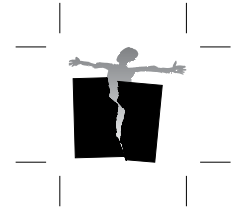


Br. 19 *Helsinške SVESKE*

## **IZMEĐU NAČELA I PRAKSE**

POLOŽAJ "MALIH" I "VELIKIH" MANJINA U SRBIJI



Br. 19

**Helsinške SVESKE**

**IZMEĐU NAČELA I PRAKSE**

*položaj "malih" i "velikih" manjina u Srbiji*

IZDAVAČ:

**Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji**

ZA IZDAVAČA:

**Sonja Biserko**

\* \* \*

PRIREĐIO:

Pavel Domonji

UREĐIVAČKI KOLEGIJUM:

Latinka Perović

Seška Stanojlović

Sonja Biserko

PRELOM:

Nebojša Tasić

KORICE:

Ivan Hrašovec

ŠTAMPA:

"Zagorac", Beograd 2004.

TIRAŽ: 500

ISBN - 86-7208-085-8

*Ova publikacija je deo šireg istraživačkog projekta 'Male' manjine" koji je realizovan zahvaljujući pomoći Saveta Evrope.*

**između načela  
i prakse  
položaj "malih" i "velikih"  
manjina u Srbiji**

I D E O

*Izveštaj*

# "MALE" MANJINE

## UVOD

Prerastanje nacionalizma u vladajuću ideologiju neizbežno je zaoštrilo problem manjina. Na etnički izmešanim teritorijama primena načela "jedna nacija jedna država" nije bila moguća bez nasilja nad pripadnicima manjina. Doduše, nasilje nije bilo jednako upereno prema svim manjinama – neke manjine su stavljane u "izlog" i služile su, pre svega, u legitimacijske svrhe režima, dok je protiv drugih mobilisana javnost, a primeri nasilja nad njima tolerisani.

Smenom Miloševićevog režima nestalo je straha da će manjine biti ponovo podvrgnute represiji. Budući da su i same u velikoj meri doprinele krah starih režima, manjine su od nove vlasti očekivale da, u skladu sa deklarisanim ciljevima – integracije zemlje u međunarodnu zajednicu i izgradnje društva gde manjine neće biti tretirane kao javni neprijatelji – stvori novi institucionalni poredak u kome bi na lakši i efikasniji način ostvarivale svoja prava i unapređivale svoje interese.

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, usvojen od strane Savezne skupštine krajem februara 2002. godine, tim zahtevima izlazi ususret, pre svega tako što inovira institucionalni poredak. Najvažnija institucija, Nacionalni saveti, pobudili su veliko interesovanje manjina, jer se preko njih ostvaruje manjinska samouprava u oblastima važnim za očuvanje nacionalnog identiteta manjina – obrazovanju, kulturi, informisanju i službenoj upotrebi jezika. Osim ove, Zakon predviđa stvaranje još dve institucije – Saveznog saveta za nacionalne manjine i Saveznog fonda za nacionalne manjine. Cilj osnivanja prve institucije je očuvanje, unapređenje i zaštita posebnosti manjina i njihovih prava, a druge podsticanje kulturnog, društvenog i opšteg razvoja nacionalnih manjina.

Spomenuti zakon je, kao što je poznato, naišao na pohvalne ocene predstavnika međunarodne zajednice, kao i predstavnika manjina koji su učestvovali u njegovoj izradi. No, na račun ovoga zakona izrečene su i vrlo oštre kritike. Interesantno je da u kritikama i razgovorima o spomenutom zakonu nije posebno tematiziran položaj "malih" manjina.

Po mišljenju Helsinškog odbora za ljudska prava u Srbiji, Zakon o manjinama više odgovara Bošnjacima i Mađarima, nego Česima ili Nemcima, dakle uticajnijim i velikim, nego malobrojnim manjinama, iako bi bilo posve logično da on više izlazi ususret manjinama koje su, upravo zbog malobrojnosti i oskudnih kapaciteta, daleko više podložne asimilaciji od manjina koje imaju snažnu elitu, izgrađenu infrastrukturu, organizacije, medije i političke partije.

Uveren da od brojnosti neke manjine ne zavise i njena prava, Helsinški odbor je pažnju posvetio upravo "malim" manjinama, podrazumevajući pri tome Jevreje, Čehe, Ukrajinke, Nemce, Aškalije i Makedonce. U Vojvodini, kao izrazito etnički i kulturno heterogenoj sredini, postoje i manjine koje su malobrojnije od spomenutih. Prema rezultatima prošlogodišnjeg popisa, u Vojvodini je, na primer, registrovan 101 pripadnik vlaške zajednice. No, za razliku od Vlaha ili, pak, Bošnjaka (na popisu je 417 građana deklariralo svoju pripadnost bošnjačkoj zajednici), pripadnici manjina kojima se bavilo ovo istraživanje čine napore da očuvaju svoj identitet. Osim toga, većina pripadnika ovih manjina živi skoncentrisana upravo u Vojvodini, što se za Vlahe ili Bošnjake ne može reći, jer prvi u najvećem broju žive u istočnoj Srbiji, a drugi u Sandžaku. Izuzetak su Makedonci. Više pripadnika ove manjine živi u centralnoj Srbiji, nego u Vojvodini. Makedonci su interesantni zbog još jednog razloga. Oni su (11.785) najbrojnija od svih gore pomenutih manjina. Zapravo, makedonska zajednica u Vojvodini broji više pripadnika nego sve spomenute manjine zajedno (10.498). Njih smo uvrstili zato što je proces asimilacije pripadnika ove zajednice najdalje odmakao. Recimo, kada je reč o ostvarivanju nekih kolektivnih prava, kao što je pravo na informisanje, Makedonci se nalaze u najnezavidnijoj situaciji, jer nemaju čak ni interna glasila kakvi su, na primer, bilteni. Tek u poslednjih nekoliko godina oni čine stanovite napore da očuvaju svoju nacionalnu posebnost.

Jedan od ciljeva ovog projekta je bio upravo to da skrene pažnju javnosti na položaj i probleme sa kojima su suočene "male" manjine, da o nekima od tih problema organizuje javnu debatu i, napokon, naznači određena rešenja. U tom pogledu razgovori sa pripadnicima "malih" manjina pokazali su se kao veoma dragoceni u identifikovanju problema, a rasprave na *Helsinškom forumu* kao značajne i korisne u sugerisanju određenih preporuka i rešenja.

Projekat "Male manjine" elaboriran je u vidu *Monitoring missions, Helsinškog foruma* i tribina.

## DEMOGRAFSKI POKAZATELJI I TERITORIJALNA KONCENTRACIJA

Popis stanovništva 1991. godine odvijao se u krajnje nepovoljnim uslovima – nacionalistička mobilizacija se bližila vrhuncu, a zemlja je polako klizila u rat. U takvoj situaciji nije bilo realno očekivati da će građani slobodno deklarirati svoju nacionalnu pripadnost. Pokušaji da se etnički preurede granice nekadašnje Jugoslavije ostavila su traga i u demografskoj strukturi Vojvodine. Već površnim upoređivanjem rezultata popisa iz 1991. i 2002. godine lako je ustanoviti da se smanjio udeo manjinskog stanovništva u strukturi pokrajine. Najveći pad doživela je zajednica Jugoslovena, njeno je učešće u strukturi Vojvodine opalo sa 8,65 odsto na 2,45 odsto. U odnosu na popis iz 1991. godine, broj Srba se povećao za 8,71 odsto, sa 56,78 odsto (1991.) na 65,05 odsto (2002.) čime se nastavio trend, inače karakterističan za ceo XX vek, da se konstantno uvećava udeo Srba, tako da oni danas u strukturi Vojvodine čine etnički dominantnu zajednicu.

### Nemci

Prema poslednjem popisu stanovništva na teritoriji Srbije živi 3.901 pripadnik nemačke nacionalne manjine. Od ukupnog broja, najveći broj Nemaca živeo je na teritoriji Vojvodine, njih 3.154, a u ostalom delu republike samo njih 747. U odnosu na popis iz 1991. godine, ukupni broj Nemaca (5.172) se smanjio za 1.271 pripadnika. Demografski pad je bio znatno izraženiji u Srbiji, gde se broj Nemaca sa 1.299 smanjio na 747, nego u Vojvodini. U svim opštinama u Vojvodini pripadnici nemačke manjine su zabeležili demografski pad, sem u opštini Subotica, gde se broj Nemaca povećao sa 208, prema popisu iz 1991. godine, na 272, prema poslednjem popisu.

Najviše Nemaca živi u Beogradu (481), zatim u Novom Sadu (410), Somboru (339), Subotici (272), Pančevu (227), Zrenjaninu (181), Apatinu (159), Kuli (158), itd.

U etničkoj strukturi Vojvodine Nemci učestvuju sa 0.16 odsto.

*Aškalije*

U disoluciji bivše SFR Jugoslavije pojavila se nova etnička zajednica – Aškalije. Među stručnjacima – etnologima, antropolozima i istoričarima, postoje nedoumice u pogledu identiteta ove etničke zajednice. U svesti običnih građana oni se često identifikuju sa Romima, odnosno Albancima.

Nema pouzdanih podataka o broju pripadnika ove zajednice koji su, do NATO intervencije, uglavnom živeli na Kosovu. Nakon intervencije, veliki broj Aškalija je, njih oko 40.000, prema njihovim rečima, utočište potražio u Srbiji. Prema podacima Matice Aškalija, Aškalije žive na obodima velikih gradova kao što su Novi Sad, Beograd, Subotica, Zrenjanin, Kragujevac, Niš, Vranje, itd. U Novom Sadu Aškalije žive u naselju Veliki rit, Adice, Bangladeš, Južni Telep i Kasapske Ade.

Aškalije, kao ni Jevreji, nisu posebno iskazani u popisu stanovništva, tako da nije moguće reći sa koliko procenata učestvuju u etničkoj strukturi Vojvodine.

*Ukrajinci*

Od ukupno 5.354 pripadnika ukrajinske nacionalnosti u Vojvodini živi – 4.635 Ukrajinaca, a u centralnoj Srbiji 719. Interesantno je da se u odnosu na popis iz 1991. godine u Vojvodini (70) odnosno Srbiji (397) zabeležen veći broj pripadnika ukrajinske manjine (4.635 : 4.565 odnosno 5354 : 4957).

U odnosu na popis iz 1991. godine Ukrajinci su u Vojvodini i Srbiji zabeležili demografski rast, jer se ukrajinska manjina uvećala za 70, odnosno 397 pripadnika (4.635 : 4.565 odnosno 5354 : 4957). Nema nijedne opštine u Vojvodini u kojoj ne živi barem jedan Ukrajinac, no, značajna koncentracija pripadnika ove manjine zabeležena je u opštinama Vrbas (975), Sremska Mitrovica (593), Novi Sad (482), Inđija (422). Najviše Ukrajinaca živi u Kuli, njih ukupno 1.453. Od ukupnog broja, 85 odsto Ukrajinaca živi upravo u navedenih pet opština, a od toga oko 50 odsto u opštinama Kula i Vrbas. Karakteristično je da se broj Ukrajinaca povećava u Kuli, dok se u ostalim opštinama smanjuje ili stagnira. Veći broj Ukrajinaca u ovoj opštini ne bi se, po mišljenju Ukrajinaca, mogao objasniti demografskim, nego, pre svega, kulturnim i političkim razlozima. Među Jugoslovenima se, sasvim sigurno, nalazio i jedan broj Ukrajinaca koji su se, nakon raspada i nestanka Jugoslavije, "vratili" svojoj nacionalnoj zajednici. Na takvo njihovo izjašnjenje uticale su, jednim delom i aktivnosti ukrajinskih organizacija.

U etničkoj strukturi Vojvodine Ukrajinci učestvuju sa 0.23 odsto.

*Makedonci*

Od šest manjina obuhvaćenih ovim projektom najbrojnija je makedonska manjina. Prema rezultatima popisa iz 2002. godine u Srbiji živi 25.847 pripadnika makedonske manjine, od toga u centralnoj Srbiji 14.062, a Vojvodini 11.785 Makedonaca. U odnosu na popis iz 1991. godine broj Makedonaca se smanjio, kako u centralnoj Srbiji (27.596 : 14.062), tako i u Vojvodini (17.472 : 11.785).

Najviše pripadnika makedonske nacionalne manjine živi u Beogradu (8.372), zatim u opštini Pančevo (5.276), Plandište (1297), Novi Sad (1.144), Niš (715), Bor (540), gradu Kragujevcu (326), itd.

U etničkoj strukturi Vojvodine Makedonci učestvuju sa 0.58 odsto.

*Česi*

U Srbiji, na osnovu rezultata popisa stanovništva iz 2002. godine, živi 2.211. Čeha. Najveći broj pripadnika ove nacionalne manjine živi u Vojvodini – 1648, a u centralnoj Srbiji – 563. U odnosu na popis iz 1991. godine – tada je, naime, registrovano 2.767 Čeha – pripadnici ove manjine beleže demografski pad, populacija Čeha danas je manja za 556 pripadnika.

Najviše pripadnika češke nacionalnosti živi na području Južnobanatskog okruga – 1.199, od čega u opštini Bela Crkva 814, u gradu Beogradu registrovano je 422 Čeha, u Južnobačkom okrugu 240 (najviše u Novom Sadu – 175), Sremskom 95 (najviše u S. Mitrovici – 37), Severno-bačkom 27 (najviše u Subotici – 20), Mačvanskom 16 (najviše u Šapcu – 7), Podunavskom i Rasinskom 14, itd.

U etničkoj strukturi Vojvodine Česi učestvuju sa 0,08 odsto.

*Jevreji*

Pripadnici jevrejske nacionalne manjine nisu posebno iskazani u rezultatima popisa stanovništva iz 2002. godine. Prema popisu iz 1991. godine, u Srbiji se 1.230 građana izjasnilo kao Jevreji, od toga 513 u Vojvodini. Popisom iz 2002. godine registrovano je 72 pripadnika jevrejske zajednice manje – 1.158. Najviše Jevreja živi u Beogradu (624), Novom Sadu (210), Subotici (95), Pančevu (57), Zemunu (45), Zrenjaninu (23), Nišu (16), itd.

U etničkoj strukturi Vojvodine Jevreji učestvuju sa 0.5 odsto.

\*\*\*

Gore izneti podaci kazuju da se, osim Ukrajinaca, sve ostale nacionalne manjine suočavaju sa opadanjem broja pripadnika njihove zajednice. Sa istom tendencijom suočene su i ostale, veće i brojnije nacionalne manjine, Slovaci, Hrvati ili Mađari, na primer.

Od ukupnog vojvođanskog stanovništva rast, u odnosu na popis iz 1991. godine, beleže samo Srbi, Romi i Ukrajinci. Veći broj Srba i Roma ne iznenađuje i posledica je, u slučaju Srba, pre svega, velikog mehaničkog priliva izbeglica, a u slučaju Roma nacionalnog samoosveščivanja i egzodusa iz ostalih delova bivše države, Kosova, takođe. Veći broj Ukrajinaca nije, kako je na jednoj od sesija *Helsinškog foruma* objašnjeno, rezultat demografskog rasta, nego, kao i u slučaju Roma, nacionalnog samoosveščivanja.

Manje učešće pripadnika manjina u strukturi stanovništva može se objašnjavati kako negativnim prirodnim priraštajem, tako i razlozima ekonomske, socijalne i političke prirode. Protivljenje ratu i nespремnost da se bore za ekskluzivne srpske nacionalne interese doprineli su da veliki broj pripadnika manjina napusti zemlju. Na ovaj ili onaj način, upravo su manjine platile cenu nacionalnih homogenizacija i etničkog konsolidovanja država.

No, nije reč samo o demografskom gubitku. Odlazak mladih, obrazovanih ljudi sa diferenciranim znanjem oslabio je manjine i kulturno, jer ih je lišio dela intelektualnog jezgra, iznimno važnog za očuvanje i razvoj njihovog identiteta i kulture.

Interesantno je, treba i to pomenuti, da su predstavnici nekih manjina, Aškalije, pre svega, isticali da je broj pripadnika njihove zajednice veći od onog koji iskazuje zvanična statistika. Aškalije, kako je naglašeno u razgovoru, pribegavaju etničkoj mimikriji i najčešće se deklarišu kao Romi. Ovakvo njihovo ponašanje objašnjeno je činjenicom da taj način lakše dolaze do humanitarne pomoći kao važnog i, u mnogim slučajevima, jedinog načina podmirivanja egzistencijalnih potreba. Slične rezerve ispoljavali su i Nemci okupljeni u udruženju "Donau". Po njima tragično istorijsko iskustvo je još uvek do te mere opterećujuće da jedan broj pripadnika ove zajednice izbegava da se jasno nacionalno deklariše. Za razliku od "Donau"-a, predstavnici Nemačkog narodnog saveza su, u jednom dopisu Helsinškom odboru, istakli da rezultate poslednjeg popisa smatraju posve validnim, jer "2002. godine nije bilo razloga da se građani ne izjasne onako kako su se i osećali. Ove brojke su naša realnost... Svako je u aprilu prošle godine imao priliku da se izjasni kao Nemač i ako to nije učinio treba to i poštovati", piše u dopisu.

## POLOŽAJ "MALIH" MANJINA

### *Nemci*

U Vojvodini danas postoji nekoliko organizacija koje okupljaju građane nemačke nacionalnosti – u Novom Sadu postoji Nemaško udruženje "Donau", u Subotici deluje "Nemački narodni savez", u Apatinu "Nemačko udruženje Adam Berenc", u Sremskim Karlovcima "Udruženje Karlovic", u Odžacima "Udruženje Nemaca opštine Odžaci", a u Somboru udruženje pod nazivom "Gerhard".

Udruženje pod nazivom Nemački klub "Donau" osnovano je 1992. godine da bi, osam godina kasnije bilo preregistrovano u Nemačko udruženje "Donau" koje broji preko 900 članova. Organizacija "Nemački narodni savez" nastala je 1997. godine, kada se nekoliko članova, nezadovoljno radom, izdvojilo iz "Donau"-a i osnovalo pomenuti Savez. Sva ostala udruženja Nemaca nastala su kasnije. U ostvarivanju ciljeva nemačka udruženja će morati da savladaju niz prepreka, pre svega rivalitet lidera novosadske i subotičke organizacije koji, povodom formiranja Nacionalnog saveta, na primer, zauzimaju posve oprečne stavove.

Po mišljenju "Nemačkog narodnog saveza" pripadnici nemačke manjine ne mogu formirati Nacionalni savet zbog malog broja Nemaca. Jer, ako se od ukupnog broja pripadnika nemačke zajednice (3.901) oduzmu maloletni, kao i oni koje osnivanje Nacionalnog saveta ne interesuje, onda se, zbog malobrojnosti, propozicije za osnivanje saveta ne mogu ispuniti. Nasuprot "Nemačkom narodnom savezu", udruženje "Donau" traga za adekvatnim načinom formiranja Saveta. Na inicijativu udruženja "Donau" u Feketiću su se, u augustu prošle godine, okupili predstavnici tada postojećih nemačkih udruženja koji su formirali petočlanu komisiju sa ciljem da koordinira akcije prikupljanja potpisa i delegiranja elektora. Krajem januara je odlučeno da se potpisi prikupljaju i u Subotici, iako je iz subotičke organizacije javno poručeno da njihovi članovi neće dati svoje potpise, niti će "Nemački narodni savez" predložiti svog kandidata za eventualnu elektorsku skupštinu.

Kao član Svetske organizacije podunavskih Švaba, sa sedištem u Sindelfingenu, Andreas Birgermajer, predsednik "Donau"-a, je na skupštini pomenute organizacije (Osijek, 2002. godine) pokrenuo inicijativu za formiranje Saveza nemačkih udruženja, kao krovne organizacije Nemaca u Vojvodini-Srbiji. Prednacrt Statuta budućeg Saveza je upućen na razmatranje svim postojećim

organizacijama. Uloga budućeg Saveza je da učestvuje u izradi zajedničke platforme i formulisanju ciljeva nemačke manjine u Vojvodini – Srbiji.

Jedan od najvažnijih ciljeva kojem teže članovi nemačke zajednice je očuvanje identiteta, negovanju kulture, običaja, stvaranje tolerantne atmosfere u društvu i saradnja sa sličnim organizacijama koje okupljaju Nemce u drugim državama. Očuvanje i unapređenje identiteta se nastoji ostvariti preko tečajeva, misa i radio emisije na nemačkom jeziku, obeležavanja crkvenih praznika, organizovanjem "perecalova" i matinea nemačke poezije, koncertima povodom ujedinjenja dve Nemačke, jezičkih kampova u inostranstvu, obezbeđivanjem stipendija za gimnazijalce, izdavanjem raznih publikacija, kao i polaganjem venaca na spomen groblja i masovne grobnice (Knićani i Gakovo, odnosno Bajmok i Subotica).

U očuvanju identiteta pripadnika nacionalne zajednice veoma je važno informisanje na jeziku te zajednice. Nemci u Vojvodini nemaju medije na maternjem jeziku. U Subotici, na programu lokalnog radija, postoji emisija na nemačkom jeziku, prva takva u Jugoslaviji, koja se emituje jednom nedeljno u trajanju od 30 minuta. U Novom Sadu nema slične emisije, iako je udruženje "Donau", prošle godine, predlagalo Radio i TV Novi Sad da se formiraju redakcije na nemačkom jeziku. Pregovori sa rukovodiocima pomenutih kuća su započeti, ali su, zbog kadrovskih promena u RTV Novi Sad, obustavljeni i nikad nisu nastavljeni.

Uprkos predrasudama da nemačka država obilato pomaže aktivnosti svojih sunarodnika u drugim državama, udruženja vojvođanskih Nemaca se u svom radu suočavaju sa, gotovo, nerešivim problemom – nedostatkom novca. Svoje aktivnosti članovi nemačkih udruženja finansiraju od članarina i pomoći, vrlo skromne i nedovoljne, od strane gradova u kojima deluju, pokrajinskih institucija, kao i sredstava, u vidu opreme, koju dobijaju iz Nemačke.

Kada je o odnosu sa Nemačkom reč, članovi "Donau"-a su istakli da oni, sem podrške na kulturnom, ekonomskom i političkom planu, očekuju da ih Nemačka prizna i kao deo nemačkog naroda. U tom pogledu, apostrofiran je i problem dvojnog državljanstva. Po mišljenju Udruženja "Donau" Nemci bi trebalo da dobiju dvojno državljanstvo. No, budući da se nemačka država ne slaže sa tom idejom, predloženo je da se položaj Nemaca reguliše na sličan način na koji je to uradila Mađarska sa Mađarima izvan Mađarske, putem tzv. statusnog zakona.

Sem problema u vezi formiranja Saveta, dakle, jedinstvenog tela koje bi reprezentovalo Nemce, u razgovorima su identifikovani su još neki problemi. Kao izuzetno važan treba spomenuti problem povraćaja imovine oduzete odlukama AVNOJ-a. Naime, u novembru 1945. godine donete su odluke na osnovu kojih je građanima nemačke nacionalnosti oduzeto državljanstvo, a njihova imovina nacionalizovana. Prema rečima Rudolfa Vajsa, oštećeno je oko 120.000 domaćinstava, a Zakonom o konfiskaciji, kao i drugim zakonima, oduzeta je imovina u vrednosti od oko 21,5 milijardi maraka. Udruženje "Donau" je krajem godine

pokrenulo inicijativu da se odluke AVNOJ-a ukinu i svoj predlog prosledilo Saveznom ministarstvu pravde i Ustavnom sudu Srbije na razmatranje. Pomenuto udruženje je sa "Ligom za zaštitu privatne svojine i ljudskih prava" i vojvođanskim "Udruženjem za povraćaj nacionalizovane imovine" potpisalo sporazum o saradnji, kako bi se udruženim naporima, imovina vratila bivšim vlasnicima, a tamo gde to nije moguće postiglo pravično obeštećenje.

Budući da je pitanje povratka imovine u slučaju građana nemačke nacionalnosti vrlo delikatno, oni su u više navrata isticali da im nije cilj da jednu nepravdu otklone činjenjem druge, da pre svega teže moralnoj, pa tek onda materijalnoj satisfakciji. No, bez obzira na ispoljenu obzirnost i delikatnost, zahtevi Nemaca su naišli na, naročito u radikalistički nastrojenom delu javnosti, negativnu recepciju. Tako je, na primer, novosadski Gradski odbor Srpske radikalne stranke, pozivajući se na interese naroda i države, upozorio javnost da "aktuelna vlast priprema organizovani povratak folksdojčera u Vojvodinu" i zahtevao od vladajućih partija da prekinu sa realizacijom tog projekta. Po njima, povraćaj imovine "podrazumeva da svi građani Srbije koji su na ime ratne odštete posle 1945. godine dobili od države napuštena imanja sada moraju da se iseše iz kuća, stanova i drugih objekata". Po mišljenju radikala, program je "smišljen u nameri da se izjednače genocid nad srpskim narodom za vreme Drugog svetskog rata i navodno stradanje Nemaca za vreme komunističke diktature, s krajnjim ciljem da broj Srba u Vojvodini smanji i da im se oduzme vlasništvo nad imovinom".

