланове савета, као и у пружање подршке раду савета.

Део анализе заснива се на квалитативном истраживању које је спроведено кроз упитник послат на адресе свих општина и градова који су имали обавезу оснивања савета. Најважнији делови упитника садржали су питања о раду савета, броју представника српског народа и представника националних мањина у савету, броју одржаних седница и одлукама које су донете на седницама савета, начинима деловања и периодици извештавања и буџету. Анализа је имала за циљ да установи број ЈЛС које су основале савет, степен функционалности тих тела, али и да утврди колико ЈЛС није испунило законску обавезу, те зашто је то био случај. Акти о оснивању савета којима је уређен делокруг, састав, начин избора и рада савета су прегледани и представљају основ за извођење закључака и препорука. Упитници су послати на адресе свих ЈЛС које су имале обавезу оснивања савета по попису из 2011. године. Свега је трећина одговорила на упитник (24 ЈЛС), а од тога у четири није формиран савет. Могуће разлоге за слаб одзив у попуњавању упитника треба, поред осталог, тражити и у расписаним локалним изборима у многим ЈЛС обухваћеним истраживањем и чињеници да је у многим ЈЛС скупштина била распуштена и формирана

привремени органи³. Учешће у овој анализи је било добровољно, па је и то могући разлог за изостанак одговора многих општина и градова. Било је и ЈЛС у којима су одговарали да је оснивање савета у надлежности локалних заштитника грађана, па је и то доказ о недовољном познавању законске регулативе и недовољне информисаности о овом телу.

Наведене препреке и изазови у прикупљању података говоре (и даље) у прилог чињеници да, и након двадесет година од увођења ових тела, њихов значај не само да није довољно препознат, већ су савети далеко од улоге коју би могли и требало да имају у друштву, односно у национално мешовитим срединама. Јединице локалне самоуправе декларативно потврђују заинтересованост за унапређење функционисања савета, али у пракси врло је мало савета који доприносе постизању националне равноправности, успостављању дијалога и заједништва, а тиме и мултикултурализма у својим срединама.

И поред наведених ограничења, ослањајући се најпре на доступне материјале, могуће је установити главне предности и недостатке у раду савета, те предложити смернице за унапређење функционисања ових тела.

Јединице локалне самоуправе у Аутономној покрајини Војводина у великој мери испуњавају законску обавезу оснивања савета, док је у другим деловима Србије та пракса разноврсна. Тако на југу Србије, од три општине у којима живе представници албанске мањине, само у општини Бујановац основан савет за међунационалне односе⁴. У Прешеву и Медвеђи то није био случај а представници локалне самоуправе нису навели разлоге за такво (не)поступање, тврдећи да је оснивање савета у плану.

Највећа уочена предност јесте да већина ЈЛС сматра савете важним телима и инсистира да је њихово постојање добродошло, корисно, па чак и неопходно. Друга уочена предност јесу измене Закона о локалној самоуправи које су унапредиле одређена спорна питања. Треће, све ЈЛС наводе да су међунационални односи добри или, барем, без сукоба.

³ Период попуњавања упитника био је новембар 2023 – јануар 2024.

⁴ Ипак, састав савета из периода истраживања није у складу са одредбама закона јер га чине представници албанске и ромске заједнице, док нема представника српског народа.

Када је реч о функционисању савета, пракса је, у свим аспектима рада савета, неуједначена. Илустрације ради, наводим само неколико примера. Законом је предвиђено да све области рада Савета, укључујући избор чланова, делокруг и начин рада, бивају уређени посебном одлуком скупштине града или општине, која се усваја системом просте већине одборника. Међутим, истраживање је показало да нису све ЈЛС основале савет одлуком. Неке су то учиниле пословником, неке решењем, а неке статутом. Дужина мандата је други велики изазов. У већини ЈЛС мандат савета је исти као и мандат скупштине ЈЛС (четири године), у неким је то пет година, а врло ретко три године. Иако закон не прецизира дужину мандата, јасно је да би ово питање требало уредити тако да буде исто за све ЈЛС и тако да није везан за дужину мандата одборника. Ако се савет посматра као механизам/инструмент за постизање националне равноправности и развој мултикултурализма, онда је јасно да би рад овог тела требало да буде омогућен независно од избора на локалном нивоу. Дobar пример да мандат траје пет година, увели су, на пример Нови Сад, Зрењанин и Житиште.

Када је реч о заступљености српског народа и мањинских народа, Закон предвиђа пропорционалну заступљеност, тако да ни већински народ ни било која мањина не могу да имају превласт. Националне мањине које имају своје изабране националне савете су предлагачи њихових чланова у Савету за међунационалне односе. Ова законска одредба се такође не поштује у свим ЈЛС што онемогућава постизање равномерне заступљености у складу са законом. У Лајковцу, рецимо, у којем живи ромска популација, савет је основан али је свих седам чланова било из српског народа.

Да би добро функционисали и испуњавали своју улогу, савети за међунационалне односе морају да одржавају седнице и да разматрају предлоге скупштина општина, али и да сами предлажу иницијативе за унапређење мултикултурног дијалога у њиховим срединама. Но, да су савети само „слово на папиру” говори и број седница које одржавају. У већини ЈЛС, седнице се одржавају врло ретко (једном или два пута годишње), док су неким ЈЛС одржане само конститутивне седнице. Примећено је да савети одржавају седнице само онда када би требало да дају сагласност на промену назива улица, тргова, итд, што је експлицитно наведено у закону. Изузетак по броју одржаних седница су Нови Сад, Бабушница, Димитровград и Житиште са више од петнаест одржаних седница.

Као што је наведено у делу који представља законски оквир, савет разматра питања „остваривања, заштите и унапређења националне равноправности, а да су скупштина и извршни органи ЈЛС дужни да предлоге свих одлука које се тичу националне равноправности претходно доставе на мишљење савету” (ЗОЛС, чл. 98). Овако широко постављено законско решење требало је да допринесе јачању улоге савета за међунационалне односе. Разумно је претпоставити да се питања из области образовања, социјалне политике, здравства, културе, информисања, па и буџет, тичу националне равноправности. Но, у пракси то није случај. Јединице локалне самоуправе су савету слале на мишљење предлоге одлука о промени назива улица, тргова, заселака и слично и то је заједничко свим ЈЛС. Међутим, тек је неколико ЈЛС потврдило да су слали и друге предлоге одлука и тиме укључивали савете у креирање политика за све грађане.

Иако предвиђена законом, обавезу да поднесу шестомесечне извештаје о раду скупштини општине, велика већина ЈЛС не испуњава. Обавезу доследно испуњава Нови Сад, савети у Малом Иђошу, Житишту и Владичином Хану то чине једном годишње, а остали не подносе извештај.

Неке ЈЛС издвајају средства у буџетима за рад савета, али већина нема посебно намењене финансије за ово тело. То битно онемогућава било какву превентивну активност савета, као и планирање активности које би за циљ имале јачање мултикултурализма. Иако недостатак финансија није најважнија и једина препреке за добро функционисање савета, неопходно је и кроз локалне буџете потврдити важност савета.

Већина савета није предлагала или организовала активности нити превентивне мере у својим локалним срединама. Као разлог најчешће наводе да нема проблема у њиховим срединама и потврђују добру атмосферу и дух толеранције. Овакви одговори указују на недовољно разумевање улоге(а) коју би савети требало да имају. Савети би могли (и требало) да буду кључни актери у постизању заједништва у заједници, превладавању живота једних поред других, унапређењу дијалога и изградњи заједничког, макар локалног идентитета.

ЗАКЉУЧАК

Све наведено указује да савети за међунационалне односе још увек не испуњавају обавезе предвиђене Законом, нити постижу главни ефекат националне равноправности и подстицања међуетничког дијалога на локалном нивоу. Низ активности и интервенција је неопходан како би ова ситуација била превладана. Измене закона су неопходне, али до њих, могуће је урадити многе ствари, најпре у информисању и едуковању чланова савета како би били боље „опремљени” да испуњавају своју улогу.

Савети, такође, могу бити добри механизми за дефинисање локалних политика, нарочито оних који могу да допринесу успостављању и одржавању сталног дијалога међу заједницама. Савети би требало да буду далеко активнији у својим срединама и да примерима добре праксе укажу на важност свог рада и подигну видљивост у заједницама.

Закључци који се намећу из анализе, али и претходних истраживања, говоре о неопходности даљих измена и допуна закона, интензивних обука чланова савета, уједначавања праксе у раду савета и обезбеђивања услова, укључујући и финансирање, за несметан и ефикасан рад савета за међунационалне односе.