Ako se izuzme uvredljiva formulacija o "navodnom stradanju Nemaca za vreme komunističke diktature" – po tvrdnji udruženja "Donau", u Vojvodini je postojalo oko 50 logora u kojima je bilo zatočeno oko 100.000 Nemaca – saopštenje Gradskog odbora Srpske radikalne stranke je, pod izgovorom brige za "interese našeg naroda i države", sračunato na izazivanje antinemačkog raspoloženja, pre svega, u Vojvodini. Ovakvi statvovi, ocenjeno je na Forumu, ne doprinose razvoju duha tolerancije i međusobnog uvažavanja nacionalnih zajednica u Vojvodini. Stoga je u raspravi, kao pozitivan primer, više puta istaknuta spremnost Skupštine Vojvodine da doprinese oslobađanju od kolektivne krivice koja je u prošlosti neopravdano nametnuta pojedinim nacionalnim zajednicama. Krajem februara, Skupština Vojvodine je usvojila Rezoluciju o nepriznavanju kolektivne krivice u kojoj se ističe da će "Izvršno veće Autonome Pokrajine Vojvodine pripremiti pregled svih normativnih akata donetih u toku i nakon Drugog svetskog rata koja su bila zasnovana na principu kolektivne krivice pripadnika nekih građana Vojvodine i predložiti nadležnim organima AP Vojvodine, Republike Srbije i državne zajednice Srbije i Crne Gore, da stave van snage ta normativna akta..."

Na kraju, treba spomenuti još jedan problem na koji je u brojnim prilikama skretana pažnja, kako javnosti, tako i zvaničnicima, a to je održavanje grobalja na kojima su sahranjivani pripadnici nemačke nacionalnosti, a koja su većinom zapuštena. Nakon pisma koje je Nenad Čanak, predsednik AP Vojvodine, uputio gradonačelnici Odžaka – u pismu se ističe da su groblja zajedniča istorija i da je



njihovo održavanje i čuvanje istorijski zadatak – u ovoj opštini je izvršen detaljan pregled svih grobalja, kapela i kalvarija koji je, potom, predat Skupštini opštine, kako bi svi zainteresovani za ovaj problem mogli raspolagati pouzdanim informacijama i donositi utemeljene odluke. No, za održavanje grobalja potrebno je, osim dobre volje javnih preduzeća, stvoriti i pogodnu atmosferu, što je, kako je istaknuto, moguće uz malo propagande u lokalnim medijima.

Nemačke organizacije opstanak nemačke manjine vide u, pre svega, saradnji i tesnim odnosima sa ostalim narodima i manjinama koji žive na ovim prostorima.

### Aškalije

Razgovor sa Aškalijama je obavljen u prostorijama Helsinškog odbora u Novom Sadu, jer Aškalije nemaju adekvatan prostor gde bi se moglo razgovarati. U naselju Veliki rit, naselju u kome živi skoro 3.000 Aškalija, renoviranje i pretvaranje jedne stare kuće u dom kulture, zbog nedostatka sredstava, još uvek nije privedeno kraju. No, nedostatak sredstava nije jedini, i najveći problem koji muči Aškalije i njihovu Maticu.

Popisom iz 1991. godine nije zabeleženo postojanje etničke skupine Aškalija. Tek je raspadom bivše države, SFR Jugoslavije, ova etnička zajednica konstituisala poseban identitet. Prema dosadašnjim saznanjima Matice Aškalija, Aškalije potiču sa Bliskog Istoka, odnosno nekadašnje države-grada Aškalona, koji je u jednom periodu bio kraljevina Aškalon. Po svoj prilici, Aškalije su se doselile na balkanske prostore u Starom veku, kao zanatlije, kovači. Po drugoj pretpostavci, Aškalije su došle na balkanske prostore u IX veku, u vreme opsade Dubrovnika od strane Arabljana. Živeći zajedno sa Albancima, Turcima, Italijanima i drugim narodima, u veoma teškim materijalnim i drugim prilikama, Aškalije nisu bile u mogućnosti da očuvaju i neguju svoju kulturu. Suočeni sa nasiljem na Kosovu, kod Aškalija se probudila svest o zasebnom etničkom identitetu i o potrebi vlastitog organizovanja.

U februaru 1999. godine, u Novom Sadu je osnovana Matica Aškalija sa ciljem da radi na istraživanju baštine, očuvanju jezika, kulture i identiteta Aškalija. Dve godine nakon osnivanja Matice, u Beogradu je, u junu 2001, osnovana politička partija – Demokratska unija Aškalija (DUA). U Programskoj deklaraciji se ističe da će se DUA zalagati za podizanje političke kulture Aškalija, demokratizaciju zemlje i uključivanje Aškalija u politički život zajednice.

Od strane svojih sugrađana Aškalije se češće poistovećuju i identifikuju sa Romima (zbog tamnije puti) ili Albancima (zbog sličnosti jezika), manje sa Turcima i Egipćanima, što znači da sugrađani Aškalija imaju problema sa njihovim identitetom. U nastojanju Aškalija da se distanciraju od Roma stoji težnja da se izmanknu logici socijalne klasifikacije koja ih gura na socijalno dno. Uprkos tome,

Aškalije u bitnim tačkama dele sudbinu Roma – njihov socioekonomski položaj je identičan položaju većine pripadnika romske populacije. Uslovi u kojima žive Aškalije nedostojni su života čoveka na početku trećeg milenija, jer žive, prema tvrdnjama Matice, u improvizovanim kolibama na livadama, na deponijama, pod mostovima i na rubnim delovima gradova u improvizovanim limenim ili najlonskim šatorima, bez vode, bez struje, bez puteva, u gomili smeća, u blatu i bedi, okruženi pacovima i u strahu od zaraze. Suočena sa teškim i poražavajućim egzistencijalnim prilikama svojih sunarodnika, Matica Aškalija je težište delovanja prevashodno usmerila na organizovanje i pružanje humanitarne pomoći.

U nastojanju da učine sebi život što podnošljivijim, Aškalije ne nailaze na razumevanje i pomoć suseda. Šta više, doživljavaju razne neprijatnosti. Nezaštićeni, predmet su napada *skinhedsa*, a tokom NATO intervencije i policijskog uznemiravanja. Prema podacima Matice, Aškalije su često prinuđene da se izjašnjavaju kao Romi, jer je to uslov za dobijanje humanitarne pomoći. Poseban problem je ignorantski odnos vlasti i obećanja koja se daju, ali se ne ispunjavaju. U nekoliko navrata Aškalije su demonstrirale ispred državnih institucija, zahtevajući prijem kod gradskih i pokrajinskih funkcionera kako bi se njihovi problemi što pre rešili.

Budući da su najvećim delom bez obrazovanja, Aškalije su, s jedne strane, prinuđeni da rade najlošije plaćene poslove što, s druge strane, ni njihovoj deci ne pruža izgleda da izađu iz začaranog kruga bede i siromaštva. U javnim nastupima Matice više puta je isticano da u najvećem broju deca Aškalija ne pohađaju školu, zato što ne poznaju i ne govore jezik sredine u kojoj žive. Ukoliko, pak, i pohađaju školu napuštaju je, uglavnom zbog toga što, usled zabluda i predrasuda sredine, doživljavaju brojne neprijatnosti. U raspravi na Helsinškom forumu, prisutne Aškalije su iznele podatak da je oko 70 procenata Aškalija nepismeno i da su Aškalije, u odnosu na ostalo stanovništvo, etnička zajednica sa najvećim brojem nepismenih.

Pažnja je, takođe, skrenuta i na slabo prisustvo Aškalija u medijima. U više navrata, kako je rečeno, Matica Aškalija se obraćala rukovodstvu RTV Novi Sad u nameri da se pokrene emisija namenjena informisanju Aškalija. Obećana emisija u trajanju od 15 minuta realizovana je samo jednom, što je Aškalije nateralo da, u dva navrata, mirno demonstriraju ispred zgrade RTV i zahtevaju realizaciju obećanog.

S obzirom da je među Aškalijama veoma mali broj obrazovanih ljudi, jedan od ključnih problema je nepostojanje intelektualaca i kulturne elite koja bi bila u stanju da artikulise interese ove manjine, kao i da formuliše način i sredstva za njihovu realizaciju. Stoga je posve i razumljivo insistiranje Aškalija da se, u saradnji sa drugim manjinama, izbere za svoju socijalnu i kulturnu afirmaciju.

*Ukrajinci*

Iako su na tlu Vojvodine prisutni još od XVII veka, Ukrajinci nikada nisu uživali status nacionalne manjine. Tek donošenjem Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina njihov status je rešen, pa su Ukrajinci, konačno, priznati kao nacionalna manjina. Rešavanje statusnog pitanja i uživanje prava koje iz njega proizilaze treba, po mišljenju Ukrajinaca, da omoguće lakše ostvarivanje interesa i afirmaciju njihove zajednice. Afirmacija zajednice bila bi značajno olakšana kada bi Ukrajinci živeli koncentrisani na određenom području, što nije slučaj. Raspad bivše Jugoslavije još je više otežao položaj pripadnika ove manjine, jer je disperziran i ionako neveliki ukrajinski korpus, promenom državnih granica, nastavio da egzistira podeljen u tri države.

U razgovoru sa pripadnicima ove zajednice identifikovan je niz problema. Jedan od njih je manipulacija terminom Rusin – Ukrajinac koju su, kako je istaknuto, tolerisali ili podsticali svi dosadašnji režimi, ali uvek na štetu Ukrajinaca, kao malobrojnije zajednice. Nade da će Savez Rusina i Ukrajinaca Jugoslavije, osnovan 1990. godine, dovesti do unapređenja položaja Ukrajinaca i razvoja njihovog jezičkog i kulturnog identiteta, nisu se ispunile. Aktivnošću Saveza unapređena je delatnost Rusina, ali ne i Ukrajinaca koji su se, lišeni nekih veoma važnih institucija, suočili sa velikim poteškoćama u očuvanju svoje kulture i običaja, kao i svesti o nacionalnoj pripadnosti. Situacija je, donekle, počela da se menja kada je, 1989. godine, osnovana "Prosvita" – Društvo za ukrajinski jezik, književnost i kulturu. Društvo nastoji da, preko svojih podružnica u Kuli, Vrbasu, Indiji, Novom Sadu i Sremskoj Mitrovici, okupi pripadnike ukrajinske manjine i, uz pomoć šire zajednice, doprinese revitalizaciji njenog kulturnog nasleđa. Zalaganjem "Prosvite" obnovljeno je u nekim vojvođanskim školama, izučavanje ukrajinskog jezika, na talasima tri radio stanice pokrenute su emisije na ukrajinskom jeziku, organizovane su razne kulturne manifestacije. Na TV Novi Sad je, takođe, pokrenuta emisija na ukrajinskom jeziku, ali je ona, kako je istaknuto, izvan uticaja ukrajinskih organizacija.

Kada je o informisanju reč, kao poseban problem je apostrofirana nerešen status redakcije na ukrajinskom jeziku, kako unutar TV, tako i unutar Radio Novog Sada. Radi što potpunijeg ostvarivanja kolektivnih prava pripadnika ukrajinske manjine u razgovorima je zatraženo da se obezbede uslovi za izlaženje lista na ukrajinskom jeziku, zatim da se stvore uslovi za redovno održavanje manifestacije "Ševčenkovi dani", kao i da se omogući osnivanje kulturno umetničkih društava u sredinama gde živi veći broj Ukrajinaca. Izdavanje monografije o Ukrajincima, takođe bi, po mišljenju Ukrajinaca, doprinelo jačanju njihove samosvesti.

U nekim školama u Kuli i Vrbasu fakultativno se izučava ukrajinski jezik sa elementima nacionalne kulture. U razgovoru je istaknuta potreba da se izučavanje maternjeg jezika omogući i dacima u Indiji i Sremskoj Mitrovici, da se u Kuli i

Vrbasu otvore kombinovana odeljenja sa ukrajinskim nastavnim jezikom, od prvog do četvrtog razreda osnovne škole, a na Novosadskom univerzitetu, u okviru slavistike, Lektorat za ukrajinski jezik i književnost.

Budući da raspoložu dovoljnim populacionim potencijalom, pripadnici ukrajinske nacionalnosti zakazali su elektorsku skupštinu, na kojoj je trebalo izabrati članove Nacionalnog saveta, za 15. mart 2003. u Kuli. Međutim, zbog ubistva premijera Srbije Zorana Đinđića i potonjeg uvođenja vanrednog stanja, elektorska skupština je odložena.

Kao i ostale manjine, tako su i Ukrajinci u delovanju suočeni sa finansijskim poteškoćama. Društvo "Prosvita" nema svoje prostorije, niti tehnička sredstva potrebna za rad. Slična situacija je i kada je reč o kulturno-umetničkim društvima. Društva rade na amaterskoj osnovi, bez trajnih i stabilnih izvora prihoda, sa skromnom narodnom nošnjom, bez profesionalnih i plaćenih režisera i koreografa. No, uprkos tome, ova društva su mesta na kojima se neguje svest o pripadnosti ukrajinskom narodu.

*Makedonci*

Razgovor sa pripadnicima makedonske nacionalne manjine obavljen je, na njihovo insistiranje, u Plandištu, jer u strukturi stanovništva ove opštine (ukupno 13.377 stanovnika) Makedonci čine skoro 10 odsto stanovništva (1297).

U Plandištu, kao uostalom i u Vojvodini, odnosno Srbiji, broj Makedonaca opada. Po rečima učesnika Helsinškog foruma, pitanje asimilacije je jedno od ključnih sa kojima se suočavaju pripadnici ove manjine, jer okruženi srpskom većinom, Makedonci postepeno zaboravljaju svoj jezik i izvornu kulturu. Slabljenje nacionalne svesti može se objasniti, pre svega činjenicom da su Makedonci lišeni važnih elemenata identitetske infrastrukture – nemaju ni medije, ni obrazovanje na maternjem jeziku, niti se, pak, u postojećim školama izučava makedonski jezik i nacionalna istorija.

Svojevremeno, do 1991. godine, kao podlistak u listu "Pančevac" postojala je stranica na makedonskom jeziku, ali je ona tokom nacionalističke mobilizacije u Srbiji, kada je o Makedoncima govoreno kao o izmišljenoj, kominternovskoj naciji, nestala.

Sledeći problem na koji su učesnici Foruma skrenuli pažnju je nedovoljna organizovanost pripadnika makedonske manjine. Postoji čak, istaknuto je, mit o tome da Makedonci ne žele da se organizuju kako bi, ne samo očuvali, nego i unapredili svoju kulturu. Želja za organizovanjem postoji, ali se Makedonci u njenoj realizaciji suočavaju sa nizom problema. Jedan od ključnih je nedostatak materijalnih sredstava potrebnih za rad postojećih organizacija i udruženja – izdaci za zakup prostorija, plaćanje struje, grejanja, komunalija, telefona, neophodna oprema, kao što je

kompjuter, faks, itd. Kao ne manje važan, apostrofirani su i problem odnosa sa nadležnim državnim organima, pre svega, Saveznim ministarstvom za nacionalne manjine. Ministarstvo je u više navrata obavješteno o problemima, kao i rešenjima koja su nudili sami Makedonci, ali je sve, kako su istakli predstavnici Makedonaca, ostalo samo na pokušajima, bez ikakvog praktičnog rezultata.

Ono što posebno iritira pripadnike ove manjine je "medijska blokada". Na ovaj problem je ukazivano i na nekim skupovima koje su, u Beogradu, na primer, organizovale neke druge organizacije, kao što je "Fond Ljuba Davidović". Tako je na *Forumu* naveden primer da ni u jednom od medija nije mogao da se objavi odgovor predstavnika Makedonaca patrijarhu Pavlu kada je ovaj pozvao na kanonsko i liturgijsko jedinstvo ili, pak, informacija upućena dnevnim listovima o susretu predstavnika makedonske zajednice sa parlamentarnom delegacijom Makedonije i predsednikom Sobraja Nikolom Popovskim.

Poseban problem je i odnos sa Republikom Makedonijom od koje Makedonci očekuju podršku i izdašnu pomoć, kako u pogledu distribucije knjiga, časopisa i novina na makedonskom jeziku, tako i u pogledu rada postojećih kulturnih organizacija, udruženja i društava. U tom smislu, učesnici su istakli potrebu za sklapanjem bilateralnih ugovora između dve države.

Po mišljenju prisutnih Makedonaca, njihove interese u Srbiji u velikoj meri bi unapredilo osnivanje Makedonskog kulturnog centra, te stvaranje Zajednice Makedonaca Jugoslavije, odnosno Srbije i Crne Gore. Stvaranje ovakve, krovne organizacije, doprinelo bi da se otklone osećaj nemoći i besperspektivnosti, a da postojeće organizacije, koje okupljaju Makedonace, intenzivnije saraduju na očuvanju njihovog nacionalnog identiteta i kulture.

Takođe, predstavnici Makedonaca su ukazali i na nedovoljnu saradnju sa nevladinim organizacijama, odnosno pripadnicima drugih nacionalnih manjina.

## Česi

Prema zvaničnim podacima, Česi su treća po brojnosti nacionalna manjina kojom smo se bavili ovim istraživanjem. Iako malobrojni, pripadnici ove manjine su važan element vojvođanske multikulturalne stvarnosti. U razgovorima o problemima i položaju Čeha najviše je ukazivano na proces asimilacije za koji je rečeno da je, od pre dvadeset godina, dobio na snazi i brzini. Jedna od njegovih najvidljivijih posledica je zamiranje nastave na češkom jeziku. Nastava, od prvog do četvrtog razreda, postojala je, svojevremeno, u Kruščici, ali je prestala 1964. godine, a u Češkom Selu 1974. godine. Razloge koji su doprineli zamiranju nastave treba tražiti u sve manjem broju učenika, nemogućnosti da se školovanje na maternjem jeziku nastavi, kao i problemima sa obezbeđenjem nastavnog kadra. U razgovorima predstavnici Čeha su pozitivno govorili o spremnosti organa lokalne samouprave da

izađu u susret njihovim zahtevima, kada je reč o formiranju odeljenja na češkom jeziku, ali su u kritičkom tonu ukazivali i na nedovoljno interesovanje samih roditelja. Danas se u opštini Bela Crkva češki jezik uči dobrovoljno, na kursovima koji se, uz pomoć češke vlade, organizuju u Kruščici, Češkom selu i Beloj Crkvi.

U razgovoru je, takođe, istaknuto da razjedinjenost Čeha otežava ostvarivanje deklariranih ciljeva za koje se zalažu postojeće organizacije.

Kulturno prosvetno udruženje "Česi južnog Banata" osnovano je početkom 2002. godine sa ciljem da radi na očuvanju i afirmaciji češke kulture. Organizacija okuplja, uglavnom, mlade ljude sa srednjom i višom školom i budućnost Čeha vidi samo u otvorenosti i nesputanoj komunikaciji sa pripadnicima drugih manjina. "Česi južnog Banata" izdaju bilten "List južnog Banata" u tiražu od 150 primeraka. Bilten je dvojezičan, češko/srpski, i finansira se isključivo iz privatnih izvora. Velike teškoće da se obezbede sredstva potrebna za njegovo izlaženje doprinela su da se bilten pojavljuje vrlo neredovno. No, ambicije "Čeha južnog Banata" su veće, budući da planiraju pokretanje radio stanice na češkom jeziku. Da bi uspeali u tome traže da država za pripadnike manjina propiše "mekše uslove", kada je reč o pokretanju medija na jezicima manjina.

Kada je o informisanju reč, u Beloj Crkvi postoje dva informativna glasila – Radio Bela Crkva koji jednom nedeljno, svakog ponedeljka u trajanju od 60 minuta, emituje program na češkom jeziku. Osim informativnog, ova emisija ima i obrazovni, i zabavni karakter. Postoji, takođe, i opštinski list "Nera", koji je nedavno pokrenut. List se štampa na srpskom jeziku, ali će, u perspektivi, objavljivati i priloge na češkom jeziku kada za to bude, kako je istaknuto, tehnički osposobljen.

Matica češka "Češke besede" osnovana je 1997. godine sa ciljem da radi na očuvanju i unapređenju češke kulture i neguje češki jezik i pismo. Matica ima svoje mesne odbore "Češke besede" u Beloj Crkvi, Kruščici, Češkom selu i Gaju (opština Kovin) i okuplja veliki broj Čeha. Osnivanjem Matice živnula je aktivnost Čeha u Beloj Crkvi, adaptiran je "Češki dom", organizovani su, u saradnji sa predavačima iz Beograda, kursevi češkog jezika. Biblioteka u Beloj Crkvi poseduje nekoliko stotina knjiga na češkom jeziku koje su, zbog nedovoljnog znanja jezika, uglavnom bile nedostupne čitaocima. Unutar postojećih organizacija koje okupljaju Čehi postoje i dramske, odnosno folklorne sekcije.

Svoje aktivnosti organizacije Čeha finansiraju od članarina, prihoda ostvarenih organizovanjem raznih kulturnih i zabavnih priredbi, izdavanjem sale i donacija. Sredstva koja se na ovaj način prikupe nisu dovoljna da bi se aktivnosti odvijale bez zastoja i u kontinuitetu.

U opštini Bela Crkva češki jezik i pismo se nalaze u službenoj upotrebi, iako nismo primetili, tokom boravka, da su nazivi ulica, na primer, ispisani na češkom jeziku. Inače, pripadnici češke manjine su jedini koji su se, tokom razgovora, zalagali za autonomiju pokrajine i veća ovlašćenja vojvođanske administracije, jer je to, kako su isticali, u funkciji efikasnijeg ostvarivanja manjinskih prava.

Odnose sa Češkom predstavnicima Čeha ocenjuju kao dobre i od Češke Republike očekuju pomoć u formiranju etnološkog muzeja koji bi se, između ostalog, bavio prikupljenim i izlaganjem eksponata narodne kulture, odevnih predmeta, pre svega.

### Jevreji

Jevreji u Vojvodini su posve specifična manjina. Ne govore jezikom matične zemlje – *Ivrit*, nego srpskim jezikom, dakle jezikom okruženja u kome se nalaze. Sami kažu da je njihov broj zanemarljiv i da ne traže ni medije, ni škole. Pre Drugog svetskog rata, u Kraljevini Jugoslaviji, jevrejska zajednica se nazivala Jevrejskom veroispovednom opštinom, što znači da su Jevreji bili priznati kao verska, a ne kao nacionalna zajednica. Danas se, međutim, većina članova jevrejske zajednice smatra Jevrejima po nacionalnoj, a ne po verskoj pripadnosti.

U Srbiji, Jevreji su organizovani po jevrejskim opštinama koje su ujedinjene u Savez Jevrejskih opština. Sedište saveza je u Beogradu i obuhvata sledeće jevrejske opštine: Beograd (1886 članova), Novi Sad (571), Suboticu (223), Pančevo (186), Zemun (136), Zrenjanin (126), Niš (45), Sombor (40), Kikindu (34) i Priština (34). Najveći broj jevrejskih opština se nalazi u Vojvodini, iako je najveći broj Jevreja u Beogradu. Jevrejske opštine okupljaju 3.281 člana, ali svi članovi jevrejskih opština nisu Jevreji, njih je u savezu daleko manje, samo 1.158. Članovi jevrejskih opština mogu biti, na primer, i bračni drugovi Jevreja, iako po nacionalnosti nisu Jevreji, kao i njihova deca i unuci, ako to žele. Reč je, dakle, o zajednici koja je, kako je istaknuto u razgovoru, otvorena za sve ljude dobre volje.

Jedan od ciljeva kojima jevrejska zajednica u Vojvodini teži je saradnja sa drugim verskim i etničkim zajednicama. No, svoj osnovni zadatak članovi zajednice vide u vaspitanju jevrejske omladine u skladu sa jevrejskom tradicijom, kulturom, verom i jezikom, zatim u očuvanju sakralnih i drugih objekata i, napokon, uspostavljanju tešnijih veza sa Izraelom, a pre svega Jevrejima jugoslovenskog porekla.

Sve gore nabrojane aktivnosti – od kurseva hebrejskog jezika, preko predavanja, organizovanja proslava praznika, rada hora i folklorne grupe do administrativnih i komunalnih troškova, zahtevaju ne male izdatke. Kako bi se aktivnosti opština odvijale nesmetano treba rešiti problem njihovog finansiranja, jer prihodi od raznih projekata nisu dovoljni. Po mišljenju samih Jevreja država bi za ove aktivnosti morala da predvidi stalne izvore prihoda.

Jedan od načina na koji je jedno vreme rešavan problem finansiranja aktivnosti jevrejske zajednice, predstavljali su prihodi od nepokretnosti, kojima je raspolagala opština. Međutim, u jednom trenutku zakupac prostora je, zbog poslovnih teškoća, prestao sa ispunjavanjem obaveza, što je jevrejsku opštinu

onemogućilo da koristi nepokretnosti, te je primoralo da redukuje svoje aktivnosti. U situaciji kada izvori finansiranja presuđuju javljaju se i ideje da se jevrejska zajednica organizuje kao poslovni subjekat, ali, to bi, kako je istaknuto na Forumu, vodilo gubitku identiteta jevrejske opštine kao nacionalne i verske zajednice.

Iako ne participiraju u vlasti, niti, pak, zauzimaju istaknuta mesta u društvenoj strukturi i ne raspolažu velikim finansijskim uticajem, Jevreji su predmet čestih napada. U razgovoru sa pripadnicima zajednice, kao i na sesiji Foruma, skrenuta je pažnja na činjenicu da je svako izazivanje verske, rasne i nacionalne mržnje kažnjivo po pozitivnim zakonima, ali da nadležne institucije ne reaguju blagovremeno i da se u knjžarama mogu kupiti antisemitski spisi i knjige koje otvoreno okrivljuju Jevreje za sva zla ovog sveta. Iznet je i interesantan, ali zabrinjavajući podatak, da je posle oktobarskog prevrata u Srbiji došlo do uspona antisemitizma. Ovaj uspon objašnjen je činjenicom da su promene nakon 5. oktobra iskoristili čak i oni koji su tokom Drugog svetskog rata bili na gubitničkoj strani. U nameri da rehabilituju, pre svega sebe, ti su "gubitnici" počeli da govore, pišu i objavljuju, tako da smo danas suočeni sa masom publikacija sa antisemitskom sadržinom. Drugi razlog plime anti-jevrejskog raspoloženja krije se u pretvaranju antisemitizma u sredstvo političke borbe, što se ispoljava u pokušajima difamacije pojedinih političara, recimo proglašavanjem Miroljuba Labusa za Jevrejina, itd.

Savez jevrejskih opština jednom mesečno izdaje informativno glasilo *Bilten*, koji služi informisanju članova jevrejskih opština.

Kao kuriozitet treba istaći da nema nepismenih Jevreja. Većina ima završenu srednju školu i radi, ili je radila, ako je u penziji, posao za koji se školovala. Svi Jevreji govore srpski jezik, a u Subotici komuniciraju i na mađarskom. Jevreji spadaju među najmanje nacionalne zajednice u Vojvodini i po demografskim kriterijumima su vrlo stari – preko 26 odsto Jevreja ima više od 65 godina. Starom se, inače, smatra zajednica kada u strukturi članova zajednice procenat ljudi starijih od 65. godina iznosi deset i više procenata.

## "MALE" MANJINE I KOLEKTIVNA PRAVA

U razgovorima sa pripadnicima manjina u više navrata je istaknuto da individualna prava nisu dovoljno efikasan instrument u ostvarivanju ravnopravnosti između pripadnika većinske i manjinskih nacionalnih zajednica, te da je radi što punijeg ostvarivanja ravnopravnosti, neophodno da pripadnici manjina, osim individualnih, uživaju i neka kolektivna prava. Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina zajamčena su kolektivna prava u oblasti službene upotrebe jezika, obrazovanja, informisanja i kulture. U Zakonu se, takođe, ističe da će se prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući i policiju, voditi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i poznavanju jezika koji se govori na području organa ili službe.

### *Službena upotreba jezika*

Pravo manjina da se koriste svojim jezikom i pismom u privatnoj i službenoj komunikaciji često se navodi kao jedan od primera etnojezičke demokratije.

Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina propisano je da će jedinica lokalne samouprave obavezno uvesti u službenu upotrebu jezik i pismo nacionalne manjine ukoliko pripadnici odnosne manjine učestvuju u strukturi stanovništva sa 15 odsto, prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva. U Zakonu se, takođe, ističe da će jezik manjine ostati u službenoj upotrebi, ukoliko je do donošenja zakona već bio u službenoj upotrebi.

Uslovljavanje prava na službenu upotrebu jezika i pisma nacionalne manjine izazvalo je negodovanje pripadnika nekih nacionalnih manjina, nemačke, na primer, koji su isticali da prava nacionalnih manjina proizilaze iz statusa nacionalne manjine, a ne iz broja njenih pripadnika. No, očito je da je zakonodavac, posežući za cenzusom, nastojao da prevaziđe neka vrlo loša rešenja koja su postojala pre donošenja pomenutog zakona. Naime, Zakonom o službenoj upotrebi jezika (iz 1991. godine) bilo je predviđeno da opštine svojim statutom određuju kada su jezici nacionalnih manjina u službenoj upotrebi što je u stvarnosti dovelo do različitih

rešenja, jer je u nekim opštinama jezik manjine uveden u službenu upotrebu, iako je na njenoj teritoriji živeo procentualno manji broj pripadnika manjine, nego u slučaju nekih drugih opština, gde jezik odnosne manjine nije imao status službenog jezika.

Pravo da službeno upotrebljavaju svoj jezik i pismo, od šest manjina kojima smo se bavili ovim istraživanjem, imaju samo pripadnici češke nacionalne manjine. Pripadnici ostalih manjina ne koriste ovo pravo zbog toga što, kao Ukrajinci, na primer, nisu skoncentrisani u dovoljnom broju na teritoriji određene jedinice lokalne samouprave, zbog toga što njihov jezik i pismo, kao u slučaju Čeha, nisu bili u službenoj upotrebi pre donošenja Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, ili zbog toga što im je, nakon najnovijih izmena opštinskih akata, to pravo ukinuto. Upravo se to dogodilo sa jezikom Makedonaca. Makedonski jezik je bio u službenoj upotrebi u opštini Pančevo, ali je nakon izmene statuta, koji sada sadrži jednu nepreciznu formulaciju koja se može različito tumačiti, ukinut.

### *Obrazovanje*

U razgovorima sa predstavnicima svih nacionalnih manjina, kao i na sesijama Helsinškog foruma, podvučen je značaj obrazovanja za očuvanje identiteta manjina. U više navrata učesnici su se pohvalno izrazili o zakonskom rešenju koje omogućuje pripadnicima manjina da se obrazuju na svom jeziku, odnosno da osnivaju privatne škole. Pozitivno je ocenjena i obaveza države da stvori uslove za organizovanje obrazovanja na jeziku nacionalne manjine, odnosno da obezbedi dvojezičnu nastavu ili, pak, izučavanje jezika nacionalne manjine sa elementima nacionalne istorije i kulture.

U slučaju malih nacionalnih manjina pravo na obrazovanje na maternjem jeziku je, najvećim delom, deklarativnog karaktera. Pripadnici aškalijske, nemačke, jevrejske, češke i makedonske manjine su lišeni mogućnosti da se obrazuju na svom jeziku, odnosno da, u postojećim školama sa nastavom na srpskom, uče maternji jezik sa elementima nacionalne kulture i istorije. Za razliku od pomenutih manjina, pripadnici ukrajinske manjine izučavaju, u nekoliko škola na području Vojvodine, maternji jezik sa elementima nacionalne kulture – ovo pravo daci ukrajinske nacionalnosti koriste u osnovnim školama u Kuli, Vrbasu, Novom Sadu i Budisavi. Za učenike u Kuli i Vrbasu organizovano je fakultativno učenje ukrajinskog jezika sa po dva časa nedeljno, a u Novom Sadu i Budisavi jednom nedeljno. Budući da je postojeći fond časova nedovoljan, Društvo za ukrajinski jezik, književnost i kulturu "Prosvita" pokrenulo je 1998. godine "Lenju školu ukrajinistike". Škola se organizuje tokom letnjeg raspusta a finansijska sredstva potrebna za njen rad jednim delom obezbeđuje Izvršno veće Vojvodine, a drugim, sami roditelji, odnosno sponzori. Do sada je održano pet "Letnjih škola ukrajinistike" za više od 450 polaznika iz različiti sredina (Kula, Vrbas, Bor, Zrenjanin, Subotica, itd).

Za mlade Čehe u Beloj Crkvi, Češkom selu i Kruščici se, uz pomoć češke vlade, organizuju kursevi češkog jezika.

Treba istaći da je do početka šezdesetih godina nastava na makedonskom jeziku postojala u osnovnim školama u Jabuci i Kačarevu, ali je zbog malog broja dece brzo ukinuta.

### *Pravo na informisanje*

Od šest manjina kojima smo se bavili istraživanjem, pripadnici makedonske manjine su u najnezavidnijoj situaciji. Za razliku od Čeha, Ukrajinaca, Nemaca i Aškalija, Makedonci nisu u prilici da se informišu na maternjem jeziku. Do 1991. godine, pripadnici ove manjine su, u listu "Pančevac", imali stranicu na makedonskom jeziku, ali je ona ukinuta, jer, kako je tada obrazloženo, za nju više nije bilo nikakvog interesovanja!? Isto obrazloženje ponovljeno je i kada je, iste godine, ukinuta polučasovna emisija na makedonskom jeziku na talasima Radio Pančeva.

Kada je o elektronskim medijima reč, pripadnici češke manjine imaju na talasima Radio Bele Crkve emisiju u trajanju od 60 minuta. Istu minutažu na Radio Novom Sadu, te lokalnim stanicama u Kuli i Vrbasu, imaju i pripadnici ukrajinske manjine, dok se emisija na nemačkom jeziku "Naš glas" ("Unsere Stimme") u trajanju od 30 minuta emituje svakog petka na Radio Subotici.

Na TV Kanal 9 je do pre godinu dana jednom nedeljno emitovana emisija "Kultura, tradicija i običaji Aškalija", koju je pripremala Matica Aškalija. Na TV Novi Sad emisiju "Čas" u trajanju od 30 minuta za pripadnike ukrajinske manjine dva puta mesečno priprema redakcija na rusinskom jeziku!?

Jedine dve manjine koje poseduju časopise na maternjem jeziku su Nemci i Ukrajinci. Časopis "Nachrichten" izlazi povremeno, kada se obezbede sredstva za njegovo štampanje, i u njemu se obrađuju teme i kulturna zbivanja od značaja za Nemce, kao i aktivnosti članova udruženja "Donau". U časopisu "Ukrajinske slovo", prvi broj je izašao 1996. godine, objavljuju se prilozi iz kulture, umetnosti, istorije i etnologije. Zbog nedostatka sredstava i ovaj časopis izlazi vrlo neredovno. "Ukrajinske slovo" izdaje "Prosvita" – Društvo za ukrajinski jezik, književnost i kulturu i to je prva pisana reč namenjena Ukrajinacima, nakon što je 1940. godine ugašeno "Ridne slovo".

Neke manjine raspolazu i internim glasilima – biltenima. Tako Matica Aškalija izdaje svoj *Bilten* koji, zbog nedostatka sredstava, nema ustaljeni ritam izlaženja. Bilten se štampa dvojezično, na srpskom i jeziku Aškalija. KPU "Česi južnog Banata", takođe, imaju svoj bilten "List južnog Banata". Unutar jevrejske zajednice jednom mesečno izlazi *Bilten* koji pripadnike jevrejske zajednice informiše o radu Saveza, odnosno aktivnostima jevrejskih opština. *Biltenom* raspolazu i Nemci

interesno organizovani i okupljeni u udruženju "Donau"; njihov bilten je, uglavnom, tematski i izlazi jednom, odnosno dva puta godišnje.

Pripadnici makedonske manjine su, dakle, jedini koji, kako je istaknuto, nemaju ni emisije na radiju, odnosno televiziji, ni stranice u nekom od listova, niti bilo kakvo glasilo. Pravo na informisanje je, u slučaju pripadnika ove manjine puka deklaracija.

## PRAVO NA NEGOVANJE KULTURE I TRADICIJE

Pravo na negovanje vlastite kulture i tradicije od ključnog je značaja za očuvanje nacionalnog identiteta manjina. Asimilaciji se manjine mogu uspešno suprotstaviti samo ako poseduju mrežu institucija koja služi očuvanju i unapređenju njihove kulture. Kada je o pripadnicima malih nacionalnih manjina reč, može se identifikovati jedna vrsta institucionalnog deficita, dakle manjka institucija koje treba da omoguće njihovu kulturnu prepoznatljivost.

### *Nemci*

Osnivanjem udruženja "Donau" iz Novog Sada i "Nenačkog narodnog saveza" iz Subotice oživele su kulturne aktivnosti Nemaca u Vojvodini. Uz ove dve organizacije, u Novom Sadu postoji i "Društvo za nemački jezik i kulturu" koje je u saradnji sa "Donau"-om pokrenulo časopis "Mostovi kulture". Osim ovog postoji i časopis, mesečnik, "Nachrichten" koji se bavi kulturnim zbivanjima i aktivnostima vezanim za život Nemaca. Svoj identitet Nemci u Vojvodini nastoje da očuvaju i unaprede preko tečajeva nemačkog jezika, misa na nemačkom jeziku, organizovanjem jezičkih kampova, peregbalova i matinea nemačke poezije, delatnosti hora, dramske sekcije i izdavanjem raznih publikacija. "Nemački narodni Savez" je osnovao i biblioteku koja broji više od 2.000 knjiga na nemačkom jeziku.

Početkom godine Vlada SR Nemačke je u Subotici kupila zgradu u kojoj će se, osim sedišta "Nemačkog narodnog saveza" nalaziti, shodno odredbama ugovora, Kulturni centar Nemaca u Srbiji - Vojvodini.

Najznačajnija kulturna manifestacija vojvođanskih Nemaca je "Peregbal". Dan ujedinjenja Nemačke (3. oktobar) obeležava se organizovanjem muzičke akademije.

### *Aškalije*

Pripadnici aškalijske zajednice nastoje da neguju svoju kulturu organizovani u Maticu Aškalija i dva kulturno umetnička društva: "Aškali" iz Novog Sada i

## Između načela i prakse

"Aškalon" iz Beograda. U augustu 2001. godine Matica je organizovala "Dane kulture Aškalija" u Beogradu i Novom Sadu. Ambicija Matice je da ova manifestacija postane tradicionalna.

### *Česi*

Kulturni život Čeha odvija se preko Matice Češke, KPU "Česi južnog Banata",

Uz pomoć Češke Republike, Česi planiraju da u Beloj Crkvi formiraju Etnološki muzej. U gradskoj biblioteci u Beloj Crkvi postoji nekoliko stotina knjiga na češkom jeziku.

Prošle godine "Česi južnog Banata" su po prvi put organizovali "Dane češke kulture". Ambicija organizatora je da ova manifestacija postane tradicionalna i da se na njoj prezentiraju kulturna dostignuća Čeha.

### *Makedonci*

U okviru Vojvodine najznačajnija organizacija pripadnika makedonske nacionalne manjine je "Društvo za makedonski jezik" koje postoji u sastavu Koordinacionog odbora Kulturno-prosvetne zajednice Vojvodine za jezike, književnost i kulturu.

Polovinom 2000. godine u Novom Sadu je osnovana podružnica Jugoslovensko-makedonskog udruženja "Šar planina". Spomenuto udruženje je osnovano sa ciljem da neguje kulturnu, sportsku, ekonomsku i druge oblike saradnje između građana Srbije i Makedonije. Društvo organizuje priredbe, izložbe i gostovanja umetnika iz Makedonije. Između ostalih aktivnosti, udruženje planira organizovanje tečajeva makedonskog jezika.

Osim ovih, u Zrenjaninu je nedavno formirano i "Društvo makedonsko-srpskog prijateljstva". Svojevremeno su u Kačarevu Makedonci imali svoje kulturno-umetničko društvo "Veljko Vlahović", ali je ono vrlo brzo od društva koje gaji makedonsku kulturu i običaje pretvoreno u društvo sredine. Inače, ovo društvo je, svojevremeno aktivno saradivalo sa KUD "Kočo Racin" iz Jabuke koje je, u međuvremenu, zamrlo. Danas u Jabuci postoji društvo "Vasil Hadžimanov".

### *Ukrajinci*

Najznačajnija kulturna organizacija Ukrajinaca je Društvo za ukrajinski jezik, književnost i kulturu "Prosvita". Društvo je osnovano 1989. godine sa ciljem

da radi na obnavljanju, očuvanju i negovanju nacionalnog identiteta Ukrajinaca i prezentaciji nacionalnog i kulturnog nasleđa.

Pored "Prosvite", okosnicu kulturnog života Ukrajinaca čine i kulturno-umetnička društva "Ivan Senjuk" iz Kule, "Kozbar" iz N. Sada, "Kolomejka" iz Sremska Mitrovica i KPD "Karpati" koje je, zajedno sa Rusinima, osnovano u Vrbasu.

"Dani Tarasa Ševčenka" i "Dani ukrajinske kulture" su najznačajnije manifestacije Ukrajinaca u Vojvodini. "Dani ukrajinske kulture" se organizuju u saradnji sa Srpsko-ukrajinskim društvom iz Novog Sada.

### *Jevreji*

Jevreji u Vojvodini i Srbiji organizovani su u jevrejske opštine unutar kojih se odvija kulturni, prosvetni i humanitarni rad. Unutar jevrejske opštine u Novom Sadu (i Beogradu, takođe, kao najvećim opštinama) funkcionišu hor "Fašira" ("Pesma") i folklorna skupina "Ma'ajan" ("Izvor"), kao i *Art klub*. Prošle godine osnovano je kulturno-umetničko društvo "Judita Šalgo".

U Beogradu postoji Jevrejski istorijski muzej.

Najznačajnija manifestacija koju organizuju Jevreji u Novom Sadu je "Šolet" kojoj prisustvuju Jevreji sa prostora nekadašnje Jugoslavije. Tom prilikom se u sinagogi organizuju folklorni i koncerti hora.

## PRAVO NA UČEŠĆE U JAVNOM ŽIVOTU

Pravo pripadnika nacionalnih manjina da participiraju u vlasti veoma je važno, jer ne treba samo da unapredi upravljanje zajednicom, nego i da stvori, odnosno ojača uverenje manjina da u najvećoj meri utiču na vlastitu sudbinu.

U saveznom Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina se, u članu 21, ističe da će se, prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući i policiju, voditi računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na području organa ili službe.

Krajem 2001. godine, Pokrajinski sekretarijat za propise, upravu i nacionalne manjine je, u saradnji sa Saveznim ministarstvom nacionalnih i etničkih zajednica, krenuo u realizaciju projekta čiji je cilj bio da se utvrdi zastupljenost manjina u javnoj vlasti. Istraživanjem su obuhvaćeni organi lokalne samouprave, opštinski, okružni i trgovinski sudovi, javna tužilaštva, sekretarijati unutrašnjih poslova, Skupština APV i pokrajinski organi uprave.

Rezultati istraživanja pokazuju da nacionalna struktura u posmatranim kategorijama ne odgovara nacionalnom sastavu stanovništva Vojvodine. Odstupanje od nacionalne strukture stanovništva prisutno je u slučaju predsednika, potpredsednika i sekretara skupština opština, odbornika, te predsednika i članova izvršnih odbora, ali u još većoj meri kada je reč o zastupljenosti manjina u sudovima i javnom tužilaštvu.

Podzastupljenost manjina potvrđena je i istraživanjem koje su u drugoj polovini prošle godine sprovedli Helsinški odbora za ljudska prava u Srbiji i Humanitarni centar za integraciju i toleranciju.

Upoređujući rezultate, lako je ustanoviti da pripadnici dve od šest nacionalnih manjina kojima smo se bavili u ovom istraživanju – jevrejska i aškalijska – nisu zastupljeni ni u jednoj od gore navedenih kategorija. Među predsednicima i sekretarima vojvođanskih skupština opština nema ni jednog pripadnika češke, makedonske, nemačke i ukrajinske nacionalnosti. Kada je o nacionalnom sastavu odbornika opštinskih skupština reč, u lokalnom parlamentu u Beloj Crkvi Česi su zastupljeni sa dva odbornika, a Makedonci sa po jednim, u skupštinama opština Ruma, Plandište, Novi Sad i Pančevo. Ni jedan predsednik opštinskih izvršnih odbora nije iz redova pripadnika "malih manjina", dok su Ukrajinci, odnosno Česi,



zastupljeni sa po jednim predstavnikom u "opštinskoj vladi" u S. Mitrovici, odnosno Rumi. U Temerinu jedan od sudija opštinskog suda je pripadnik nemačke nacionalnosti, ali zato među sudijama okružnih sudova nema ni jednog pripadnika "malih manjina", kao ni u nacionalnoj strukturi opštinskih i okružnih javnih tužilaštava. Isti je slučaj kada je reč i o sudijama trgovinskih sudova. Među poslanicima Skupštine AP Vojvodine, sem u slučaju jednog pripadnika makedonske nacionalnosti, nema pripadnika "malih manjina".

Za razliku od istraživanja Pokrajinskog sekretarijata i Saveznog ministarstva, istraživanjem Helsinškog odbora za ljudska prava u Srbiji i Humanitarnog centra za integraciju i toleranciju obuhvaćeno je 36 od ukupno 45 vojvođanskih opština. Rezultati pokazuju da pripadnika malih manjina nema među načelnicima MUP, odnosno komandirima policijskih stanica, kao ni među direktorima javnih komunalnih preduzeća. Od 266 direktora osnovnih škola samo je jedan direktor pripadnik makedonske nacionalnosti, odnosno dvojica, kada je reč o direktorima srednjih škola. Situacija nije bolja ni kada su u pitanju direktori banaka i ekspozitura banaka u javnom vlasništvu, jer su od 82 direktora samo dvojica pripadnici "malih" manjina, jedan je češke, a drugi makedonske nacionalnosti.

\*\*\*

Zajamčena zakonom, gore navedena prava nisu jednako dostupna svim manjinama u Vojvodini, niti su sva spomenuta prava u istoj meri nedostupna svakoj pojedinoj manjini. Pripadnici mađarske nacionalne manjine, na primer, imaju ista prava na obrazovanje na maternjem jeziku kao i pripadnici češke manjine, ali je ovo pravo članovima mađarske zajednice dostupnije, jer je u pitanju zajednica koja raspolaže sa snažnijim populacionim potencijalom. Međutim, ako zbog ograničenih resursa Česi ne mogu organizovati obrazovanje na maternjem jeziku, to ne znači da su im i ostala prava, recimo pravo na negovanje kulture i tradicije, u istoj meri nedostupna.

## PROBLEMI I PREPORUKE

U razgovorima sa predstavnicima malih manjina, kao i na sesijama Helsinškog foruma, identifikovan je niz problema koje ćemo samo taksativno navesti:

- sve manjine, osim ukrajinske, suočene su sa opadanjem broja pripadnika svoje zajednice;
  - deklarativni karakter kolektivnih prava;
  - nedovoljna institucionalizacija manjinskih kultura;
  - slabo poznavanje manjinskih prava, što je posebno izraženo u slučaju Aškalija, kao i sumnja, pre svega Makedonaca, u mogućnost realizacije tih prava;
  - finansijski problemi, zajednički su svim manjina;
  - nedostatak adekvatnog prostora i njegove tehničke opremljenosti za rad manjinskih organizacija i udruženja;
  - nepostojanje medija na jezicima manjina;
  - slabo interesovanje medija za položaj i probleme malih manjina; ovaj problem izražen je samo kada je reč o globalnim medijima, nego i kada je reč o medijima samih manjina;
  - odsustvo interetničkih veza i solidarnosti;
  - problem denacionalizacije;
  - prisustvo antimanjinskog raspoloženja i nasilja prema pripadnicima pojedinih manjina;
  - izrazito loše socioekonomske prilike u kojima žive pripadnici nekih manjina, Aškalije, pre svega;
  - diskriminacija;
  - slaba i neuticajna kulturna elita i surevnjivost manjinskih lidera;
  - asimilacija;
- problematičnost termina nacionalna manjina.

Smisao razgovora sa pripadnicima "malih" manjina, kao i sesija Helsinških foruma, nije bio u tome da se samo identifikuje i napravi inventar problema, nego i da se sugerišu izvesne preporuke kako bi se, bar neki od njih rešili. Pri tome, nikako

ne treba smetnuti sa uma da rešavanje problema itekako zavisi od ukupne situacije u zemlji, stabilizacije političkih prilika u njoj, učvršćenja reformističke frakcije, obezbeđene društvene podrške, oporavka privrede i ekonomskog rasta. Tako je, na primer, posve očigledno da se bez ostvarenja gore navedenih pretpostavki, oporavka privrede i ekonomskog rasta, pre svega socioekonomski položaj Aškalija ne može popraviti, niti se, pak, na zadovoljavajući način mogu rešiti problemi finansiranja manjinskih organizacija. U razgovorima je istaknuto da sredstva koja se dobijaju na osnovu različitih projekata nisu dovoljna da bi se obezbedio kontinuirani rad ovih organizacija. Pitanje stabilne i stalne finansijske podrške je ključno, a jedno od ponuđenih rešenja ovog pitanja su poreske olakšice za privredne subjekte koje finansijski pomažu rad manjinskih organizacija.

Neke druge probleme, kao na primer, pitanje denacionalizacije ili autonomije Vojvodine, nije moguće rešiti bez donošenja nekih veoma važnih zakona, niti je ove moguće doneti ako u državi nije postignut konsenzus između najvažnijih političkih aktera. No, izvesno je da su manjine zainteresovane za decentralizaciju vlasti i autonomiju pokrajine, jer u njoj vide povoljan ambijent gde se na lakši i efikasniji način mogu rešavati neki od problema.