На послетку, наводим неколико могућих (кључних) препорука за оснаживање улоге Савета за међунационалне односе:

- Изменити и допунити чланове Закона о локалној самоуправи који се односе на савете за међунационалне односе, и то пре свега у прецизнијем дефинисању делокруга послова савета тако да буде укључено више области у којима је неопходно мишљење савета;
- Прецизније дефинисати шта се подразумева под остваривањем, заштитом и унапређењем националне равноправности;
- Предлаже се већи степен укључености Министарства државне управе и локалне самоуправе и праћење обавезе ЈЛС да оснују савет за међунационалне односе;
- Неопходно је да ЈЛС у којима постоји обавеза оснивања савета доследно поштују закон у погледу оснивања, делокруга рада, финансирања и др;
- Предлаже се уједначавање текста одлуке о оснивању савета и израда модела одлуке који би служио као пример ЈЛС;

- Предлаже се дефинисање мандата савета, тако да мандат чланова савета не буде у вези са дужином мандата локалне самоуправе у циљу обезбеђивања континуитета и веће независности ;
- Предлаже се прецизирање или допуна појма националне равноправности тако да, осим утврђивања назива улица, тргова итд, укључује и друге области у којима је мишљење савета обавезно (буџет, култура, образовање, информисање, спорт, рад са младима и сл.);
- Јединице локалне самоуправе би требало да предвиде средстава за рад савета сваке године у својим буџетима;
- Неопходно је континуирано наглашавати важност савета за међунационалне односе и њихов могући позитиван допринос и то, како у локалним срединама, тако и у целокупном друштву;
- Обуке за чланове савета кључ су за ефикасно функционисање ових тела, те се предлажу сталне обуке и размена искустава и примера добре праксе;
- Предлаже се активнија улога савета и чланова савета у предлагању иницијатива за унапређење односа у локалној средини.

РЕФЕРЕНЦЕ

- Закон о локалној самоуправи [ЗОЛС], „Службени гласник Републике Србије”, бр. 129/2007, 83/2014 – др. закон, 101/2016 – др. закон, 47/2018 и 111/2021 – др. закон.
- Лутовац, Зоран. 2016. „Стање и перспективе мултикултурализма у Црној Гори.” У *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона*, ур. Војислав Становчић и Горан Башић, 409–432. Научни скупови, књига CLXV, Одељење друштвених наука, књига 38, Одбор за проучавање националних мањина и људских права. Београд: Српска академија наука и уметности-Институт друштвених наука.
- Заштитник грађана Републике Србије [Заштитник грађана], Посебан извештај Заштитника грађана о саветима за међунационалне односе, 17. јул 2017. Последњи приступ 14. 10. 2024. <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/5371/>

Posebna%20izve%C5%Altaj%20o%20savetima%20za%20me%C4%91unacionalne%20odnose.fin%20(003).docx.

Радушки, Нада. 2020. „Положај српске мањине у суседним државама у светлу евроинтеграцијских и геополитичких процеса.” *Војно дело* 72 (2): 37–55. Београд: Институт за стратегијска истраживања. doi: 10.5937/vojdelo2002037R.

Радушки, Нада. 2024. „Попис 2022. ? становништво Србије према националној припадности.” *Српска политичка мисао* 83 (1): 7–27. Београд: Институт за политичке студије. Doi: 10.5937/spm83-48586.

Савет Европе. 2021. Резолуција CM/ResCMN(2021)11 о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина од стране Републике Србије, 15. април 2021. Последњи приступ 14. 10. 2024. <https://rm.coe.int/4th-res-serbia-rs/1680a2c965>.

Станковић Пејновић, Весна. 2010. „Прошлост и будућност мултикултурализма на југоистоку Европе.” *Међународни проблеми* 62 (3): 463–488. Београд: Институт за међународну политику и привреду.

Bašić, Goran. 2006. *Vodič kroz rad opštinskih saveta za međunacionalne odnose*. Београд: Стална конференција градова и општина.

Bašić, Goran. 2004. „Politika multikulturalnosti i otpor većine.” *Filozofija i društvo* 24: 149–159. Београд: Institut za filozofiju i društvenu teoriju.

Bašić, Goran, Bojan Todosijević, Ksenija Marković i Jovana Zafirović. 2020. „Rezime deskriptivne analize istraživanja 'Socijalni odnosi između etničkih zajednica u Srbiji'”, Београд: Centar za istraživanje etniciteta-Institut društvenih nauka.