Pitanje antisemitizma, nasilja nad pripadnicima manjina, i upšte antimanjinskog raspoloženja, moguće je, po mišljenju većine učesnika Foruma, rešiti striktnom primenom zakona koji takvo ponašanje inkriminišu. Problem je, pak, u tome što institucije ne funkcionišu – tužilaštva ne tuže, a sudovi ne sude. Antimanjinsko raspoloženje, opet, indicira problem tolerancije i nepostojanja odgovarajuće političke kulture. Kada je o toleranciji reč treba spomenuti da istraživači, ponekad, beleže doista bizarne odgovore; na primer, da su upravo manjine te koje treba da budu tolerantne!?! Ovakvom recepcijom problema, manjine su osuđene na trpljenje nasilja i diskriminaciju, što stvara utisak da je njihov položaj (žrtve) nepromenljiv. Neki učesnici su iskazali sumnju u uspeh akcije koju vodi Savezno ministarstvo za nacionalne manjine, a čiji je cilj da se u društvu ojačaju resursi tolerancije. To, po njihovom mišljenju, nije moguće ako se ne reformišu neki važni podsistemi. Tolerancija, promocija civilnih vrednosti i navikavanje na različitost, moraju zauzimati centralno mesto u sistemu obrazovanju od kojega se očekuje da ponudi i drugačiji tip socijalizacije od dosadašnjeg.

Nedovoljno poznavanje prava manjina je jedan od problema sa kojim su, više nego drugi, suočene Aškalije. Činjenica da je veliki broj pripadnika ove zajednice nepismen dodatno komplikuje njegovo rešavanje. Dugoročnije, ali efikasnije rešenje ovog problema je da se što veći broj pripadnika ove manjine obuhvati redovnim školovanjem, a kratkoročnije, da se organizuju kursevi na temu ljudskih prava.

U vezi sa političkom kulturom je i često, kao neadekvatan apostrofirani termin nacionalne manjine. Učesnici Foruma su u više navrata predložili da se pojam nacionalne manjine napusti i zameni adekvatnijim pojmom – manjinske zajednice. Po njihovom mišljenju, ako se Srbija određuje kao država građana, onda je

nedopustiva podela na "konstitutivne" i "nekonstitutivne" zajednice, što implicira podelu na "građane prvog i drugog reda". Osim toga, ovaj pojam omogućuje da i pripadnici većine u državi, u sredinama gde su u manjini, uživaju zaštitu po istom modelu na osnovu koga se štiti posebnost manjina. U tom kontekstu posebno je značajan i problem diskriminacije. Na Forumima je isticano da diskriminacija nije samo rezultat faktuškog ponašanja, nego da je omogućena i lošim zakonima. Takve zakone bi, po mišljenju učesnika Foruma, trebalo identifikovati i, budući da se njima dovodi u pitanje ustavno načelo o jednakopravnosti građana, ukloniti iz pravnog poretka.

U uslovima naglašene komercijalizacije opada i još će više opadati interesovanje medija za položaj i probleme "malih" manjina. U situaciji kada to interesovanje ni do sada nije bilo zadovoljavajuće, jedan od načina da se obezbedi veće medijsko prisustvo ovih manjina, kao i profesionalniji način njihove prezentacije, jeste da se unutar redakcija pojedini novinari specijaliziraju za problematiku manjina, da je prate u kontinuitetu, te da postojeći mediji deo svog vremena i prostora posvete ovim pitanjima.

Kada je o postojećim manjinskim ili medijima na jezicima manjina reč, oni bi morali, više nego do sada, biti otvoreni za zbivanja unutar drugih manjinskih zajednica. Otvorenost ne doprinosi samo boljem poznavanju, nego jača i interetničke veze i solidarnost, potrebnu u ostvarivanju manjinskih zahteva.

Jedan od načina da se pravo manjina na informisanje na maternjem jeziku delotvornije iskoristi jeste da se tretira kao vid pozitivne diskriminacije. U tom slučaju kolektivna prava, među koje ovo pravo nesumljivo spada, neće biti samo puka deklaracija, nego živi, delotvorni koncept.

Na planu institucionalizacije manjinskih kultura neophodna je veća pomoć države kako bi se uočeni deficit otklonio. Tim više, jer je u proteklom periodu institucionalna struktura manjinskih kultura ruinirana. Od države i nadležnih ministarstava se očekuje da postojeće manjinske institucije (časopise, biblioteke, kulturno-umetnička društva, itd.) podrže, a stvaranje novih potpomognu (Etnološki muzej u slučaju Čeha, odnosno Lektorat, kada je reč o Ukrajincima, itd.). Od postojećih se institucija, kao što su domovi kulture očekuje da preko svojih redovnih aktivnosti doprinesu i negovanju kulture manjina.

Institucionalizacija manjinskih kultura nema samo uski, partikularni značaj, ona ne tangira samo odnosnu manjinu, nego i društvo u celini, jer ga kulturno slabi i postojeće razlike lišava značajnog uporišta što, valja naglasiti, pogoduje asimilaciji. Proces asimilacija se, naime, lakše odvija tamo gde su manjine suočene sa deficitom vlastitih institucija. Postojeći normativni akti zabranjuju nasilnu asimilaciju što, formalno gledano, znači da je dobrovoljna asimilacija dozvoljena. No, da bi asimilacija bila dobrovoljna pripadnici manjina moraju raspolagati identitetskom infrastrukturom. U slučaju da takva infrastruktura ne postoji pripadnici dotične manjine su lišeni izbora, a asimilacija karaktera dobrovoljnosti.

Napokon, jedan od identifikovanih problema odnosi se elitu. U manje-više svim razgovorima ukazivano je na to da su elite "malih" manjina veoma slabe i bez uticaja. Spomenutu slabost je moguće objasniti nekim objektivnim razlozima. Unutar ovih manjina ne postoji veliki broj organizacija i institucija koje (bi) služ(il)e kao neka vrsta regrutacijskog polja elita. Treba, takođe, imati u vidu i činjenicu da iza ovih elita ne stoje velike i brojne zajednice, pa one ne mogu, na primer, posredstvom etničke mobilizacije, izvršiti pritisak na vlast, izdejstvovati ustupke i tako realizovati neke od svojih zahteva. Ovom se činjenicom može, jednim delom, objasniti insistiranje na međuetničkoj solidarnosti. Potreba za solidarnošću uslovljena je i strahom da se manjinsko pitanje ne rešava dogovorima i nagodbama "velikih" manjina sa centralnim vlastima u Srbiji, jer u takvim nagodbama nema dovoljno sluha za potrebe "malih" manjina.

Međutim, postoje i neki subjektivni razlozi. U razgovorima je pominjana slabost više puta objašnjavana surevnjivošću i ambicijama lidera. Iako su svesni da "nezdruva kompeticija" šteti interesima zajednice, pripadnici elite ne čine dovoljni naponi da se ona prevaziđe i ukloni, pri čemu je odsustvo takvog napora uvek identifikovano kao karakteristika ponašanja "druge strane". Posmatrano iz ovog ugla, pitanje institucionalnog sklopa dobija na važnosti. Dok u slučaju "velikih" manjina *nacionalni saveti* mogu odigrati ulogu harmonizacije interesa etničkih frakcija, u slučaju "malih" manjina nema takvog institucionalnog sklopa, pa to dodatno otežava ostvarivanje njihovih interesa.

## ZAKLJUČAK

Težnja nove vlasti da se Srbija uključi u međunarodnu zajednicu diktirala je i potrebu za novom politikom u odnosu prema manjinama. Pristupanje SR Jugoslavije Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina i donošenje saveznog Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, najznačajnije su manifestacije te nove politike.

Zakonom o manjinama učinjen je, u odnosu na predhodno stanje, pomak, jer su njime sve nacionalne i etničke zajednice i grupe izjednačene u statusu nacionalne manjine. Zakonom je, isto tako, rešeno i pitanje statusa "novih" manjina, ali je njime otvoreno pitanje asimetrije u pravima "novih" i "starih" manjina. Razlikovanje manjina još više je došlo do izražaja povodom formiranja manjinskih reprezentativnih organa, *nacionalnih saveta*.

Prema slovu zakona, pravo na izbor *saveta* je fakultativno, jer ih pripadnici manjina mogu, ali i ne moraju izabrati. Neke od manjina kojima smo se bavili ovim istraživanjem, jednostavno, ne mogu izabrati *nacionalni savet*, jer broj potpisa koji je potreban za sazivanje elektorske skupštine, jednostavno, prevazilazi broj pripadnika njihove zajednice, što je slučaj sa Česima i Jevrejima, ili, pak, stoga, što unutar njihove zajednice nema dovoljno punoletnih osoba, kao u slučaju Nemaca. No, čak i kada raspolazu sa dovoljnom populacijom, kao Makedonci, na primer, proces formiranja *nacionalnog saveta* će, zbog neorganizovanosti dotične manjine, biti veoma usporen i težak.

*Nacionalne savete*, ovom prilikom, treba spomenuti i kao aktualni i potencijalni izvor podela, jer otvaraju pitanje subjekta koji će u odnosima sa državom reprezentovati, u ovom slučaju "male" manjine. Dovoljno je da unutar jedne od ovde pominjanih manjina postoje dve organizacije, pa da jedna drugu osporavaju u ulozu reprezentanta. Rivalitet unutar određene zajednice nije sam po sebi loš, ukoliko unutar zajednice postoje institucije koje omogućuju susretanje interesa etničkih frakcija. S obzirom da pripadnici manjina *nacionalne savete* percipiraju kao strateški najvažnije institucije i da zakon o pravima manjina predviđa da će se izbor *nacionalnih saveta* urediti posebnim zakonom, rešenje koje Helsinški odbor predlaže nadležnim organima je da postupak izbora *saveta* prošire i na "male" manjine, dakle zajednice koje svojim brojem ne prelaze cifru od tri, odnosno pet hiljada pripadnika. To je ujedno i jedan od načina da se izbegnu prigovori zbog arbitrarnosti.

U celini gledano, položaj nacionalnih manjina je, nakon 5. oktobra 2000, bolji nego što je bio pre tog datuma. Najveći pomak učinjen je na normativnom planu, znatno manji na faktičkom. Etnička distanca i primeri etnički motivisanog nasilja i netrpeljivosti još dugo će, kao senka, pratiti društvo u Srbiji. Vojvodina je etnički najheterogeniji deo Srbije. Manjine koje u njoj žive međusobno se veoma razlikuju, kako po brojnosti, tako i po stepenu organizovanosti, teritorijalnoj (de)koncentraciji, obrazovanju, itd. Od nove politike se očekuje da respektuje spomenute razlike, da se diferencirano odnosi prema manjinama i uvažava specifične potrebe, pre svega "malih" etničkih zajednica. Pripadnici ovih manjina su zainteresovani za individualna, ali i kolektivna prava, iako su svesni da je njihovo ostvarivanje ograničeno kapacitetima njihovih zajednica. Baš zbog tih ograničenih kapaciteta i resursa jevrejska zajednica, na primer, ne insistira ni na medijima (informisanju), ni na obrazovanju. Međutim, ona je veoma zainteresovana da negovanjem kulture i tradicije sačuva svoju posebnost i prepoznatljivost.

Konstatovana činjenica da su neka kolektivna prava suviše deklarativnog karaktera, ne znači da "male" manjine, u naporima da očuvaju svoju posebnost, ne treba da računaju na obzirnost i predusretljivost države, niti, pak, da je država lišena obaveza prema takvim manjinama. Naprotiv. Država je, po mišljenju učesnika Foruma, dužna da doprinese da neka od kolektivnih prava za koja su manjine posebno zainteresovane doista postanu funkcionalan koncept. U onoj meri u kojoj država bude uvažavala specifične probleme "malih" manjina i izlazila u susret njihovim zahtevima, u toj meri će i nova politika dobiti svoju punu i pravu verodostojnost.

## II DEO

# *Tribine*

# MANJINE I GOVOR MRŽNJE

Ratko Božović

## GOVOR MRŽNJE I MANJINE

1.

Od mržnje put vodi do nasilja, i to do svih vrsta nasilja, pa otuda i do verbalnog nasilja. Mržnja kao apsurdna strast, ali i kao temelj posrnulog postojanja, gotovo je nepopravljiva antropološka greška. Kao poremećaj mentalne ravnoteže i kao vrsta afektivne pomerenosti, ona ponajviše proizvodi defekt osećajnosti i egzistencijalnu destrukciju.

Iz nedavne ideološke prošlosti nasledili smo *figuru neprijatelja* i govor mržnje. Jezik je bio ideologijom instrumentalizovan i "korumpiran". U opticaju su bile "jake" reči poput: "izdajnik", "strani plaćenik", "najamnik", "neprijatelj". Tako je režim satanizovao opoziciju, koja je nudila "haos i nasilje". Kada se sve to ponavlja sada u pitanju je dijagnoza. Društvo u tranziciji koje nije uspostavilo novu lestvicu vrednosti, informativne standarde i kritičku javnost ima i previše mutnog taloga iz koga niče i vulgarna propaganda i stil ekstremističke komunikacije. Neistomišljenici se ponovo pretvaraju u neprijatelje. Taj govor odaje mentalno stanje političke zajednice. Strančarenje je poprimilo formu isključive komunikacije. Umesto raspr, iz stranačkih busija "puca" se u stilu – ko će koga! To nije normalan govor, jer ga zaglušuju plotuni prejakih reči. Tu nema ni razmišljanja, ni sumnje. U tom isključivom govoru nadmoćno vladaju i *epiteti* i *etikete*. Štaviše, postoje pravi specijalisti za etiketiranje i diskvalifikaciju. Kad ne postoji argumentacija pljušte etikete i diskvalifikacije. Dominira prvo lice množine, ali je teško razabrati šta se iza njega skriva. Ne zna se često šta se iza prvog lica množine, tog mutnog "mi", krije. Sigurno je, međutim, da iza njega ne stoje ličnosti ni kritičko stanovište.

To što preovlađuje militantan i nekritičan govor znak je da je zajednica u velikoj meri udaljena od slobodnog i demokratskog društva. Zato se neminovnost obnove slobodnog i mirotvornog govora nameće kao preduslov slobode ljudskog sporazumevanja i kao uslov zdravlja. I pojedinca, i društva. Nije dobro što nam je govor "sporedno" pitanje. Govor ne bi smeo da bude ono što nam je nametnuto, nego samo ono što se slobodno stvara, što dolazi kao potvrda vrednosti slobodnog

individualiteta. Tada bi se već razlikovao istinit i iskren od govora laži i govora mržnje na koji se javna sfera uveliko navikla. To je, konačno, govor koji odaje karakter političke kulture – kakva je bila i kakva je sada. Zato je čin oslobađanja govora pretpostavka za sve ostalo, uslov za sve druge promene. Pri tom ne trebalo nikada zaboraviti onu narodnu: "Čovek se po govoru poznaje". Po čemu bi se drugom razlikovao, a da je to važnije od govora?!

## 2.

Sva značajnija istraživanja dokazuju da je pitanje položaja pripadnika manjina neophodno posmatrati u sklopu opštih ljudskih prava. U etnocentričnim zajednicama u kojima je nacionalizam skliznuo u šovinizam, nije došlo ni do obezbeđivanja minimalnih prava. Etnonacionalizam svoju društvenu poziciju, do kraja problematičnu, zasniva na nepremostivim razlikama u odnosu na druge etno – nacionalne zajednice. Čim se ustali imenovanje "naši" i "njihovi", kao forma etničke pripadnosti, tu su već prisutna i usijana osećanja i netolerantni stavovi. To su već pretpostavke i za verbalno i svako drugo nasilje. Poznato je da su otvoreni i prikriveni sukobi povezani sa političkom asimilacijom manjina, ili nabeđivanjem za njihovu neuklopljenost u društvenu zajednicu, za njihovu krivicu za neostvarenu društvenu integraciju i harmoniju delova i celine.

Dokumenta OUN, KEBS/OEBS i Sveta Erobe ne govore ni uopšteno, ni apstraktno o poštovanju i zaštiti etničkih, verskih i jezičkih manjina, već obavezuju da svaka država treba da obezbedi za pripadnike manjina:

- pravo da koriste svoj manjinski jezik, privatno i javno, usmeno i pismeno;
- pravo da ispovedaju svoju veru, osnivaju verske institucije i udruženja;
- pravo na očuvanje i razvijanje svoje kulture;
- pravo na obrazovanje na svom jeziku;
- pravo na informisanje na svom jeziku;
- pravo na osnivanje svojih udruženja;
- pravo da održavaju kontakte sa građanima druge države sa kojima imaju zajedničke manjinske karakteristike i
- pravo da učestvuju u radu nevladinih organizacija.

## 3.

Zašto je neophodno voditi računa o ovim pitanjima?

Ekstremizam u Srbiji već je proizveo tragične posledice. Rat, etnička čišćenja, pljačka i zločin. Haos i nasilje grafički su izraz iracionalne politike. Ovde je bilo ugroženo civilizovano postojanje. Na taj način su bila poništena ljudska prava. Imali smo etnička čišćenja i retorizije. Ekstremizam je postao odrednica haotičnog

svakodnevlja. Za ekstremističkog radikala glasalo je milion građana. A nije bilo reakcije kritičke i demokratske javnosti, pa se slobodno može posumnjati i u njenu kritičnost i demokratičnost. Trebalo se samo podsetiti kakva je bila reakcija demokratske javnosti u Francuskoj kad je zapretila Le Penova pobeda.

Mihajlo Mihajlov je u pravu kad tvrdi da u Srbiji postoji izrazita etnonacionalistička crta ekstremizma. Zapaženo je jačanje ekstremističkih struja u Srpskoj pravoslavnoj crkvi (Mirko Đorđević). Pred retrogradnim procesima zastarelog i konzervativnog društva, koje bi konačno trebalo da uđe u procese tranzicije, kritička kultura snom mrtvim spava. Zato su, nažalost, i prisutne pojave antisemitizma i ksenofobije. I pred tim se zatvaraju oči. Nikako da se oko ovakvih pitanja uspostavi uverljiv politički konsenzus, nikako da se ustali etička paradigma i logika pravne države.

Zato, više nisu dovoljne dijagnoze. Neophodna je akcija nepristajanja na bujanje militantne i mrzotvorne gerile. Neophodno je uspostavljanje kritičke i demokratske javnosti. Neophodno je oživotvoriti zakon koji bi branio vrednosti ravnopravnog i pravednog ljudskog postojanja, pa bi se, na taj način, branila sva moguća ljudska prava. Tada ne bi imalo razloga da se posebno apostrofiraju bilo koja specifična i manjinska prava. Nema razloga za čekanje, a još manje ima smisla uzaludna nada da će se nepopravljivi, koji su odavno izgubili meru i u svojim pravima i u svojim odgovornostima, sami od sebe popraviti i dozvati pameti.

U pravu su istraživači političke ontologije što demokratiju i slobodnu javnost testiraju na pitanju većina – manjina. U demokratskom društvu svakako će biti uvažena različitost i javnost različitosti, jer će tamo biti prisutni i normalni protagonisti političkog života kao graditelji moderne političke zajednice. Tamo i ne bi bilo mesta za govor mržnje.

Svenka Savić

## ŽENE IZ MANJINSKIH NACIONALNIH GRUPA I GOVOR MRŽNJE

Termin *govor mržnje* obuhvata nazive za verbalno izražavanje mržnje, šovinizma, ksenofobije, rasizma i drugih negativnih kolektivnih osećanja (R. Bugarski, 2002). Ovakav govor podrazumeva polarizaciju na *MI* (dobri, čisti) (Meri Daglas, 1993), progresivni, miroljubivi, ugroženi) i *ONI* (zli, nazadni, spletkaroši, agresivni, izvor patnji). Podela na "nas" dobre i "njih" loše, u osnovi je izraz patrijarhalnog načina razmišljanja o odnosu snage i moći. Podela na moćne i nemoćne u društvu postoji od njegovog nastanka, pa inventar reči kojima se obeležava jedna, ili druga strana, varira od jezika do jezika, od jednog društvenog perioda do drugog. Ono što je važno jeste da ovakva podvojenost postoji već 20 vekova, pa govor mržnje, koji joj je imanentan, nije specifičnost našeg jezika, našeg podneblja, nego civilizacije u celini.

Govor mržnje je eskalirao u ratnom kontekstu u bivšoj SFRJ (četnici, ustaše, unutrašnji neprijatelji, mudžahedini, strani plaćenici...), u vreme rata na Kosovu (nacistička kamarila, sumanutu monstrum iz bele kuće, pomračeni mozgovi, izopačeni gadovi, nacistički sadisti...), za vreme protesta u Beogradu (izdajnici, profašistički elementi, pacovi, hijene, zečevi...) ili u postpetooktobarskom periodu (bitange, banditi, kriminalci iz DOS - dosmanlije...), hronologija koju beleži Ranko Bugarski (2002).

Svenka Savić (2002) istom pitanju prilazi iz drugog ugla. Ona određuje šta je *politički korektan govor* – onaj saobražen afirmaciji ljudskih prava, a govor mržnje je odstupanje od politički korektnog govora, odnosno od ideologije opšteljudskih prava. Dok je govor mržnje izraz negativnih emocija prema "drugima", politički korektan govor afirmiše načelni stav pojedinca i pojedinke da se razlike uvažavaju i ostvaruju pomoću jezika u kontinuitetu. Prilikom upotrebe politički korektnog govora, u pisanoj ili govorenoj formi, imamo na umu dve stvari. Prvo, da je u pitanju proces: politički korektan govor nije inventar reči jednom zauvek stvoren koji stoji svakom na raspolaganju, nego je u pitanju otvorena i promenljiva lista reči i izraza, a u skladu sa promenljivošću stava prema različitostima. Govoreći, pojedinac, ili

pojedinka, iz inventara primera izabira onu reč (izraz) koju smatra saobraženom svojoj nameri. Ako želi nekoga da umanj i ponizi bira reč iz inventara (poznati grafit: "Batiću ciganšturo").

Značenje termina *manjina* može se na različite načine odrediti. Ovde pod njim podrazumevamo one grupe koje u društvu imaju manju moć. Nekada su one, što je slučaj sa ženama, brojno većina (51 odsto) u zemlji (i svetu), ali je moć izvan njihove brojnosti. Do sada smo uglavnom posmatrali odnos manjine i većine, na primer, na planu roda (muško-ženski), ili na planu prava (većinskog i manjinskog stanovništva...). Korisno je ustanoviti podelu unutar manjinske grupe, izražen govorom mržnje. Na primer, kojim jezičkim sredstvima jedna žena isključuje drugu: po fizičkom izgledu, karakternim osobinama, načinu zanimanja, ili socijalnoj distanci... Može se istraživati na koji način žene (kao manje moćna grupa u društvu) neguju, održavaju i osnažuju stereotipe i predrasude jedne prema drugima, pre svega kad je reč o različitoj nacionalnoj pripadnosti. Ali, u tim stereotipima i socijalnoj distanci treba ustanoviti mesta gde su mogući otvori za približavanje i saradnju.

Tokom 2001. godine sa saradnicama *Ženskih studija* u Novom Sadu, u višenacionalnom i višejezičkom gradu, anketirala sam Srkinje (uglavnom mlađe generacije). Postavile smo jednostavno pitanje: *Koja je prva asocijacija kad ti kažem reč \_\_\_\_\_?* (sledi naziv pripadnice jedne od 10 etničkih grupa: Albanka, Crnogorka, Hrvatica, Jevrejka, Mađarica, Nemica, Romkinja, Rumunka, Rusinka, Slovakinja). Isto tako smo ih pitale šta misle o sopstvenoj manjinskoj grupi: *Šta ti je prva asocijacija kad kažem Srkinja?*

Ukupno 1100 odgovora (za nacionalnu grupu po 100) koji su ponekad sadržali više od 5 različitih iskaza, svrstali smo na osnovu nekoliko kategorija: fizički izgled, karakterne osobine, zanimanje, odevanje, jela i/ili pića, verska pripadnost, obrazovanje. Posebno nas je interesovalo na koji način Srkinje drže distancu prema ženama iz drugih nacionalnih grupa, a na osnovu ličnog, odnosno iskustva stečenog preko posrednih izvora (film, knjige, literatura, i sl.). Ovde ćemo pogledati samo one odgovore u kojima se primeruje bliskost – distanca prema ženama iz drugih grupa. Rezultati su višedimenzionalni i ovde ćemo dati samo nekoliko primera (detaljnije u radu S. Savić, 2002).

Iznenadio nas je podatak da *Srkinje* ne misle dobro o sebi. Osećaju se kao paćenice, nedovoljno uvažavane, one koje se žrtvuju za druge – Kosovke devojke.

One imaju izrazito negativni stav prema jednim odnosno saradnički prema drugim ženama iz manjinskih grupa. Otuda, pre govorimo o kontinuumu u kojem je bliskost i distanca veća ili manja. Pođimo od najudaljenijih. Za *Albanke, Romkinje i Rumunke* gotovo da nemaju dobre reči. Albanke su: prljave, sa mnogo dece, neobrazovane, podložne mužu; Romkinje su prljave, neobrazovane, ne vole da rade nego prose, krađu, gataju, pevaju, igraju. Jedini pozitivan stav je da su lepe, prelepe. Rumunke švercuju, prljave su... Albanka je "žena iz Albanije" – tamo neka daleko, bez obzira na to što u Novom Sadu ima sada veliki broj izbeglica ove nacionalne

grupe, vidamo ih svakodnevno po ulicama. Isto je i sa Rumunkama (u Novom Sadu ih je manje nego u drugim mestima, odnosno najviše je onih koji na pijaci preprodaju robu iz Rumunije).

Prema *Slovakinjama* pozitivan je stav u celini. Najčešće ih prepoznaju po nacionalnim obeležjima: nošnje (široke suknje i marama), igrama. One su duboko ušle u intimu srpske porodice – čuvaju i paze decu, neposredno učestvuju u ishrani (prave dobar sir i imaju sveža jaja), čiste kuću (bedinerke): "Zuzana, koja me je čuvala kad sam bila mala"; "ona od koje redovno kupujemo sir i jaja na pijaci", "pegla nam veš", po naivnim slikarkama...

*Rusinke* su uglavnom nevidljive u savremenom življenju, ali ih dobro primećuju po nacionalnoj nošnji, lepoti, i bojama (plava).

*Mađarice* su, takođe, deo intimnijeg okruženja: "žena moga brata"; "servus" (osnovni pozdrav), uz obilje stereotipa, tipičnih za viceve o Mađaricama (vatrena, gladna seksa).

*Jevrejke* se uglavnom dobro poznaju na osnovu literature, filmova o njihovoj istoriji, stradanju... neko u porodici ima baku, ili rođaku... Uglavnom su obrazovane, lepe, drže do svoje tradicije i obično su nesrećne.

O *Nemicama* se pozitivno misli: lepe, plave, krupne, pametne, obrazovane, ne dovode se u vezi sa Nemicama u Vojvodini, nego sa onima u Nemačkoj, odnosno one koje susrećemo na Jadranu kao turistkinje. Jedna osoba je rekla: "Sve najlepše mislim, ali da ste me pitali o Nemicama, drukčije bih odgovorila". Jasno je da žene ne smatraju odgovornim Nemice za situaciju u Drugom svetskom ratu.

Činjenica je da su stereotipi u vezi sa političkom situacijom da ih ona, zapravo, osnažuje. S obzirom na sadašnju političku situaciju, očekivale smo obilje neprijatnih sudova i o Hrvatcima. Podaci su upravo obratni: Srpkinje se dive Hrvatcima: one su lepe, doterane, moderne, obrazovane, što se tiče bliskosti, tu su nam u rodoslovu, a prisutne su i preko masmedija. (Mada ovde ne prikazujemo i mišljenja muškaraca, koja ćemo prikazati na drugom mestu, jedan stariji čovek mi je odgovorio na postavljeno pitanje o Hrvatima: "Moja prva ljubav" (uz dosta sete). U odgovorima za ovu grupu, nema netrpeljivosti, niti naznaka da su na bilo koji način odgovorne za ratove na prostorima bivše Jugoslavije. Prostorno ih ne smeštaju u Vojvodinu, nego su one u Hrvatskoj, odnosno "žena hrvatske narodnosti".

Nakon sprovedenog istraživanja izlagale smo podatke u Kotoru. Jedna me je žena pitala: A šta kažu Srpkinje o *Crnogorkama*? Njih nismo u početku uključile u korpus. U martu 2003. sakupile smo odgovore iz kojih se vidi da je Crnogorka: lepog fizičkog izgleda, izuzetnih karakternih osobina, borbena i samosvesna.

Prikupljeni podaci pokazuju da postoje stereotipna shvatanja o drugima sa kojima živimo u istom prostoru: u istoj zgradi, ulici, gradu, Pokrajini, zemlji. Tekuća politička situacija u zemlji ima uticaja na obilje stereotipa o datoj manjinskoj grupi, ali se različito odslikava: dok su Albanke upravo zbog situacije na Kosovu negativno doživljene (to je manjina koja je novijeg datuma u Vojvodini), na shvatanje o

Hrvatcima nije. Pola veka od kraja Drugog svetskog rata, stavovi prema Nemicama su pozitivni, nisu zaoštreni kao u vreme neposredno posle rata.

Vidimo da je politika rodno različito obeležena. U slučaju Nemica i Hrvatica, Srpkinje isključuju iz odgovornosti žensku populaciju.

#### Literatura:

Bugarski, Ranko (1995), *Jezik od mira do rata*, XX vek, Beograd.

Bugarski, Ranko (2002), *Lica jezika*, Biblioteka XX vek, Beograd.

Daglas, Meri (1993), *Čisto i opasno*, Biblioteka XX vek, Beograd.

Savić, Svenka (2002), *Žene iz manjinskih grupa*, Bilten Centra za multikulturalnost, br 24-25, Novi Sad.

### Dodatak

Govor mržnje je odstupanje od politički korektnog govora, odnosno od ideologije opšteljudskih prava (S. Savić).

Govor mržnje obuhvata nazive za verbalno izražavanje mržnje, šovinizma, ksenofobije, rasizma i drugih negativnih kolektivnih osećanja. (R.Bugarski)

MI	ONI
dobri	zli
progressivni	nazadni
miroljubivi	spletkaroši
ugroženi	agresivni
	izvor pretnji

#### Govor mržnje iz ratnog konteksta:

*u bivšoj SFRJ*

ČETNICI, USTAŠE, MUDŽAHEDINI, UNUTRAŠNJI NEPRIJATELJ, STRANI FAKTOR

*rat na Kosovu*

NACISTIČKA KAMARILA, SUMANUTI MONSTUM IZ BELE KUĆE, UBILAČKA MAŠINERIJA, POMRAČENI MOZGOVI, SATANISTIČKA



BULUMENTA, NOĆNI GANGSTERI, IZOPAČENI GADOVI, NACISTIČKI SADISTI, PRODUŽENA RUKA NATO AGRESORA

*politički protivnik, protesti 1996-2000.*

IZDAJNICI, SNAGE HAOSA I BEZUMLJA, STRANI PLAĆENICI, PROFAŠISTIČKI ELEMENTI, PETOKOLONAŠI, NATO MENAŽERIJA, POLITIČKE PUDLICE, PLJAČKAŠI NARODNE IMOVINE, LOPOVSKE BANDE, HULIGANI, TZV. NEZAVISNI MEDIJI, TZV. DEMOKRATSKA OPOZICIJA, TOBOŽE SLOBODNI GRADOVI, MORALNE NAKAZE, HALAPLJIVI VAZALI, REKILIRANI, OTPADNICI, DOMICILNE NIŠTARIJE, NASTRANI SATANISTI, FAŠISTIČKO-TERORISTIČKA ORGANIZACIJA (OTPOR), ZEČEVI, PACOVI, HIJENE

*postpetookrobarski period*

BITANGE, BANDITI, KRIMINALCI IZ DOS, DOSMANLIJE, KLEROFAŠISTI

*Seksizmi kao elementi govora mržnje*

IZROD, DEGENERICI, FRUSTRIRANI MUŠKARCI, ENDOKRINOLOŠKI POREMEĆENE ŽENE, HERMAFRODITI, SENILNE STARKELJE, BIĆA KOJA SU NEKAD LIČILA NA MUŠKARCE...

*Seksizmi u žargonu*

ŽENSKAĆ, PEDOS, PEDER, TOPLA BRAĆA, HOMOS, SUKNJAROŠ, LEZBOS, FRIGOS, TOROKUŠA, USPIJUŠA, ŠALTERUŠA, SPONZORUŠA, ABRUŠA (PRONOSI GLASINE), BLAJHUŠA, FLERTUŠA, SLABIJI POL, LEPŠI POL...

*Seksizam u medijima u diskursu o trgovini ženama*

BELO ROBLJE, BELE ROBINJE, SEKS ROBINJE, MODERNE ROBINJE, ROBINJE SA TROTOARA, ŽENSKE ROBINJE, ZGODNE DEVOJKE, DAME, HOSTESE, NAIVNE DEVOJKE, SVEŽE MESO, SEKS PREDMETI, NEKE ČUDNE STUDENTKINJE, PROSTITUTKE, ROBA...

**Đuro Šušnjić**

## SUDBINA JEZIKA U POLITIČKOM DRUŠTVU

Jezik može biti u službi istine i u službi laži, pa se njime i jedna i druga mogu podjednako uspešno izraziti i preneti. "Iz istih usta izlazi blagoslov i kletva" (Jakovljeva 2,3-7-9). Danas je jezik u funkciji moći vladanja, pa Noam Čomski, pišući *O jeziku i odgovornosti* veli: "Postoji standardna šala da je jezik dijalekt sa armijom i mornaricom. To nisu lingvističke ideje". Reči se ovde vrednuju sa stanovišta njihove moći, a ne sa stanovišta njihove istine: reči su oružje! Jezik je bojno polje borbe za moć i vlast. Jezik je postao politički jezik i tako prekinuo vezu sa istinom. Istina je ono što ne piše u novinama, ono što se ne čuje na radiju, ono što se ne prikazuje na televiziji. "Nije budala onaj ko ne zna da čita, nego onaj ko misli da je ono što čita istina" (Ivo Andrić).

Društveni odnosi prepoznaju se u odnosima među rečima. Ako se vrši ne samo nasilje nad rečima nego i nasilje rečima, onda je to priprema za stvarno nasilje: jezičke bitke prethode vojničkim borbama! Reč seče kao i mač – reč otrgnuta od tišine i mira u nama. Ako se misli da iz dvoboja rečima ne sledi nužno rat, onda se valja podsetiti na reči Vladimira Bukovskog: "Neće biti rata, ali će biti takva jedna borba za mir, da neće ostati ni kamen na kamenu". K. Brandis dodaje: "Bio sam svestan da čim postoji armija i komanda, mora doći do bitke. I došlo je". Pucanje iz deseterca prethodi pucanju iz topova. To su reči iza kojih ostaju vidljive posledice: ima neprijatnih, otrovnih i smrtnih reči kojima se postiže strašni učinak na ljudsku dušu i sećanje.

Dobro je da postoji sloboda govora, ali je još bolje ako ono što se govori zavređuje da bude javno izgovoreno. Naši političari, nesposobni da sastave mudru i lepu rečenicu, ne prestaju da brbljaju: manjak mislilaca nadomešta se viškom brbljivaca! A ovi i o miru govore jezikom rata: na primer, kada kažu "borimo se za mir".

Sve bolesti društva prvo su vidljive u bolesti jezika: ako boluje jezik, onda boluje i društvo! Oboleli jezik uvek prethodi obolelom društvu: prve tamnice, prvi zločini i prve grobnice pripremaju se u jeziku i govoru. Prve mine su jezičke mine: one najpre eksplodiraju u jeziku i govoru, a onda u domovima i gradovima. Mi nismo

svesni svih bolesti što ih je politika unela u jezik. Ako hoćeš da upoznaš društvo u kome je propalo skoro sve što je bilo lepo, istinito, dobro i sveto, onda svrati do nas. Ideološko-politički interesi otrovali su naš jezik i mi postajemo bolno svesni da su naše reči "ispunjene klupkom zmija". "I jezik je vatra, svijet pun nepravde" (Jakovljeva 5,13). Ovi vatreni jezici, ovi naoružani jezici, ovi jezici rata, nastali su na Balkanu kao bojnom polju: setimo se da su se ovde vodila dva balkanska rata, dva svetska rata i više građanskih ratova! Umesto klasične muzike ovde su se slušali klasični jauci. U tome je najviše stradao jezik, što se vidi po tome da izumiru zajednička značenja. Ivo Andrić ima pravo kada kaže: mi ćemo se moći čuti s kraja na kraj sveta, ali se nećemo razumeti!

Iz jezika se može očitati danas ono što će se stvarno desiti sutra. Ako se uoče promene u govoru i jeziku jedne zajednice, nacionalne, verske, itd, onda je sigurno da su te promene u vezi sa promenama u njenim ideološko-političkim stavovima. Ključne reči mogu se uzeti kao pokazatelji socio-psihološke zagrejanosti za svoj narod ili svoju veru, što u isto vreme znači i zahlađivanje odnosa sa drugim narodima i verama. Kako vreme odmiče, oseća se jačanje napona, napetosti i napregnutosti jezika, koji više podseća na kotao koji se zagreva do ključanja, nego na mesto gde se brižljivo i sa merom sklapaju razumne, čovečne i lepe misli. Već se filozof volje za moć žalio: "O uvela reči što si negda kao ruža mirisala".

Ukratko: o jednoj zajednici možemo dobiti tačniju sliku ako upoznamo njen govor i jezik, nego ako upoznamo njen ustav i zakone koji se na njemu temelje. Odnosi između dve zajednice odslikavaju se u jeziku: njihovi odnosi prepoznaju se u odnosima među rečima! Iza stvarne borbe za promenu društvenog i političkog položaja jedne zajednice, skriva se njeno nastojanje za promenom u jeziku i govoru. U jeziku odjekuje borba oko značenja koja su u vezi sa borbom za moć i nadmoć: oni koji imaju moć ili drže vlast ustvari ukidaju mogućnost drugim ljudima da samostalno izgrade vlastita značenja, da slobodno misle.

Analiza sadržaja glasila neke zajednice obično se odnosi na ono što je u njima rečeno, a ne na ono što nije rečeno, *iako je mišljeno*: ispod svake napisane rečenice može se dopisati neka nenapisana! Ponekad je, s obzirom na istinu, bitnije ono što se prećuti, nego ono što se izgovori: ono što nije rečeno u izvesnoj meri određuje ono što je rečeno i kako je rečeno! K. Brandis tačno zapaža: "Govoreći o bilo čemu, odajemo se onim o čemu nećemo da govorimo, čega se plašimo i zbog čega patimo". Ne odaje nas samo naš govor, nego i naše ćutanje. Bela Hamvaš, u svom stilu ističe: "Istina maske ne odnosi se na ono što kazuje, jer kazuje laž, nego na ono što skriva, jer krije istinu".

U nas postoji jedna veoma raširena i loša duhovna navika koja se uporno održava u načinu na koji mislimo i izražavamo naše misli: da jednu misao, čim se pokaže neispravnom, odmah zamenimo suprotnom, ne videći da i ona može biti pogrešna, a tek neka treća ili enta ispravna. Možda je *teza-antiteza* oblik mišljenja koji proizvodi stalan sukob sa drugim. Svet je mnogo složeniji od ove proste opreke, i dok to ne shvati, uvek će biti otvoren za proste i prostačke sporove i sukobe.

Trebalo bi napustiti čisto formalno-logičko mišljenje u ime jednog *dijaloškog* i *svestranijeg*, jer dvovrednosna logika uprošćava misao i život, pošto je i u mišljenju i u iskustvu po pravilu reč o stepenima, a ne logičkim krajnostima. Te binarne podele, to svodenje brojnih mogućnosti izbora na dve, na crno-belo, to je nešto vrlo opasno, iako je logično. A logika je u nas ovakva: ili se prikloni ili se ukloni! Ako se na ovim našim prostorima sve događa u krajnostima, onda je i mišljenje u krajnostima posve uobičajena pojava. U nas postoji samo *za* i *protiv*, a *za* ono *između* retko ko mari. H. Kortasar dobro pogađa stvar kada veli: "Između *za* i *protiv* koliko je možda".

Nama predstoji veliko čišćenje jezika, jer su naše reči ispunjene ideološko-političkim punjenjem. Ako to ne učinimo, na našem jeziku moći će se samo lagati. Ostaje nada da će naići pokolenje koje će iz svoga rečnika izbaciti ideološko-politička značenja i stvoriti jezik bliži životu, bliži istini. Ako vratimo dostojanstvo našim rečima, vratićemo dostojanstvo sebi samima. Čišćenje jezika je ono od čega treba početi i što se prvo može učiniti. A to mogu da čine u prvom redu ljudi koji i u jeziku ostvaruju svoju slobodu. Nazivati stvari njihovim pravim imenima, to je prvi i pravi iskorak u slobodu. Stari kineski mudrac opominje: "Kad reči gube svoje značenje, ljudi će izgubiti svoju slobodu; kad se kvari jezik kvari se i narod".

## ASIMILACIJA MANJINA

Pavel Domonji

### Asimilacija – nekoliko napomena

Problem asimilacije je jedan od onih problema za koje se, po pravilu, ističe da su važni, ali da, na žalost, nisu dovoljno elaborirani. Ako bi nam neko postavio pitanje: Čime se može objasniti odsustvo sistematskog bavljenja ovim problemom? – šta bismo mogli navesti kao odgovor? Neodgovornost društvene misli? Neosetljivost većine ili, pak, nemoć manjina da ovaj problem učine predmetom javne pažnje? Možda snažno ideološko uverenje da je u onoj Jugoslaviji nacionalno pitanje bilo apsolvirano? Ili, na primer, činjenicu da je, zbog uspona etnošovinizma tokom Miloševićeve vladavine, pitanje elementarnog opstanka potisnulo sva druga pitanja, pa i ono koje se tiče asimilacije?

Iscrpan odgovor na gore pomenuto pitanje, verovatno bi uključio sve navedene, ali i neke nove elemente. Recimo, činjenicu da je reč o složenom fenomenu čije posledice postaju vidljive tek nakon određenog vremenskog perioda. Odsustvo sistematičnog bavljenja asimilacijom ne treba da nas učini malodušnim; ono, konačno, može biti i podsticaj. Tim pre, jer je asimilacija predmet oko kojeg se stvaraju i pletu raznorazne predrasude. Bez ambicije da se, kada je o ovoj temi reč, bavimo svim proizvodima 'lenjog mišljenja', pažnju treba skrenuti na nekoliko stvari.

No, pre toga, treba ponoviti notornu činjenicu da su savremena društva, po pravilu, multinacionalna, da u njima žive pripadnici različitih nacionalnosti. Ako nam je, u tom pogledu, potrebna bilo kakva ilustracija, onda u potrazi za njom ne treba ići nigde izvan Vojvodine koja, svojom etničkom šarolikošću, predstavlja najkompleksnije područje Srbije, odnosno državne zajednice SCG. Verovanje da će u savremenom društvu, usled njegovih težnji za univerzalizmom i standardizacijom načina života i ponašanja, etničke razlike postepeno izgubiti na značaju nije se ostvarilo. Umesto asimilacije i sveopšte kulturne uniformizacije, etnički su se identiteti pokazali kao vrlo žilavi i otporni. Njihova važnost nije samo psihološka, nego kulturna i spoznajna. Etnički identiteti unose u društveni život značajne elemente razlika i predstavljaju jedan oblik kulturnog kapitala, budući da omogućuju pojedincima, ne samo da se upoznaju sa različitim kulturama, tradicijama, sistemima

vrednosti, običajima, religijama, itd. nego i da obogate svoje iskustvo, prošire granice svoje spoznaje i tako, na kraju, bolje upoznaju i sami sebe.

Multietnički karakter savremenog društva nije, sam po sebi, uzrok sukoba u društvu, ali to, pod određenim uslovima može postati. Onoga trenutka, naime, kada se politika snažno etnifikuje i svi odnosi u društvu svedu na odnose između etničkih kolektiva, etnički drugi postaje stigmatiziran kao izvor opasnosti i tada grupa koja sebe smatra ugroženom može, u nameri da se zaštiti, posegnuti za različitim sredstvima – od brutalnih, kao što su zločini, "etnička čišćenja" i ostali oblici nasilja, do suptilnih, kao što je asimilacija. Tragična zbivanja na prostoru bivše Jugoslavije osnažila su uverenje da se izvori nesporazuma, problema i sukoba kriju upravo u multietničkoj prirodi društva. To što ljudi, a među njima i neki sa visokim formalnim obrazovanjem, veruju da bi Srbija bila uzorita zajednica, samo da je nacionalno homogena, samo je, dakle, jedna od predrasuda i zabluda na koje, gotovo svakodnevno, nailazimo.

No, vratimo se temi i prvoj stvari koju želimo reći. Uobičajeno se smatra da je asimilacija problem sa kojim se susreću samo nacionalno heterogene i etnički pluralne zajednice, odnosno da se monoetnička i nacionalno homogena društva, baš zbog svoje etničke jednoobraznosti, ne suočavaju sa ovim problemom. Možemo, dakle, postaviti pitanje – da li se problem asimilacije isključivo javlja samo unutar društva koje se odlikuje etničkim diverzitetom? Nisu li, naime, sa ovim problemom suočeni i pripadnici etničkih zajednica koji su se, sledeći sukobima izazvan etnocentrični karakter migracija na području bivše Jugoslavije, našli unutar državnih granica u kojima živi većina njihovih sunarodnika?

Reč je, naravno, o izbeglicama. Nas u ovom trenutku ne interesuju izbeglice kao instrument pomoću koga je autoritaran režim nastojao da izmeni etničku strukturu Srbije, izbeglice nas, u ovom slučaju, interesuju kao element razlike unutar srpske nacije. Zašto? Zato što etnocentrizam većinske nacije ne pogađa samo nacionalne manjine, nego i vlastite sunarodnike koji su se, sticajem istorijskih i drugih okolnosti, socijalizirali i živeli u različitim državnopravnim okvirima, kulturama i tradicijama i koji, usled toga, poseduju diferencirana iskustva, odnosno egzistencije. Etnonacionalizam ne priznaje pluralizam unutar vlastite nacije, nego ponesen idealom kulturne homogenosti i čistote, nastoji da ga negira i potisne, vršeći pri tome snažan asimilatorski pritisak na one koji se razlikuju, ne samo etnički, nego i kulturno.

Druga stvar. Usled konverzije jednog identiteta u drugi, etnička se struktura jedne zajednice pojednostavljuje, a društvo kulturno siromaši. U nameri da uspore, ako već ne i da opozovu ovakve procese, savremena društva svojim ključnim pravnim aktima zabranjuju asimilaciju. Doduše, zakonodavci, formalno gledano, razlikuju nasilnu od dobrovoljne asimilacije, a zabrana se odnosi samo na onaj prvi oblik, dakle nasilnu asimilaciju. Kada i pod kakvim uslovima se asimilacija može okarakterisati i nazvati dobrovoljnom? Verujemo da je to moguće samo u onim slučajevima i u onom društvu koje počiva na vladavini prava i u kome pojedinci

mogu neometano od strane države i njenih agencija, pre svega, uživati svoja prava, te tamo gde postoji identitetska infrastruktura koja služi očuvanju i unapređenju posebnosti različitih zajednica i grupa. Samo tamo gde egzistiraju ovi uslovi i gde su stvorene pretpostavke da izbor pojedinca doista bude slobodan, samo tamo se o asimilaciji može govoriti kao o dobrovoljnoj.

Treba istaći i sledeće – normativni poredak može izlaziti u susret zahtevima manjina za očuvanjem njihove kulture i identiteta, a da one i pored toga budu nezadovoljne. Tim više, ukoliko u društvu ne postoji efikasna zaštita manjina – zakonima se, na primer, zabranjuje diskriminacija, ali se primeri etničke diskriminacije ne kažnjavaju – ili ako ne postoji institucionalni okvir za upravljanje multietničnošću. Poseban slučaj je i preovlađujuća politička kultura, ponašanje elite i ignorisanje zahteva nekih etničkih zajednica. Tipičan primer u tom slučaju su Vlasi, nacionalna zajednica u istočnoj Srbiji koja je, lišena elementarnih etničkih prava, izložena višedecenijskoj prinudnoj asimilaciji.

Uz gred budi rečeno, postoje pojedinci koji smatraju da je tako nešto kao dobrovoljna asimilacija nemoguće. Ovakav stav počiva na uverenju da je pojedincu, čak i onda kada se priznaje pluralizam identiteta, iznimno važan, ako ne i najvažniji, upravo nacionalni identitet. I doista, postoje pojedinci koji veoma drže do svog i etničkog identiteta grupe kojoj pripadaju i koji su, zarad njegove reprodukcije, spremni na najveće napore i žrtve. Mi, međutim, želimo iskazati i liberalnu veru u napredak individualizma koji pojedincima omogućuje da sami "kuju svoju sreću" i izmiču prinudama vlastite etničke grupe. Napokon, to je treća stvar koju želimo notirati, prinudu i nasilje nad pojedincem ne vrši samo etnički dominantna grupa u državi, nego često i većina unutar zajednice kojoj pripada i pojedinac koji trpi nasilje, i to onda kada mu se nameće obaveza lojalnosti i sudelovanje u realizaciji 'opšteg nacionalnog dobra'. Pojedinac ima pravo da postoji sam za sebe i svako pozivanje na nekakvo opšte dobro i interese zajednice koji bi bili odvojeni od individualnog interesa pojedinca i njegovog dobra, ne znače ništa drugo do da su interesi nekih ljudi privilegovani. Ponekad se, na primer, može čuti kako stupanje u brak sa osobom druge nacionalnosti pospešuje asimilaciju. Kome i čemu u takvoj situaciji dati prednost? Etničkoj solidarnosti i brutalnoj dominaciji roda ili slobodnom izboru pojedinca? Napokon, ne služi li mobilizacija etniciteta, preko priča o ugroženosti manjinske kulture, kao oslonac jednom delu nacionalne elite da se domogne prestižnih položaja ili nekog drugog društvenog dobra?