Dimitrijević, Branko, ur. 2009. *Bela knjiga o interkulturnom dijalogu "Živimo jednaki u dostojanstvu"*. Београд: Ministarstvo kulture Republike Srbije.

Đurđević, Nenad, ur. 2014. *Manjinska politika i integracija u Srbiji. Analize i preporuke za unapređenje manjinske politike i procesa integracije u Republici Srbiji*. *Forum* 4 (1). Београд: Forum za etničke odnose.

Fillips, Anne. 2007. *Multiculturalism without Culture*. Princeton: Princeton University Press.

- Gurr, Ted Robert. 2000. *Peoples versus States: Minorities at Risk in the New Century*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Kimlika, Vil. 2004. *Multikulturalizam: multikulturno građanstvo*. Podgorica: CID; Zagreb: Jesenski i Turk.
- Parekh, Bhikhu. 2000. *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. London: Macmillan.
- Schriefer, Paula. 2016. "What's the difference between multicultural, intercultural, and cross-cultural communication?" *Spring Institute*, April 18, 2016. Последњи приступ 14. 10. 2024. <https://springinstitute.org/whats-difference-multicultural-intercultural-cross-cultural-communication>.

Danijela Nenadić*

Institute for Political Studies, Belgrade

COUNCILS FOR INTER-ETHNIC RELATIONS AS A MECHANISAM FOR BUILDING TRUST BETWEEN COMMUNITIES IN THE CONTEXT OF MULTICULTURALISM IN SERBIA

Resume

The stablishment of good relations between the majority and ethnic minorities, in the context of multiculturalism, is a priority in multiethnic societies such as the Republic of Serbia. The effort to build a society that all citizens perceive as “their own” and achieve a high level of identification and sense of belonging with it is at the core of all democratic societies across the world. The concepts on which modern societies are based (multiculturalism, interculturalism, etc.) and the theories based on them strive to find the best answers for societies while understanding and appreciating the differences that characterize those societies. The inclusion of all citizens and groups in social, political, institutional, economic and other flows in society increases the chances for stable functioning of states and reduces the possibility of conflict base on exclusion and/or misunderstanding and insufficient communication between groups. The paper provides insights to the meaning of multiculturalism (and interculturalism), depicts the context of Serbia as a multiethnic society, gives a theoretical background for understanding complex societies, and analyzes the Councils for Inter-Ethnic Relations as one of the mechanisms of establishing multiculturalism in Serbia. The overall argument of this paper is that multiculturalism is, in principle, the determination of Serbian society. The theoretical framework for understanding the concept of multiculturalism (and interculturalism), as well as the situation in Serbia, is briefly

* E-mail address: danijela.nenadic@gmail.com; ORCID: 0009-0009-4269-0517.

presented. The central part of the work concentrates on the efforts to explain the functioning of Councils for Inter-Ethnic Relations, with recommendations for the improvement of their work. The Law on Local Self-Government stipulates that Councils for Inter-Ethnic Relations (the Councils) should be established in those local self-governments that meet the legal requirements, that is, in ethnically mixed municipalities and cities. Practice and international reports, as well as data from the Special Report of Ombudsman on Council for Inter-Ethnic Relations, clearly indicate necessity to further promote establishment and efficient functioning of these bodies at the local level in all municipalities and cities with ethnically mixed population. The aim of this analysis was to assess the functionality of Councils and their role in local self-governments that have legal obligation to establish this body. In previous years, the Law on Local-Self Government was amended and supplemented in those articles related to the establishment and functioning of Councils. Those changes took, to some degree, recommendations from the previously mentioned Special Report of Ombudsman published in 2017. Councils have not yet become bodies that would fully contribute to the realization, protection and promotion of national equality and inter-ethnic dialogue at the local level. The Analysis of the Council's work indicated that they rarely participate in proposing or giving opinions to self-governments decisions aimed at achieving national equality or enhancing integration and tolerance. Councils often remain bodies that do not fulfil their defined role in full capacity. Future legal changes should aim at a more accurate definition of the scope of the Council's work.

Keywords: multiculturalism, interculturalism, interethnic relations councils, national equality, trust

* Овај рад је примљен 1. новембра 2024. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 29. новембра 2024. године.