Smisao izrečenih napomena nije u tome da umanj i relativizuje problem asimilacije, nego da u grubim crtama ukaže, ili to barem pokuša, na njegovu kompleksnost i višeslojnost. Društvo koje, kao srbijansko, teži uspostavljanju novog dogovora sa manjinama, dogovora koji bi manjinama omogućio nesmetani razvoj, a društvu ona vrstu saglasnosti bez koje nema interetničke stabilnosti i integracije u međunarodnu zajednicu, niti, pak, njezine pomoći i podrške sprovođenju reformi, tek predstoje ozbiljne rasprave i istraživanja na ovu temu. Na kraju, čini nam se da je od velike je važnosti ukazati i na sledeće – samo u dosledno i striktno poštovanim

pravima i slobodama pojedinca, kao najmanje manjine u društvu, pa i njegovom pravu da se 'odnarođi' i asimiluje, identitetske politike zadobivaju svoju legitimnost, jer samo u tom slučaju reprodukcija nacionalne kulture i identiteta gubi karakter unutargrupne prisile i spolja nametnute obaveze.

Tomislav Žigmanov

## OD ASIMILACIJE DO ETNIČKOG ČIŠĆENJA

### 1. Uvođenje u složeni problem asimilacije

"Asimilacija je proces kojim organizam iskorištava hranljive sastojke i pretvara ih u živo tkivo". Ovo je tek jedna od nekoliko odredbi fenomena o kojemu treba nešto reći, i to je značenje koji pojam asimilacija ima u biologijskoj znanosti. No, mi nećemo navoditi ostale odredbe, niti će naše tematiziranje biti usmjereno k daljnjoj analizi gore navedenog procesa. Pa ipak, naveli smo ovo određenje kako bismo već na početku istaknuli činjenicu da je o asimilaciji teško govoriti iz nekoliko razloga. Pri tomu, naravno, ne mislimo da je to samo zbog toga što sam pojam asimilacija ima različita značenja, te stoga što se on koristi u različitim znanostima. To je najlakše rješivo...

Daleko je, naime, teži problem ukoliko asimilaciju promatramo kao društveni fenomen: prvo se susrećemo s činjenicom da ju je teško pojmovno odrediti, a zatim i empirijski "uhvatiti" i "pratiti" joj opstojnost u društvu. Drugo, asimilacija je u vlastitoj povijesti imala različite oblike provođenja, realizirala se različitim sredstvima... Treće, to je (i zbog toga što je to) fenomen koji je u sebi izuzetno složen, a u trajanju je vremenit – nema naime brze, trenutačne asimilacije. Četvrto, to je proces na koji utječu brojni društveni činitelji – od povijesnog naslijeđa, preko ideologijskog temelja određenog društva, do konkretnih politika koje se ostvaruju. Peto, u kontekstu opstojnosti suvremene nacionalne države, osobite onih u kojima je još na djelu "izgradnja nacije" kao što je to naš slučaj, sama asimilacija se javlja kao posebno osjetljivo pitanje zbog nesporazuma i sukoba koje producira, čime onda i činjenicu njezinog tematiziranja prate pristrasnosti, ostrašćenost... Šesto, to je društveni fenomen čiju teorijsku elaboraciju uvijek prate i određeni ideologijski nanosi...

Pa ipak, ono što nije prijeporno jest to da se fenomen asimilacije u društvenim znanostima uvijek veže uz prostor opstojnosti i dinamike (inter-)etničkih odnosa. Oni, pak, u suvremenim društvima spadaju u red značajnijih činitelja, pa je tako i asimilacija kao nekakav oblik rješenja etničkih odnosa čest predmet različitih ne samo teorijskih rasprava nego i konkretnih društvenih sporenja. A budući da su

suvremena društva u većini multietnička, nije rijedak slučaj da se brojni društveni odnosi između društvenih grupa svode na njihovu etničku ravan, te da se nadaju i kao inter-etnički. Kod inter-etničkih odnosa se, pak, uvijek radi o odnosima između najmanje dva etnička "momenta", a spram njih se od strane države uvijek vode i određene politike reguliranja, to jest upravljanja. Ove politike često u vlastitoj realizaciji nailaze na teškoće u rješavanju problema, pa za posljedicu imaju sukobe, čak i oružane, što je dovodilo do raspada multietničkih država, pomjerane su granice... Posljedice koje su nam itekako, nažalost, znane.

U literaturi se obično navodi osam politika reguliranja, ili načina upravljanja etničkim odnosima u suvremenim društvima, koji su dijele u dvije velike grupe. U prvoj grupi u politici reguliranja etničkih odnosa na djelu imamo korištenje metoda koje imaju za cilj trajnu *eliminaciju razlika*, koje među grupama postoje. U ovu skupinu spadaju: *genocid* kao najbrutalniji vid uništenja tih razlika, zatim tu su *prisilna masovna preseljavanja* stanovništva, pa *nasilno razdvajanje*, što se još naziva i secesijom, to jest rješenje u vidu samoodređenja, i na koncu ovdje spada i *asimilacija*. Sve ove politike, naravno, imaju vrijednosnu negativnu konotaciju i smatraju se društveno i moralno neprihvatljivim, a realiziraju se najčešće u nedemokratstima društvima. U grupu, pak, onih koji pokušavaju na pozitivan način graditi pristup u reguliranju etničkih odnosa, a koji se još nazivaju i metodama *upravljanja razlikama*, spadaju: *hegemonistička kontrola*, zatim *arbitraža* koja obično dolazi s treće strane, *kantonizacija*, to jest federalizacija, i na koncu imamo *konsocijaciju* ili rješenje koje podrazumijeva ravnomjernu raspodjelu moći. Očito, riječ je o politikama reguliranja etničkih odnosa koje su nam poznatije iz država koje su demokratske, a smatraju se moralno prihvatljivim oblicima upravljanja.

### 2. Što su sve i kakve mogu biti asimilacije

Asimilacija, kao jedan od prijepornih vidova političkog reguliranja etničkih odnosa, zasniva se na ideji namjernog i svjesnog eliminiranja etničkih razlika, ali na miran i nebrutalan način, i to putem prelaska, pretvorbe, konverzije identiteta članove jedne, obično broičano manje i slabije etničke zajednice u novi etnički identitet. Sami ti procesi konverzije identiteta su izuzetno složeni i ostvaruju se relativno dugo u vremenu, na njih utječe više faktora, ali se mahom ocjenjuju s obzirom na ishod – krajnja uspješnost ili neuspješnost asimilacijske prakse koja se provodi. Cilj je, dakle, asimilacije uspostavljanje zajedničkog etničkog identiteta putem spajanja i poništavanja razlika. Drugim riječima, asimilacijske politike koje se vode zagovaraju i aktivno rade, uz korištenje svih "civiliziranih" resursa kojim raspolaže moderna država (reprezentacija, obrazovanje, socijalizacija, dostupnost javnog prostora...), na pretapanju, obično manjinskih, etničkih identiteta ili u već postojeći identitet, ili u neki novi identitet. Naravno, spram takve se politike, budući da se ona doživljava kao nepravedna, često rađa i otpor od strane onih koji asimilaciju trpe: otpor, naime,

prema neželjenim asimilacijama kod pojedinih etničkih zajednica može izazvati različite protivmjere. One su u rasponu od getoizacije i samoizolacije manjina pa do pobune i secesije. U posljednje vrijeme, neke zapadne države gdje živi veliki broj manjina (preciznije rečeno ovdje se radi o useljenicima), e, da bi onemogućile takve pojave, umjesto politike asimilacije vode politiku multikulturalizma.

U literaturi se, također, često ističe da se kroz procese asimilacije provlači i jedna socijalnodarvinistička komponenta u funkcioniranju suvremenih društava: ovdje se, naime, sofisticirano očituju imperijalne težnje većinskih naroda naspram manjinskih, a pokušavaju se pravdati progresom, civiliziranjem, stabilnošću itd. Stoga se asimilacija u funkcionalističkoj perspektivi socijalidarvinističkog učenja može promatrati i kao pozitivna činjenica, naravno iz rakursa dominantne etničke zajednice, jer pridonosi homogeniziranju društva i otklanjanju napetosti, sukoba i nasilja između različitih društvenih grupa.

Kada se, pak, govori o mehanizmima zaštite od asimilacije, oni se javljaju u sferi prava i to relativno kasno, u drugoj polovici XX stoljeća, a tu spada, prije svega, pravo na očuvanje i zaštitu etničke opstojnosti. Ono se, pak, obično dijeli na dva različita segmenta: *aktivni* – grupa prava koja omogućava priznavanje etničkog postojanja u sferama javnosti, te ona koja rade na podupiranju postojećeg etničkog identiteta, u vidu osiguravanja tzv. identitetske infrastrukture, te *pasivni* – različita prava koja osiguravaju zaštitu od asimilacije: najčešće putem propisivanja zabrane različitih oblika diskriminacije. Dakle, riječ je o legitimnoj osnovi za opstojnost prava neke manjine da ne bude asimilirana u drugu nacionalnu grupu, da ne bude "stopljena" u veliko tijelo većinskog stanovništva neke države, a asimilacija je potpuna suprotnost ovome pravcu – svjesno vođenje određenih radnji koje za posljedicu imaju prijelaz u većinski identitetski obrazac. Drugim riječima, asimilacija znači da se manjine na neki način, na temelju nekih razloga, ali ne i dobrovoljno, odreknu svojih etničkih, kulturnih i jezičnih karakteristika po kojima se one razlikuju od većine i da se s većinom sliju u nacionalno uniformne zajednice. Proces asimilacije, naime, s velikim stupnjem izvjesnosti vode ka gubljenju samoidentifikacije etničkih manjinskih grupa.

U teoriji se, također, bilježe različiti vidovi vođenja politike asimilacije. Naravno, oni se ne smiju promatrati kao strogo odvojeni i među sobom nezavisni, budući da je vrlo čest slučaj u praksi njihovog preklapanja i prožimanja. Među njima su najznačajniji sljedeći.

Svjesno vođenje određene politike u cilju sprečavanja uključivanja pripadnika etničkih manjina u procese upravljanja državom, državnim institucijama, ili pak organima lokalne samouprave na području gdje manjina živi. Jednostavno, zabranjuje im se pristup instancama društvene moći. Ovaj se vid naziva *politička* asimilacija.

U situaciji u kojoj se određena manjinska grupa namjerno stavlja u položaj geta i odvojenosti od temeljnih političkih, kulturnih, ekonomskih i drugih zbivanja u

zemlji, u kojoj se pojedinci iz manjinskih zajednica ucjenjuju na način da može ući u društveni i politički život jedino ako odustane od vlastitog načina života i potpuno se asimilira u nametnuto mu društvo, radi se o vođenju asimilacije putem *segregacije*.

Provođenje aktivnosti na oduzimanju materijalnog osnova za kulturno-etnički život, a kasnije i za samo postojanje etničke grupe. To se može postići zadržavanjem razvoja područja na kojem živi manjina, neadekvatnom politikom zapošljavanja, neotvaranjem visokih škola na području gdje živi manjina... Ovaj vid se naziva *ekonomska* asimilacija.

Imamo, zatim, vođenje politike asimilacije u kojoj se državnim politikom stvara takvo stanje gdje se pripadnici manjinskih etničkih grupa osjećaju drugorazrednim građanima u kulturnom ili političkom smislu, ako, na primjer, u javnosti ne koriste svoj jezik, ili ne manifestiraju svoju kulturu, način života... Ukoliko je to na djelu, imamo *psihološku* asimilaciju.

Ako se radi, pak, o uništavanju okoline koja omogućava tradicionalni ili drugačiji način života etničke grupe, tada je riječ o *ekološkoj* asimilaciji.

I na koncu imamo *biološku* asimilaciju, koja se još naziva i prirodna, nenasilna, dobrovoljna, a ostvaruje se uglavnom putem mješovitih brakova.

To, dakle, u osnovnim crtama po pitanju asimilacije, kaže društvena teorija. No kakva je praksa glede asimilacije u nas? Što je kod nas sve na djelu kada su u pitanju politike reguliranja inter-etničkih odnosa? Da li je kod nas u posljednjih desetak godina vođena nekakva politika asimilacije, te da li se ona još uvijek vodi? Koji je od navedenih oblika politike asimilacije kod nas najčešće vođena? Da li su vođenje iste politike asimilacije spram svih ovdašnjih manjina? Da li je asimilacija bila presudna za radikalno smanjenje broja pripadnika nacionalnih manjina u proteklih desetak godina?

No, prije negoli odgovorimo na ova teška i složena pitanja, prvo ćemo učiniti analizu normativnog aspekta ovoga problema. U tom smislu, odmah ističemo da je u nas asimilacija pravno proklamirana kao društveno neprihvatljiva pojava, te da je kao takvu zakonodavac izričito i zabranjuje. U ostvarivanju toga cilja, u domaćem zakonodavstvu se, a na temelju relevantnih međunarodnih pravnih dokumenata, predviđaju različiti mehanizmi i instrumenti za proces koji je suprotan asimilaciji, a to je stvaranje pravnog okvira koji će omogućiti rad na izgradnji i uopće očuvanju etničkog identiteta.

### 3. Pitanje asimilacija u našem pravnom sustavu

U Ustavnoj povelji Državne zajednice Srbija i Crna Gora asimilacija se eksplicite ne navodi. No, kazuje se u članku 9. stav 1 sljedeće: "Države članice uređuju, osiguravaju i štite ljudska i manjinska prava i građanske slobode na svojoj teritoriji." Očito, ovim se iskazom načelno daju garancije za osiguravanje mjera i

instrumenata koje ne pridonose asimilaciji. U tom smislu, u članku 10 Ustavne povelje Državne zajednice Srbija i Crna Gora se to još osnažuje i garancijom primjene međunarodnih dokumenata iz ovih oblasti: "Odredbe međunarodnih ugovora o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama koji važe na teritoriju Srbije i Crne Gore neposredno se primjenjuju".

To je značajno zbog, u rujnu 2001. ratificirne, Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe. Naime, u njoj se, u članku 4 stav 1, govori o zabrani diskriminacije. U kontekstu naše radnje, čini nam se, pak, važnijim članak 5: "(1) Ugovornice se obvezuju da unapređuju uvjete potrebne za održavanje i razvijanje kulture pripadnika nacionalnih manjina i očuvanje neophodnih elemenata njihovog identiteta: vjere, jezika, tradicije i kulturnog naslijeđa. (2) Bez štete po mjere poduzete u okviru svoje opće integracijske politike, ugovornice će se uzdržati od politike i prakse asimilacije pripadnika nacionalnih manjina protivno njihovoj volji i štiteći ih od svake akcije usmjerene k takvoj asimilaciji". Dakle, normativno je propisano uzdržavanje "od politike i prakse asimilacije". Napominjemo da se u ovome dokumentu Vijeća Europa, polazeći od liberalnog principa prava na slobodni izbor vlastitog identiteta, zabranjuje *protuvoljna* asimilacija, te da se prešutno odobrava *dobrovoljna*. Među mjerama koje će pridonijeti ranije iskazanom načelu zabrane diskriminacije u Okvirnoj konvenciji jeste i proklamiranje načela ravnopravnosti i jednakosti, te pružanje mogućnosti za upražnjavanje seta manjinskih prava. Isto tako, ono što nam se iz ovdašnje perspektive čini značajnim jeste i to da jedna od predviđenih mjera u tome smjeru jest i promicanje duha tolerancije i međukulturalnog dijaloga između različitih etničkih ili nacionalnih zajednica u datom društvu.

U Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, koja prati Ustavnu povelju Državne zajednice Srbija i Crna Gora, situacija je sljedeća. Prvo se, u uvodnom dijelu, u članku 3 navode načela jednakosti i zabrane diskriminacije. "(1) Svi su pred zakonom jednaki. (2) Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije. (3) Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu, pa i na osnovu rase, boje, spola, nacionalne pripadnosti, društvenog porijekla, rođenja ili sličnog statusa, vjeroispovijesti, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti ili psihičkog ili fizičkog invaliditeta." Dakle, zabrana diskriminacije, kao jedan od pravnih mehanizama kojim se onemogućava asimilacija, eksplicite je proklamirana. Slično kao i u Ustavnoj povelji, u nastavku se, u članku 7. i 8. poziva na međunarodno pravnu utemeljenost cijelog ovog korpusa: "Ljudska i manjinska prava zajamčena općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, kao i međunarodnim ugovorima koji važe u Državnoj zajednici zajamčena su ovom poveljom i neposredno se primjenjuju." U članku 8. se kazuje: "Nije dopušteno ograničavanje ljudskih i manjinskih prava zajamčenih općeprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, međunarodnim ugovorima koji važe u državnoj zajednici i zakonima i drugim propisima na snazi, pod izgovorom da ona nisu zajamčena ovom Poveljom ili da su

zajamčena u manjem obimu." Očito, ono što smo rekli za Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Vijeća Europe ovdje je ponovno potvrđeno.

Manjinskim pravima, također kao dijelu pravnih mehanizama koji onemogućavaju asimilaciju, posvećen je cio jedan odeljak Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama. Naime, pri kraju Povelje, imamo Odeljak III., koji nosi naziv "Prava pripadnika nacionalnih manjina". Tako se u članku 47. kaže: "(1) Zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina ostvaruje se u skladu s međunarodno-pravnom zaštitom ljudskih i manjinskih prava. (2) Pripadnici nacionalnih manjina imaju individualna i kolektivna prava, prava koja ostvaruju pojedinačno ili u zajednici s drugima, u skladu sa zakonom i međunarodnim standardima. (3) Kolektivna prava podrazumijevaju da pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika sudjeluju u procesu odlučivanja ili odlučuju o pojedinim pitanjima koja su vezana za njihovu kulturu, obrazovanje, informiranje i uporabu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. (4) Radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti kulture, obrazovanja, informiranja i službene uporabe jezika i pisma, pripadnici nacionalne manjine mogu izabrati svoje nacionalne savjete, u skladu sa zakonom". Očito, zakonodavac je jasno propisao cijeli niz mjera koje su u izravnoj suprotnosti s načelima politike i prakse asimilacije.

Zatim se u Povelji nabrajaju sljedeće slobode i prava: sloboda izražavanja nacionalnog identiteta (članak 48), zatim zabrana diskriminacije na etničkoj ili nacionalnoj osnovi (čl. 49), te zabrana izazivanja i raspirivanja rasne, nacionalne i vjerske neravnopravnosti i mržnje (čl. 51), a u članku 50 se eksplicite govori o zabrani nasilne asimilacije: "(1) Zabranjena je nasilna asimilacija pripadnika nacionalnih manjina. (2) Države članice i Državna zajednica Srbija i Crna Gora dužne su zaštititi pripadnike nacionalnih manjina od svake akcije usmjerene k takvoj asimilaciji". Formulacija "nasilna asimilacija" se dalje ne elaborira, pa stoga nije baš najjasnije što je zakonodavac htio reći ovom sintagmom. U nastavku se, pak, Povelje gornje načelne odredbe detaljnije razrađuju, te se navodi cijeli niz prava na očuvanje posebnosti.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tako se u čl. 52. navode sljedeća prava: na izražavanje, čuvanje, njegovanje, razvijanje i javno ispoljavanje nacionalne i etničke, kulturne i vjerske posebnosti; na uporabu svojih simbola na javnim mjestima; na slobodnu uporabu svog jezika i pisma; da u sredinama sa značajnom manjinskom populacijom državni organi vode postupak i na jeziku nacionalne manjine koja čini značajni dio populacije; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova na svim razinama; da vlastito ime i prezime koriste na svom jeziku; da u sredinama sa značajnom manjinskom populacijom tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica i naselja, kao i topografske oznake budu ispisani na jeziku manjine; na određen broj mandata u skupštini države članice i Skupštini Srbije i Crne Gore, polazeći od principa neposredne reprezentacije, suglasno zakonima država članica; na odgovarajuću zastupljenost u javnim službama, organima državne vlasti i lokalne samouprave; na potpuno i nepristrasno informiranje na svom jeziku, uključujući pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmjenu informacija i ideja; da osnivaju vlastita sredstva javnog

U analizi normativnog okvira koji uređuje pitanje asimilacije još ćemo navesti i Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. U članku 1. ovoga Zakona se govori da se njime "uređuje i zaštita nacionalnih manjina od svakog oblika diskriminacije u ostvarivanju prava i sloboda" pripadnika nacionalnih manjina, a u članku 3. se to eksplicira na sljedeći način: "Zabranjuje se svaki oblik diskriminacije, na nacionalnoj, etničkoj, rasnoj, jezičkoj osnovi, prema licima koja pripadaju nacionalnim manjinama". Također, ovaj Zakon eksplicite pominje i problem asimilacije – u članku 5. stav 1. se kaže: "Zabranjuje se svaka radnja i mjera nasilne asimilacije pripadnika nacionalnih manjina". Dakle, slično kao i u Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, i ovaj zakon navodi zabranu samo za mjere *nasilne* asimilacije, dok ostale ne navodi.

Na ovaj je, dakle, način uređeno pitanje asimilacije u aktima od najvišeg pravnog značaja, a druge, to jest niže zakonske akte, ovdje nećemo analizirati, već ćemo samo istaknuti naš glavni zaključak: analiziranim se pravnim propisima malo što ima ozbiljno prigovoriti – asimilacija je određena kao negativna društvena pojava, kao takva ona je i formalno-pravno sankcionirana, a zakonodovaca izričito propisuje i određen broj mjera koje će raditi na omogućavanju i pospješivanju onih procesa koji su asimilaciji posve suprotni.

Istina, netko bi mogao, vjerojatno s dobranim razlozima, prigovoriti da su ovi pravni akti usvojeni u skorije vrijeme, vrijeme nakon Miloševića, te da kao takvi nisu mjerodavni za predmet naše rasprave. I premda nismo analizirali pravnu normativu za vrijeme vladavine Miloševića, koja je sigurno ispod razine ovdje navedenih rješenja, ipak je držimo za ne tako restriktivnu – i za Ustav SRJ i za srbijanski Ustav se ne može reći da su izravno propisivali asimilatorske mjere. Pa ipak, ovim ne tvrdimo da nije bilo nekih zakonskih rješenja s tim prizvukom, recimo Zakon o službenoj upotrebi jezika. No, problem Srbije u prethodnom razdoblju nisu uvijek bila pravna rješenja, već pogubna politika i praksa koja se provodila, koja su često puta bila izravno suprotna proklamiranim načelima.

---

informiranja; u čl. 53. se propisuje pravo na udruživanje, u čl. 54. pravo na suradnja sa sunarodnicima u drugim državama, a u čl. 55. pravo na unapređivanje uvjeta života (st. 1: "obveza je država članica da, gdje god je to potrebno, usvajaju odgovarajuće mjere za unapređenje pune i učinkovite ravnopravnosti između pripadnika nacionalne manjine i onih koji pripadaju većini, u svim oblastima ekonomskog, socijalnog, političkog i kulturnog života"; st. 2: "državna zajednica Srbija i Crna Gora u okviru nadležnosti utvrđenih Ustavnom poveljom i države članice garantiraju pripadnicima nacionalnih manjina pravo da ravnopravno s ostalim građanima sudjeluju u vođenju javnih poslova, uključujući pravo glasanja i kandidiranja za nositelje javnih funkcija"). Očito, ovom se nizu malo što može suvislo prigovoriti.

#### 4. Pitanje asimilacije u našoj društvenoj praksi

Stoga na pitanje, da li trebamo biti zadovoljni zato što ima(s)mo dobar zakonski okvir, moramo odgovoriti da to nikako ne smijemo biti, i to ne temelju nekoliko razloga. Kao prvo, navodimo već pomenutu činjenicu da već relativno dugo živimo u državi i društvu gdje se pravo ne primjenjuje – vladavina prava je ovdje često puta tek sintagma koju zatičemo u dobrim udžbenicima. Ovo je osobito vrijedilo za vrijeme režima Slobodana Miloševića. Drugo, inter-etnički odnosi su se u posljednjih desetak godina gdjekad ovdje rješavali i na dijametralno suprotan način od onog koji je pravno proklamiran – navest ćemo samo odnos prema Albancima na Kosovu koncem devedesetih. Treće, centralistički ustroj države i isti takav način upravljanja, te nacionalistički politički projekt koji je realiziran, dodatno su otežavali pravedno upravljanje etničkim odnosima. I četvrto, asimilacija koja se neprestano odvijala za vrijeme Miloševićeve vladavine bila je u isto vrijeme na krajnjem rubu, svjesno je potirana i gurana na margine, te je bila prepuštena, osim gdje kojom interesu pokoje nevladine udruge, kaosu i stihiji koji je vladao, to jest nije se vodila gotovo nikakva briga oko toga ima li je i kakva je. Drugim riječima hoćemo reći da je društvena zbilja u nas mnogo bogatija od okvira koji za interpretaciju nudi pravo...

Jer, kako drugačije objasniti sljedeću činjenicu: posljednji podaci o popisu stanovništva ukazuju na *radikalno* smanjivanje broja deklariranih pripadnika svih nacionalnih zajednica u Vojvodini, izuzimajući većinsku srpsku naciju, te romsku. Isto vrijedi i za prostor središnje Srbije. Naime, od popisa stanovništva iz 1991. godine pa do 2002, kada je posljednji popis obavljen, iz Vojvodine je naprasno i netragom nestalo oko 50.000 Mađara, oko 20.000 Hrvata, petnaestak tisuća Crnogoraca, oko 12.000 Rumunja, oko 10.000 Slovaka... Drugim riječima, sve nacionalne zajednice su u Srbiji u posljednjih nešto više od deset godina pretrpjele velike gubitke. Čak se pretpostavlja da je za dio brojčano malih manjinskih zajednica doveden u pitanje i njihov vlastiti biološki opstanak... Ujedno, one sofisticiranije analize, recimo odgovor na pitanje koliki je postotak otišlih mladih i obrazovanih iz redova pojedinih manjina, neće vjerojatno statistički nikad ni biti izražen.

No, osnovno pitanje koje se ovdje postavlja jest kako je to bilo moguće. Da li je to proizvod tek asimilacijske politike, koja je, *de facto*, ovdje godinama bila vođena? Naš odgovor je da ti porazni rezultati popisa nisu isključivi rezultat samo asimilacijske politike Miloševićevog režima. Jer, ona nije bila jedina politika koja je vođena spram nacionalnih manjina. Ona je bila tek jedna od politika, koja je, istina, uspješno realizirana. Naravno, uz narav Miloševićevog režima i njegove političke paradigme, te uz korištenje i drugih, brutalnijih vidova reguliranja etničkih odnosa, i same su asimilacijske mjere bile u svojim konačnim rezultatima učinkovitije.

Jer, na ovdašnjim su teritorijama realizirani gotovo svi navedeni negativni oblici u reguliranju etničkih odnosa. Istina, ne ravnomojerno spram svih manjina, ne svi u isto vrijeme, a neki više u neposrednom susjedstvu. Politiku koju je



Miloševićev režim vodio nije se koristila samo "najrafiniranijom" negativnom politikom u reguliranju etničkih odnosa, to jest asimilacijom, nego je često prema vlastitim manjinama postupala i mnogo brutalnije: spram Albanaca na Kosovu koncem devedesetih ili srijemskih Hrvata počektom devedesetih, da navedemo njih koji su trpjeli i etničko čišćenje. Drugim riječima, narav njegova režima bila je jednostavna takva, a da je to istina navest ćemo činjenicu da se pojedinim postupcima koji su bili usmjereni spram drugih nacionalnih zajednica u doba Miloševića danas sudi u Den Haagu, i to u lepezi od ratnih zločina i zločina protiv čovječnosti, pa do genocida.

Ali, ujedno je bilo, a i danas još uvijek ima, i skoro svih oblika asimilacijske politike. Recimo, u vremenu trajanja velikosrpskog nacionalizma, koji je naprosto impregnirao skoro sve osnovne pore političkog i duhovnog života Srbije, pripadnici pojedinih nacionalnih zajednica u Vojvodini sistematski su zastrašivani – njihova pojava u javnosti bila je skoro zbog toga onemogućena (psihološka asimilacija), Albanci i Romi su permanentno gurani u segregaciju, velikom broju pripadnika manjinskih zajednica bio je zabranjen pristup političkim, društvenim i ekonomskim centrima moći (politička i ekonomska asimilacija)... Glede toga stanje u Srbiji se nakon Miloševića u nečemu promijenilo: osim nove zakonodavne regulative i prvih koraka u inauguraciji nove manjinske politike, učinjeni su pomaci i na planu afirmacije tolerancije. Pa ipak, to se ne drži dostatnim, budući da izuzetno negativno Miloševićevo naslijeđe na planu inter-etničkih odnosa zahtijeva radikalnije otklone u ustaljenim praksama i reforme i drugih segmenata društva.

**Saša Kicošev**

## **DEMOGRAFSKI ASPEKTI PROCESA ASIMILACIJE U VOJVODINI**

Proces etničke asimilacije (lat. izjednačavanje, stapanje) karakterišu uzajamni kulturni, verski i jezički odnosi susednih naroda, u kojima jedan ili više naroda ili etničkih grupa počinje da postepeno gubi svoja nacionalna, jezička i kulturna obeležja, usvajajući ista od nekog drugog naroda. Po usvajanju etničkih i drugih osobina, ta lica prestaju da smatraju sebe pripadnicima ranijeg naroda ili etničke grupe.

Takvih primera u svetu imamo mnogo. Smatra se da danas na zemlji ima oko 3.000 naroda i etničkih grupa, dok je broj nestalih (izčezlih) naroda tokom ljudske istorije nekoliko puta veći. Proces njihovog nestajanja prvenstveno karakteriše asimilacija, a daleko manje genocid, ili neki drugi oblici fizičkog uništavanja, epidemija, ekonomskih ili prirodnih katastrofa.

Prema američkom antropologu Robertu Parku proces asimilacije ima ciklični karakter i odvija se u četiri faze. Prvu fazu predstavlja sam kontakt, drugu proces akomodacije ili prilagođavanja, treću sama asimilacija ili usvajanje etničkog, jezičkog, verskog i kulturnog miljea tog prostora i poslednju, četvrtu fazu, predstavlja proces amalgamacije ili konačne promene etničkog, kulturnog, jezičkog i drugog identiteta.

Zapažen doprinos teoriji asimilacije dao je i američki antropolog Milton Gordon, koji u praksu uvodi dva pojma: akulturacije i strukturne asimilacije. On je akulturaciju definisao kao proces promena u etnokulturnim vrednostima, običajima i tradiciji etničkih grupa, a pojmom strukturne asimilacije označio je proces promena u međudejstvima članova etničkih grupa sa okolinom, usled slabljenja kontakata sa članovima svoje grupe i jačanja kontakata sa članovima drugih etničkih grupa. Pri čemu, prema Gordonu, strukturna asimilacija ima primarnu ulogu u procesu etničke asimilacije.

Značajnija pažnja procesu asimilacije, koji se u većim razmerama pokreće po formiranju modernih nacija, počinje da se posvećuje krajem XIX i početkom XX veka. Sticajem okolnosti, termin "Kotao za pretapanje" (eng. *Melting pot*) počinje da se koristi od 1908. godine, kada je na Brodveju prvi put prikazana istoimena opereta

Izraela Zangvila skromnog umetničkog nivoa, kojom je on prikazao imigraciju u Ameriku i stvaranje američke nacije od etnički heterogenog stanovništva.

Istovremeno, u mnogim zemljama se pokreću različiti oblici nasilne asimilacije, prvenstveno putem državnih asimilacionih politika ili ekonomskim, jezičkim ili drugim vidovima diskriminacije. Po tome se krajem XIX i početkom XX veka naročito isticala Mađarska. Zbog tih pritisaka se sve više javlja pojava etničke mimikrije, gde se pojedinci ili čitave grupe u javnom životu ponašaju kao i ostali članovi dominantne etničke ili druge grupe, dok u privatnom životu i dalje zadržavaju stare etničke, kulturne ili jezičke karakteristike.

Pojava velikih migracija tokom XX veka dovela je do novog fenomena. Ranije je bilo uobičajeno da starosedelačko (autohtono) stanovništvo asimilira doseljenu (alohtonu) populaciju. Međutim, zbog obima migracija, pogotovo tipa selo-grad ili u neki ekonomski prosperitetan region, javljaju se pojave asimilacije starosedelačkog stanovništva od strane došljaka.

Teritorija Vojvodine je zbog svoje etničke i verske šarolikosti bila poligon permanentne asimilacije, posebno u poslednja tri veka, kada je nastao njen današnji etničko-verske mozaik. Procesi germanizacije, mađarizacije, srbizacije, jugoslovenizacije i nekih drugih vidova asimilacije se neprekidno smenjuju. Posle Drugog svetskog rata preovlađuje proces spontane ili dobrovoljne asimilacije, prvenstveno zbog velikog broja mešovityh brakova i obimnih migracija selo-grad. Karakteristično je da se proces asimilacije intenzivnije javlja između etničkih grupa sa međusobnim afinitetom i/ili sličnostima (kulturne, verske, jezičke i druge sličnosti). Tako je primetno pretapanje Slovaka, Bunjevaca, Rusina i nekih drugih u Mađare, Rumuna, Makedonaca, Rusa i drugih u Srbe, ili Bunjevaca i Šokaca u Hrvate. Asimilacioni odnosi su daleko slabije izraženi između etničkih grupa između kojih postoji određeni animozitet.

Pošto je etnička pripadnost izrazito subjektivna demografska pojava, konvertiranje stanovništva iz jedne u drugu etničku grupu je teško pratiti na osnovu demografskih podataka. To otežava i činjenica da asimilovani pripadnici na sve načine negiraju svoju prethodnu etničku ili versku pripadnost. Ipak, do nekih okvirnih pokazatelja procesa asimilacije moguće je doći ukrštanjem podataka za etničku i versku pripadnost, odnosno prema nacionalnosti i maternjem jeziku. U narednom delu teksta biće prezentovani rezultati ukrštanja ovih pokazatelja za teritoriju Vojvodine prema popisu stanovništva iz 1991. godine, pošto su najnoviji podaci (popis 2002) još uvek nedostupni.

Analiza ukrštenih podataka za etničku i versku pripadnost stanovništva Vojvodine pokazuje da kod većine etničkih grupa nisu velika odstupanja u odnosu na "matičnu religiju" (za Srbe, Crnogorce, Bugare, Makedonce i Rumune to je pravoslavna, za Bunjevce, Mađare, Rusine i Hrvate katolička, za Albance, Muslimane i Turke islam i za Slovake protestantska). Matičnoj religiji pripadalo je 88,9 odsto Srba, 74,2 odsto Crnogoraca, 76,6 odsto Albanaca, 37,7 odsto Bugara,

89,6 odsto Bunjevaca, 87,7 odsto Mađara, 84,0 odsto Makedonaca, 71,2 odsto Muslimana, 81,6 odsto Rumuna, 74,2 odsto Rusina, 81,4 odsto Slovaka, 89,8 odsto Turaka i 88,3 odsto Hrvata. Ovde treba imati na umu da svakoj etničkoj grupi treba dodati i znatan broj ateista i lica koja nisu htela da se konfesionalno opredele u popisu. Veoma nizak procenat kod Bugara je posledica toga što su oni mahom kolonizovani u Vojvodinu u austro-ugarskom periodu kao katolici, odnosno u Vojvodini ih je više katolika nego pravoslavaca. Slično je i kod Rusina. Njihov veći deo se pounijatio (tzv. grko-katolici), a naša statistika ih je svrstala u katolike, dok je manji deo ostao u pravoslavnoj veri. Poseban slučaj su Jugosloveni i Romi koji nemaju matičnu veroispovest. Od ukupnog broja Jugoslovena njih 25,7 odsto su bili pravoslavci, 22,4 odsto katolici, 2,0 odsto protestanti, 0,7 odsto muslimani itd. Kod Roma je najviše sledbenika pravoslavne veroispovesti (70,7 odsto), a zatim islamske (6,6 odsto), katoličke (5,8 odsto), protestantske (0,2 odsto) itd.

Ova analiza u obrnutom smeru pokazuje da je pravoslavnoj veri pripadalo i 5 Albanaca, 122 Bunjevca, 1265 Mađara, 9 Muslimana, 2376 Rusina, 596 Slovaka, 1003 Hrvata itd. U okviru katoličke verske pripadnosti javljaju se, takođe, netipične etničke grupe: 572 Srba, 23 Crnogorca, 141 Albanac, 1197 Bugara, 94 Makedonca, 2550 Rumuna, 4248 Slovaka itd., a slično je i u okviru islama: 7 Srba, 10 Bugara, 4 Bunjevca, 54 Mađara, 99 Makedonaca, 17 Rumuna, 10 Rusina, 14 Slovaka, 24 Hrvata itd. Svi ovi podaci okvirno mogu ukazati na pravce asimilacije i kvantitativne okvire ovih etničkih transfera i konverzija.

Druga mogućnost demografsko-statističke analize procesa asimilacije i etničkog konvertiranja omogućava ukrštanje podataka etničke pripadnosti i maternjeg jezika. Naredna tabela pokazuje brojnost pojedinih etničkih grupa i kvantitativnu pripadnost "adekvatnom" ili matičnom maternjem jeziku.

Tabela 1: Unakrsna analiza etničke i jezičke pripadnosti stanovništva Vojvodine prema popisu iz 1991. godine u širem smislu

Etnička <sup>1</sup> grupa	Brojnost etničke grupe	Brojnost "adekvatanog" jezika	Udeo u %
Albanci	2.556	3.695	69,2
Bugari	2.363	1.619	146,0
Vlasi	132	139	95,0
Grci	483	607	79,6
Jevreji	513	462	111,0
Mađari	339.491	344.667	98,5
Makedonci	17.472	8.412	207,7
Nemci	3.873	2.955	131,1
Romi	24.366	20.771	117,3
Rumuni	38.809	39.137	99,2
Rusi	1.019	750	135,9
Rusini	17.652	15.800	111,7
Slovaci	63.545	63.105	100,7
Slovinci	2.730	2.499	109,2
Turci	187	227	82,4
Ukrajinci	4.565	2.901	157,4
Česi	1.844	1.333	138,3

<sup>1</sup> Zbog službene upotrebe srpsko-hrvatskog, hrvatsko-srpskog, srpskog ili hrvatskog jezika kao jednog u vreme popisa 1991. godine nije moguće ukrštati podatke za Srbe, Hrvate, Crnogorce i Muslimane.

Podaci iz tabele 1 pokazuju proces asimilacije na dva nivoa. Kod etničkih grupa koje imaju manje od 100 odsto izraženiji je proces etničke asimilacije i konverzije, dok kod grupa kod kojih je vrednost veća od 100 odsto jače je izražena jezička i, analogno tome, kulturna asimilacija.

Naredna tabela prikazuje ukrštanja podataka pripadnosti određenom maternjem jeziku u odnosu na etničku pripadnost lica koja su se unutar te jezičke grupe deklarirali "adekvatnom" etničkom pripadnošću.

Tabela 2: Unakrsna analiza jezičke i etničke pripadnosti stanovništva Vojvodine prema popisu iz 1991. godine

Jezik	Broj lica deklariranih za određeni maternji jezik	Broj lica unutar jezičkih grupa koji ima "adekvatnu" etničku pripadnost	Udeo u %
Albanski	3.695	2.435	65,9
Bugarski	1.619	1.225	75,7
Vlaški	139	41	29,5
Grčki	607	137	22,6
Jevrejski	462	15	3,2
Mađarski	344.667	325.396	94,4
Makedonski	8.412	7.849	93,3
Srpsko-hrvatski <sup>1</sup>	1.479.071	1.264.458 <sup>2</sup>	85,5
Nemački	2.955	2.140	72,4
Romski	20.771	19.459	93,7
Rumunski	39.137	36.890	94,3
Rusinski	15.800	15.148	95,9
Ruski	750	472	62,3
Slovački	63.105	60.796	96,3
Slovenački	2.499	1.121	44,9
Turski	227	155	68,3
Ukrajinski	2.901	2.752	94,9
Češki	1.333	1.209	90,7

<sup>1</sup> podatak se odnosi na deo etničke grupe koji se opredelio za srpsko-hrvatski, hrvatsko-srpski, srpski ili hrvatski jezik.

<sup>2</sup> U ovu grupu su sabrani Srbi, Hrvati, Crnogorci i Muslimani.

I na osnovu ovih podataka možemo da pratimo intenzitet procesa asimilacije kod pojedinih etničkih grupa. Na osnovu ove analize jasno se izdvajaju Jevreji, Grci i Vlasi. Detaljnija analiza ove tri grupe daje veoma interesantne rezultate. Od ukupno 513 Jevreja u Vojvodini 1991. godine, njih čak 272 se opredelilo za mađarski kao maternji jezik, 199 za srpsko-hrvatski, a svega 15 za hebrejski. Sa druge strane, od 462 lica koja su se opredelila za hebrejski kao maternji jezik, njih 411 je deklariralo svoju mađarsku etničku pripadnost. Od ukupno 483 Grka u Vojvodini, njih 160 se opredelilo za mađarski kao maternji jezik, 137 za grčki, 115 za srpsko-hrvatski i 58 za slovački. Obrnuto, od ukupno 607 lica sa grčkim maternjim jezikom, njih 198 se izjasnilo za Jugoslovene, 137 za Grke, 99 za Mađare i 88 za Slovake. Slično je i kod Vlaha. Njih je u Pokrajini 1991. živelo 132, od čega se njih 41 opredelilo za vlaški kao maternji jezik, 21 za mađarski, 12 za srpsko-hrvatski, 16 za rumunski i čak 35 za slovački. Od 139 lica vlaškog maternjeg jezika njih 57 su se deklarirali kao Slovaci, 41 kao Vlasi, 17 kao Jugosloveni, 13 kao Mađari itd.

Slične paralele mogu se uočiti i kod drugih etničkih i jezičkih grupa. U tom smislu su posebno interesantni Jugosloveni. Od ukupno 174.295 vojvodanskih Jugoslovena 1991. godine, njih 150.195 je smatralo srpsko-hrvatski za svoj maternji jezik, 350 albanski, 154 bugarski, 17 vlaški 198 grčki, 20 hebrejski, 14.789 mađarski, 360 makedonski, 434 nemački, 654 romski, 1835 rumunski, 326 rusinski, 76 ruski, 1.687 slovački, 281 slovenački, 15 turski, 78 ukrajinski, 67 češki itd.

Naredna tabela prikazuje ukrštene podatke za etničku i adekvatnu jezičku pripadnost unutar te etničke grupe.

Tabela 3: Unakrsna analiza etničke i jezičke pripadnosti stanovništva Vojvodine prema popisu iz 1991. godine u užem smislu

Etnička grupa	Broj lica deklariranih za određenu etničku grupu	Broj lica unutar te etničke grupe koja imaju "adekvatan" maternji jezik	Udeo u %
Albanci	2.556	2.435	95,3
Bugari	2.363	1.225	51,8
Vlasi	132	41	31,0
Grci	483	137	28,4
Jevreji	513	15	2,9
Mađari	339.491	325.396	95,8
Makedonci	17.472	7.849	44,9
Muslimani	5.851	4.569 <sup>1</sup>	78,1
Nemci	3.873	2.140	55,3
Romi	24.366	19.459	79,9
Rumuni	38.809	36.890	95,1
Rusi	1.019	472	46,3
Rusini	17.652	15.148	85,8
Slovaci	63.545	60.796	95,7
Slovenci	2.730	1.121	41,1
Srbi	1.143.723	1.142.029 <sup>1</sup>	99,9
Turci	187	155	82,9
Ukrajinci	4.565	2.752	60,3
Hrvati	74.808	73.130 <sup>1</sup>	97,8
Crnogorci	44.838	44.730 <sup>1</sup>	99,8
Česi	1.844	1.209	65,6

<sup>1</sup> podatak se odnosi na deo etničke grupe koji se opredelio za srpsko-hrvatski, hrvatsko-srpski, srpski ili hrvatski jezik.

Na osnovu rezultata iz tabele 3 možemo okvirno da utvrdimo proces etničke asimilacije kod vojvodanskih etničkih grupa. Što je procentualni udeo manji to je proces etničkog asimilovanja i pretapanja veći. Iz navedenih podataka vidimo da je taj proces najizraženiji kod Jevreja, Grka, Vlaha, Slovenaca, Makedonaca i Rusa,

znači kod brojčano malih grupa, teritorijalno izolovanih ili skoncentrisanih pretežno u većim naseljima i prostorno udaljenih od matičnih zemalja, nešto manjeg intenziteta kod Bugara, Nemaca, Ukrajinaca i Roma, odnosno znatno slabiji kod ostalih etničkih grupa, posebno Srba, Crnogoraca, Hrvata, Mađara i Slovaka, dakle najvećih i najbrojnijih grupa u Vojvodini.

**Janos Orosz**

## **ASIMILACIJA I NACIONALNE MANJINE**

Za sveobuhvatnu analizu i stručno tumačenje pojma asimilacije više je pozvan neki sociolog, pa ću ja taj aspekt ovog složenog fenomena dotaći samo u meri u kojoj mi to pravničko obrazovanje i posao kojim se bavim dozvoljavaju.

Asimilacija je društveni i sociopsihološki proces u kojem jedna nacionalna ili etnička zajednica "guta" pripadnike druge zajednice. Izdvajanjem tuđih uzora ponašanja grupe različitog porekla, dolazeći u dodir prihvataju jedne od drugih shvatanja, navike, jezik i kulturu uopšte. Prihvatanjem novih, tradicionalne norme ponašanja se postepeno rastvaraju i na kraju gase. Taj proces je star koliko i etnička diferencijacija ljudi. Na početku dolazi do jezičko-kulturnog približavanja, zatim jednačenja, a konačno i do izjednačavanja dveju ili više grupa koje žive zajedno, a koje su pre toga imale jezičke i kulturne razlike. Pod uticajem brojčano jače, politički i ekonomski snažnije grupe i spoljnih faktora pripadnici slabije grupe zamenjuju svoj jezik i kulturu i utapaju se u dominantnu grupu. Asimilacija je neizbežna, zakonita pojava i obično zahvata više generacija. U izuzetnim slučajevima, taj proces može da se odigra i brže i da se okonča tokom životnog veka i samo jednog pokolenja. U optimalnim uslovima, u kojima je asimilacija svesno usporavana, ili bar nije podsticana od strane vlasti, zamisliva je koegzistencija različitih jezika i kultura na istom prostoru, ali u velikoj većini slučajeva – čak i bez uticaja političkih ili privrednih faktora – masovnija grupa, koja je u povoljnijem geografskom, privrednom, socijalnom položaju raspolaže sa ofanzivnijom kulturom i jačom intelektualnom zaleđinom, dolazi do prevlasti i vrši intenzivan asimilatorni uticaj na slabiju zajednicu.

Među uzrocima zamene jezika i kulture u novije i najnovije vreme najznačajniji asimilatorni faktori su masovne unutrašnje i spoljne migracije, pomeranja radne snage, preseljenja u gradove i industrijske centre, kao i izražena društvena mobilnost koju redovno prati i promena dotadašnjeg načina života.

Za naše prostore – govorim o Vojvodini – uvek je bila karakteristična nacionalna, a time i kulturna šarolikost praćena stalnim pomeranjima stanovništva. Velike mase su planski kolonizirane tokom XVII veka u ovaj region koji je već bio multietničkog karaktera. Značajna promena nacionalne strukture odigrala se i pred kraj i nakon Drugog svetskog rata, kada se u Nemačku odselilo, ili bilo proterano više stotina hiljada Nemaca, a iselilo se i dosta Mađara, Jevreja, Slovaka i Čeha.

Istovremeno, doseljeno je bezmalo 40.000 porodica novih kolonista uglavnom iz Bosne i Hercegovine, Like, Korduna, Banije, uže Srbije, Crne Gore i Makedonije, i to najčešće stanovništvo nižeg obrazovnog nivoa, sa drugačijim životnim navikama. Izbijanje najnovijeg rata na prostorima bivše SFRJ pokrenulo je ogroman talas izbeglica većinom srpske nacionalnosti iz Hrvatske i Bosne, kasnije i sa Kosova, uz istovremeno iseljavanje velikog broja pripadnika nacionalnih manjina, pre svega Hrvata i Mađara, ali i drugih. U Vojvodini je svoje novo utočište našlo oko 260.000 izbeglica, ali je njihov stvarni broj veći, jer se nisu svi odazvali na popis 1996. godine. Vojvodina je ipak ostala izrazito multietnička, ali je struktura stanovništva u velikoj meri izmenjena u korist srpskog, i do tada većinskog stanovništva. Njegovo učešće u ukupnoj populaciji je sa 57 odsto poraslo na 65 odsto, dok se kod pripadnika nacionalnih manjina, sa izuzetkom Roma, beleži znatan pad. Brojčani porast jedne, a opadanje drugih zajednica jača dominantni uticaj te jedne strane, što može izazvati ubrzanje asimilacionih tokova. Raspadom SFRJ su se i delovi dotad konstitutivnih naroda Jugoslavije odjednom našli van granica svoje matične republike, a ranije intenzivne i normalne veze sa maticom su prekinute ili su znatno otežane, a položaj tih ljudi je ostao nedefinisan: više nisu tretirani kao konstitutivni narod, a nije im bio priznat ni status nacionalnih manjina.

Dakle, svi ti faktori su uticali na položaj nacionalnih i etničkih zajednica, a time i na proces asimilacije, ali ne raspolažemo pokazateljima koji bi tačno mogli da odraze stepen i meru tih tokova, te o njima možemo samo nagađati. Zvaničnih podataka nema, asimilacija je dugo ignorisana i ko god je se takao, suočio se sa velikim teškoćama. Koliko-toliko vernija slika o njenom intenzitetu mogla bi se dobiti jedino upoređivanjem i ukrštanjem podataka o nacionalnoj i verskoj pripadnosti, etničkom poreklu, maternjem jeziku i poznavanju jezika i drugih korektiva. Asimilacija je veoma složena pojava, teška za praćenje i analiziranje, najčešće je registrujemo kada je već kasno. Ona se drugačije odražava na nacionalne zajednice čiji jezik pripada istoj jezičkoj porodici, čije su kulture bliskije i imaju više dodirnih tačaka, ona je drugačija od sredine do sredine, zavisi od okruženja, od kompaktnosti ili disperzivnosti jedne zajednice, zavisi i od popularnosti i perspektivnosti dominantne nacije (pa u tom smislu ima i dobrovoljnog prilasku nekoj naciji), zatim, asimilacija drugačije deluje kod supružnika i dece u mešovitim brakovima, a zavisi i od hiljadu drugih činilaca: od odnosa celokupnog društva i drugih zajednica prema različitostima, od mogućnosti školovanja na maternjem jeziku, stepena slobode kulturnog stvaralaštva, prestižnosti, pa čak i trenutne kurentnosti nekog jezika, geografske i političke blizine matične zajednice i jezika, mogućnosti održavanja kontakata, dostupnosti informacija, uključenosti u matičnu kulturu itd.

Polazeći od činjenice da je srpski narod najbrojniji, a njegov jezik – doduše uz jezike nacionalnih manjina – u službenoj, ali ujedno u praksi, i u najširoj javnoj upotrebi, logično je da je upravo uticaj srpske kulture i jezika najizraženiji na ostale, manje i slabije zajednice. Međutim, u Vojvodini, kao konglomeratu nacionalnih

zajednica, kao prirodna pojava se javlja i upliv drugih, od srpske slabijih, ali još uvek dovoljno uticajno jakih zajednica, gde pre svega mislim na mađarsku i slovačku i to u onim sredinama gde njihovi pripadnici predstavljaju apsolutnu ili barem relativnu većinu lokalnog stanovništva. Doduše, tuđ, manjinski jezik mnogo češće usvajaju pripadnici drugih manjina (npr. Hrvati, Bunjevci i Slovaci mađarski, ili Mađari slovački) od pripadnika dominantnog naroda.

Priradni asimilacioni tokovi se mogu objasniti istorijskim i demografskim razlozima, u sadejstvu sa drugim koji u suštini izvire iz njih: karakterom naselja u kojima ljudi žive, usklađenošću ili konfliktnošću zajedničkog življenja, razvijenošću institucija, postojanjem negativnog ili pozitivnog stereotipa prema određenoj grupi, procesom akulturacije, stepenom bilingvalnosti, interakcijama, brojem mešovitih brakova, itd.

Mešoviti brakovi, kod kojih verska pripadnost ima veću ulogu od nacionalne pripadnosti, zaslužuju posebnu pažnju, ali su oni dosada, uglavnom, analizirani iz porodičnog aspekta, a nisu vršena takva istraživanja koja bi referentno komentarisala asimilacioni uticaj takvih zajednica na njihove članove. Postoji mišljenje da je u tim slučajevima presudan uticaj supruga, tj. oca i da se najčešće prisvaja kultura i jezik koji su svojstveni muževljevoj, odnosno očevoj porodici. Međutim, u takvim slučajevima se prilikom izjašnjavanja o nacionalnoj pripadnosti često pribegava neutralnom rešenju, pa se tako u bliskoj prošlosti navodilo jugoslovenstvo, a u novije vreme regionalna pripadnost, lišena etničke primese. Ovakvo opredeljenje je karakteristično i za pripadnike "nepopularnih" nacionalnih zajednica. Međutim, ideja jugoslovenstva naglo nestaje: 1991. godine je u Vojvodini bilo 174.225 Jugoslovena, a prema popisu iz 2002. godine njihov broj se sveo na manje od 50.000.

Srbizacija, ali i drugi, doduše manje izraženi vidovi asimilacije koji su neposredno ili posredno podsticani i od strane države u najvećoj meri su uočljivi u oblasti obrazovanja i jezičke politike. U periodu tzv. socijalističkog zajedništva, gde god je to bilo moguće, izbegavalo se otvaranje jednojezičkih škola, čak i u jezički homogenim sredinama, kako bi došlo do stapanja i bržeg stvaranja neke homogene, jedinstvene jugoslovenske kulture. U udžbenicima su forsirani zajednički sadržaji, sa što manje nacionalnih specifičnosti.

Nakon toga je usledio period sveopšte centralizacije, koji je ukinuo i one malobrojne pozitivne elemente ranijeg sistema i koji je svoje teško izbrisive tragove ostavio i u oblasti školstva. Pored ostalog, direktori i članovi školskih odbora određivani su u Beogradu, oni u najvećem broju slučajeva nisu poznavali ni nastavni jezik u školama u manjinskim sredinama gde su postavljeni i nisu imali dovoljno sluha za različitosti. Nastavni program i udžbenici su bili, a i ostali, dodatni problem. Glorifikacija istorije i kulture većinskog naroda, uz negiranje ostalih i predstavljanje svega što je drugačije kao nenormalno, iščašeno, čudno i strano, stigmatizacija pojedinih naroda izjednačavanjem lične krivice sa kolektivnom su, u velikoj meri, uticali na nacionalna osećanja, pa je već u osnovnoškolskim klupama stvarana opšta

negativna slika o pojedinim nacionalnim kolektivitetima kao večnim neprijateljima i krvnicima s jedne strane, odnosno do osećanja inferiornosti ili stida zbog pripadnosti toj obeleženoj zajednici, s druge strane, čime je pokrenuta lavina etničke mimikrije, negiranja nacionalne pripadnosti, odustajanje od učenja ili otpor prema učenju maternjeg jezika, kako bi se član te "ozloglašene" zajednice uklopio u nešto uprosečeno, iz čega niko ne iskače, ni ponašanjem, ni jezikom, ni kulturom. No, i pored toga, u Vojvodini je, iako devastirano, opstalo obrazovanje na mađarskom, slovačkom, rumunskom i rusinskom (a odnedavno i hrvatskom) jeziku, koje karakteriše oscilacija, a uglavnom silazni trend broja učenika na svim nivoima. Od toga je još alarmantnije osipanje odgovarajućeg stručnog nastavnog kadra, u prvom talasu zabeležen u srednjim, a vrlo brzo nakon toga i u osnovnim školama. Njihova zamena kadrom koji govori samo srpski uklapa se u pojam moguće dvojezične nastave, ali ne znači da ona obezbeđuje pravu bilingvalnost učenika, jer je produkt ovakve nastave učenik koji ne vlada stručnom terminologijom na svom maternjem jeziku, koji u svom svakodnevnom govoru sve češće koristi reči koje mu prvo padnu na pamet, pa dobijamo mešavinu već po prirodi lokalnog dijalekta (odvojenog od savremenih tokova maternjeg jezika, koji se iz objektivnih i subjektivnih razloga ne poznaje i ne prati) i učestalog korišćenja tuđica. Oni postaju nesigurni, greše i kada govore maternji jezik i kada govore srpski, jer su jezičke dileme stalno prisutne u svesti. Doduše, u optimalnim uslovima zamisliva je i jedna trajna jezičko-kulturna uravnoteženost, koju može karakterisati prava masovna bi/multilingvalnost i izgradnja neke vrste zajedničke, višejezičke sredine. Za to su u Vojvodini donedavno postojali brojni primeri, kojih je danas, nažalost, sve manje.

Na planu jezičke politike, do početka devedesetih godina vladalo je petojezičje, a donošenjem Zakona o službenoj upotrebi jezika i pisama utvrđen je apsolutni primat ćirilickog pisma kao uslova za očuvanje navodno ugroženog srpskog jezika, a službena upotreba manjinskih jezika je znatno ograničena na svim poljima, pa su oni gotovo iščezli iz rada sudova i organa uprave, postalo je gotovo nemoguće dobiti ličnu kartu sa ličnim imenom ispisanim i u originalnom obliku, itd. Neke nejasne i restriktivne odredbe zakona dovele su do daljih redukcija i pogoršale stanje u ovoj oblasti u odnosu na srećnija vremena koja većina nas još uvek pamti.

Asimilacija je jedan nezaustavljiv proces, ali ne znači da ima opravdanja za njeno svesno podsticanje. Mađari su u prošlosti stekli gorka iskustva zbog asimilacionih težnji, a u novije vreme su kroz istu golgotu prošli i Srbi, kada su nastojanja ka stvaranju sanjane nacionalne države okončana time što se veliki broj njihovih sunarodnika našao van matične države. Asimilacija neminovno pogađa sve manje zajednice i veoma je teško naći recept za njeno zaustavljanje ili usporavanje. Sigurno je da vrlo važna uloga u očuvanju nacionalnog identiteta pripada, najpre porodici, a zatim i školi, uz društveno isključivanje svake diskriminacije i garantovanje prava na jezik, informisanje, kulturu i veroispovest, na običaje koji se duboko urezuju u svest još u detinjstvu, u uzrastu koji je najprijemčiviji za izgradnju osećaja pripadnosti jednoj kulturi. Naglašavanje sopstvene kulture nije ograđivanje

od tuđih, ali se ne smeju dizati zidovi između kultura. Unutrašnje zatvaranje pravdano samoodbranom nacije može da proizvede samo suprotan efekat i osuđeno je na propast. Konceptu uporednog života doduše bez sukoba, ali i bez uzajamnog uticaja treba suprotstaviti koncept interkulturalizma. Samo razvoj ideje interkulturalnosti i tolerancije kao osnova svakodnevnog života, nasuprot etnički čistim prostorima u kojima nema mesta za različitosti, predstavlja jedini mogući princip za koegzistenciju različitih naciona, jezika i kultura. U takvim uslovima jedna kultura može da opstane i da se razvija, utičući na druge i primajući tuđe uticaje, čime se njen identitet ne gubi, već se obogaćuje, jer kultura predstavlja jedinstvo nacionalne individualnosti, ali i opšteljudskih vrednosti. Nezamisliv je razvoj jedne zajednice bez saradnje sa drugima i bez oslanjanja na tekovine i dostignuća ne samo suseda, već i univerzalne ljudske zajednice.

## MANJINE I ULAZAK SCG U SE

Aleksandra Vujić

### MANJINE I SAVET EVROPE

Poslednju deceniju XX veka karakterišu krupne političke promene u Evropi: pad Berlinskog zida, raspad bivše Jugoslavije, SSSR, Čehoslovačke, te stvaranja novih država u istočnoj Evropi i na teritoriji Sovjetskog Saveza, zbog kojih, prema pojedinim procenama, oko 60 miliona ljudi preko noći biva pretvoreno u "etničke manjine" (Devetak), a prema FUEN (Federal union of European Nationalities), čak 100 miliona.

Otvoreno demonstriranje netolerancije i predrasuda prema pojedinim manjinama, naročito prema Romima, od strane pojedinih vlada i ksenofobični ispadi desničarskih političkih partija u nekim delovima Zapadne Evrope dovode do razmišljanja o donošenju pravnog međunarodnog akta namenjenog rešavanju nacionalnih pitanja u Evropi. Načela za sprovođenje i zaštitu prava manjinskih naroda i manjina formulisana su u okviru Evropske unije u obliku predloga za *Okvirnu konvenciju za zaštitu prava nacionalnih manjina*, koji je izradila Evropska komisija za pravo i demokratiju, u okviru Saveta Evrope 1990. godine. Ovaj, nekoliko puta dopunjavan predlog polazio je od svih do tada prihvaćenih načela sadržanih u međunarodnim dokumentima UN i evropskih organizacija koje se odnose na ljudska prava i slobode, i na prava manjinskih naroda i manjina: završnom Dokumentu Konferencije u Kopenhagenu o ljudskoj dimenziji (1990), Deklaraciji UN o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, verskih i jezičkih manjina (1992), odluke donete na Bečkom samitu šefova država i vlada (1993) i završnom dokumentu Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju (KEBS). Nakon što je upućen apel Komitetu ministara da izradi Okvirnu konvenciju, oformljen je specijalni Komitet za zaštitu manjina, koji je počeo sa radom početkom 1994. Prva verzija Okvirne konvencije podneta je Komitetu ministara nakon 9 meseci, usvojena je novembra 1994, a januara 1995. otvorena za potpisivanje. Na snagu je stupila 1998. godine. U periodu od 5 godina, od ukupno 44 članica Saveta Evrope, Okvirnu konvenciju su ratifikovale 34 zemlje.

*Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina* se neretko definiše kao prvi multilateralni pravno obavezujući instrumenat namenjen problematici zaštite

prava manjina, ali je zbog "programskih" odredbi i neretkih "kaučuk" formulacija, pojedini autori tumače okvirom ili ramom za nedovršenu sliku, ili, pak, oruđem za akciju. Upotreba termina "okvirna" upućuje na "programski" karakter odredbi, budući da su autori Konvencije smatrali, da, s obzirom na različite situacije i probleme u državama članicama, odredbe Konvencije sa detaljnim ili specifičnim pravima manjina nije moguće podjednako primenjivati. Opšti ciljevi i principi Konvencije obuhvataju: prekograničnu saradnju, obrazovanje, punu i efektivnu jednakost, identitet, udruživanje, religiju, jezik, medije, učešće pripadnika manjina u donošenju odgovarajućih odluka.

Iako određen stepen diskrecije u sprovođenju ciljeva i principa Konvencije, državama potpisnicama ostavlja prostor da njene odredbe tumače restriktivno i izbegavaju svoje obaveze, Konvencija pruža mogućnost predstavnicima manjinskih zajednica da počnu dijalog sa vlastima o njenom tumačenju i nastave sa idejama njene implementacije.

Odredbe Okvirne konvencije su formulisane kao državne obaveze i nisu izražene u terminima posebnih prava za pojedince koji pripadaju manjinama, kao što je to slučaj sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Ona zavisi od domaćeg zakonodavstva država ugovornica, a razlog tome je što države koje pristupe Okvirnoj Konvenciji, ne moraju biti i članice Saveta Evrope.

Poput brojnih međunarodnih instrumenata, Okvirnom konvencijom nisu regulisana kolektivna manjinska prava, iako kolektivna dimenzija provejava u članovima 10, 11. i 14 koji se tiču jezičkih prava u oblastima tradicionalno naseljenim većim brojem pripadnika nacionalnih manjina.

Definicija "nacionalnih manjina", takođe, ne postoji, budući da su sastavljači njenog teksta smatrali da nije moguće formulisati definiciju koju bi podržale sve države članice Saveta Evrope. Ovakav pragmatičan pristup usvojio je i Visoki komesarijat OEBS za nacionalne manjine.

Generalno gledajući, Okvirna konvencija je plod mnogobrojnih inicijativa na nivou OEBS, Saveta Evrope, Evropske unije i Ujedinjenih nacija devedesetih godina, usmerenih ka tome da se ustanove do tada nepoznata prava manjina i usvoje viši standardi manjinske zaštite, a da se manjine promovisu kao važan činilac evropske stabilnosti i integracije. To se najbolje može uočiti u njenoj Preambuli u kojoj se između ostalog iznosi stav da su prevrtali u istoriji Evrope pokazali da je "zaštita nacionalnih manjina od ključnog značaja za stabilnost, demokratsku bezbednost i mir na kontinentu". Takođe se naglašava da "pluralističko i istinski demokratsko društvo ne treba samo da poštuje etnički, kulturni, jezički i religijski identitet svakog pripadnika nacionalne manjine, već i da stvara odgovarajuće uslove koji mu omogućavaju da izrazi, očuva i razvija taj identitet". Od države ugovornice se zahteva da preduzme akciju, jer je, kako se to naglašava, "stvaranje klime tolerancije i dijaloga neophodno radi omogućavanja da kulturna raznolikost bude izvor i faktor, ne podele, već obogaćenja za svako društvo".

Uspešnost implementacije odredbi Okvirne konvencije u velikoj meri zavisi od njenog monitoringa (članovi 24-26), tj. nadzora od strane Komiteta ministara Saveta Evrope, na osnovu izveštaja koji podnose države. Pri tome se navodi pomoć Savetodavnog komiteta, grupe "nezavisnih eksperata" odgovorne za prvo podnošenje mišljenja Komitetu ministara o državnom izveštaju zemlje ugovornice. Državni izveštaji koji opisuju način na koji ugovornice primenjuju Konvenciju, moraju biti podneti Savetodavnom komitetu godinu dana nakon ratifikovanja Konvencije, a Savetodavni komitet, pored razmatranja zvanično dostavljenih izveštaja, može uzeti u obzir i informacije dobijene iz drugih izvora, uključujući i NVO. Nakon toga, Savetodavni komitet sastavlja svoje mišljenje i komentare o načinu sprovođenja principa Konvencije, koje potom pregleda Komitet ministara (zamenika) radi donošenja zaključaka i, ako je potrebno, upućivanja preporuka državama o efektivnosti njihove implementacije.

Za donošenje mišljenja, komentara i rezolucije potreban je 31 mesec (Savetodavnom komitetu je potrebno u proseku 20 meseci da bi formulisao svoje mišljenje), što se smatra prilično dugim periodom, te se apeluje na skraćivanje od 24 meseca.

Od dana stupanja Konvencije na snagu, predviđeno vreme za podnošenje državnih izveštaja je 12 meseci. Nakon što ih Savet Evrope dobije, oni se objavljuju javno, a države su obavezne da svoj naredni izveštaj podnesu nakon 5 godina. U međuvremenu, Komitet ministara može zahtevati podnošenje *ad hoc* izveštaja da bi ukazao na okolnosti do kojih može doći između dva periodična izveštavanja. Državni izveštaji treba da sadrže "celovite informacije o zakonodavstvu i drugim merama koje su preduzete da bi se ostvario učinak principa sadržanih u Konvenciji" sledeći pri tome detaljna uputstva Savetodavnog komiteta.

U prvom delu izveštaja daju se Uvodne napomene o tome kako je država primenila Konvenciju, a zatim osnovni podaci o državi i njenoj politici usmerenoj ka zaštiti manjina i aktivnostima koje preduzima u oblasti javnog promovisanja Konvencije i među značajnijim organima vlasti.

Drugi deo dokumentuje mere koje su preduzete radi implementacije Konvencije za svaki član pojedinačno, a pri tome se vodi računa o tome da budu zastupljeno pet kategorija informacija:

- opisne informacije o aktivnostima države na planu ispunjavanja ciljeva;
- zakonski tekstovi i sva raspoloživa sredstva relevantna za principe Konvencije;
- državna infrastruktura nadležnih organa koji su kompetentni i/ili odgovorni na ovom polju;
- politika, mere, programi, izjave i dokumenti državnih organa i javna potrošnja ili budžet i



- praktične informacije, uključujući statistiku i druge podatke kako bi se omogućila procena o tome koliko su efikasne državne aktivnosti (detaljnije obrađene u drugim informativnim kategorijama) u praksi radi ispunjavanja principa Konvencije.

Neretko, Savetodavni komitet šalje državama upitnike, a dosadašnja iskustva pokazuju da podneti izveštaji uglavnom slede propisanu proceduru, ali da se razlikuju po obimu i dubini. Najviše njih se koncentriše na prve dve kategorije (narativnu i zakonsku), dok je osvrt na državnu infrastrukturu i politiku obično nedovoljno snabdeven dokazima o stvarnim prilikama u zemlji. Generalno, malo je kvalitativnih analiza sa obrađenim podacima, iako se države pozivaju da razjasne mere, praksu i politiku za koje smatraju da dobro funkcionišu. Većina država se konsultuje sa manjinama pre podnošenja izveštaja, što se smatra primerom dobre prakse, dok pripadnici nacionalnih manjina u pojedinim zemljama ostaju neobavešteni o postojanju Okvirne konvencije.

Savetodavni komitet, kao nezavisno telo stručnjaka na polju ljudskih prava i manjinske zaštite, bira Komitet ministara iz redova kandidata koje su predložile države ugovornice. Zbog svoje uloge u nadziranju implementacije Okvirne konvencije, Savetodavni komitet danas, zajedno sa Komitetom ministara prima državne komentare o mišljenju i rezolucije, koje se u velikoj meri baziraju na zaključcima i primedbama Savetodavnog komiteta. Oskora se područje rada Savetodavnog komiteta proširilo i na rezolucije koje se tiču državnog izveštaja. Mandat nezaisnih eksperata je četiri godine, a nakon što ih jednom kandiduju, države ih ne mogu menjati. Nije im dopušteno da glasaju o mišljenju koje se odnosi na izveštaj zemlje koja ih je predložila, a listu predloženih kandidata iz svake zemlje ugovornice bira Komitet ministara, dajući prednost onim državama koje nisu imale prethodna imenovanja u Savetodavnom komitetu. Na taj se način kreira rotacioni sistem u imenovanju članova.

Prema dosadašnjim podacima, godišnje u Sekretarijat Saveta Evrope iz svake zemlje stigne više od 100 različitih dokumenata, uključujući tu međunarodne organizacije, tela monitoringa, ombudsmane, međunarodne i lokalne NVO, istraživačke centre i manjinske organizacije. Izuzev analiziranja pristiglih izveštaja, Savetodavni komitet može zatražiti da poseti zemlju, a takve su posete postale centralna tačka u monitoringu, budući da se u proces direktno uključuju ne samo vlade, već i civilno društvo i manjine. Prilikom posete Savetodavni komitet može zahtevati sastanak sa: ministrima i ministarstvima, parlamentarnim odborima, ombudsmanom, međunarodnim organizacijama u zemlji, predstavnicima manjinama i NVO.

Da bi povećao svoju efikasnost, Savetodavni komitet formira male radne grupe za razmatranje svakog pojedinačnog državnog izveštaja i za izradu nacrtu mišljenja o tim izveštajima. Njihovi se nalazi prezentuju Savetodavnom komitetu u celini, a završno mišljenje izglasava većinom glasova stalnih članova. Nezavisni eksperti mogu pomoći rasvetljavanju situacije u svojoj zemlji, ali je ne mogu

predstavljati. Mišljenje Savetodavnog komiteta, zajedno sa zaključnim primedbama i zaključkom, najčešće obuhvata 25 stranica. Podnosi se Komitetu ministara, a do sada je usvojeno 13 mišljenja o implementaciji Okvirne konvencije. Rezolucije se pišu nakon 4 meseca, tj. perioda koji je dat državama da odgovore na Mišljenje savetodavnog komiteta. Čitava procedura može potrajati još 3 meseca, a nakon toga se daje predlog rezolucije baziran na Završnim crtama Savetodavnog komiteta. Ukoliko država striktno odbije deo zaključaka, može se sporazumno izostaviti.

Komitet ministara, političko telo sastavljeno od ambasadora država članica, koji dobijaju instrukcije iz glavnih gradova svojih zemalja, razmatra državne izveštaje i mišljenja Savetodavnog komiteta, donoseći zaključak o primerenosti preduzetih mera radi primene Konvencije. Može sastaviti preporuke za države određivši im vremenski rok u kojem treba da dostave informacije o tome kako te preporuke slede. Zaključci i preporuke, kao i Mišljenje Savetodavnog komiteta se objavljuju javno, osim u slučajevima kada Komitet ministara odluči da ga sačuva u tajnosti. Iako zaključci i preporuke Komiteta ministara nisu pravno obavezujući i za njih ne postoji sistem sankcija, pretpostavlja se da će dijalog između država ugovornica i Komiteta biti konstruktivan.

Načelno gledajući, između Savetodavnog komiteta i Komiteta ministara uspostavljena je atmosfera međusobnog poverenja i konstruktivne saradnje.

Implementacija Okvirne konvencije ne zavisi samo od monitoringa Savetodavnog komiteta, već i od aktivnosti i učešća civilnog sektora, naročito NVO i manjinskih zajednica, u njenom sprovođenju. Konvencija bi trebala da bude od pomoći u promociji manjinskih prava i saradnji između zajednica i da posluži kao oruđe prilikom ukazivanja na manjinske probleme u državama ugovornicama. NVO mogu koristiti državni zveštaj, zaključke i preporuke Komiteta ministara i mišljenje Savetodavnog komiteta kao polazne osnove u svojim zahtevima. Mogućnosti delovanja NVO su različite:

1. Pre ratifikacije i potpisivanja Konvencije – u zemljama koje još uvek nisu ratifikovale konvenciju, NVO mogu vršiti pritisak na vlade da to učine.

2. Nakon ratifikacije i potpisivanja Konvencije – u zemljama u kojima je Konvencija stupila na snagu, primarno polje zastupanja je uticaj na domaće procese u cilju promene zakonodavstva, politike i postojeće prakse, kako bi se ostvarila programska načela Konvencije. To se može ostvariti: upoznavanjem javnosti sa sadržajem i principima Konvencije putem prevodjenja i distribucije dokumenata i drugih informacija koji se tiču Konvencije, povezivanjem NVO i predstavnika manjinskih grupa u zemlji radi što bolje obaveštenosti o postojanju Konvencije, organizovanjem obuke i/ili strateški planiranih radionica u cilju razvijanja aktivnosti kojima bi se promovisala Konvencija, javnim edukativnim kampanjama, uključujući medije i druge oblike masovne komunikacije. Rezultat ovakvih aktivnosti je stvaranje okruženja u kojem manjine (i civilno društvo uopšte) i NVO mogu raditi na povećanju interesa javnosti kada je reč o vladinim obavezama prema Konvenciji i

stvaranje osnova za pregovore sa vladom, u cilju preduzimanja zakonskih ili političkih promena.

3. Prilikom izrade zvaničnog državnog izveštaja – mnoge zemlje praktikuju da uključe manjine u pisanje državnog izveštaj (npr. Nemačka). Pre toga je neophodno doći do informacija o tome koji je vladin organ nadležan za pripremu državnog izveštaja o implementaciji Konvencije (u većini zemalja, za to su zadužena ministarstva unutrašnjih ili spoljnih poslova ili pravosuđa). Ukoliko nije moguće utvrditi koji je organ za to zadužen u zemlji, informacije se mogu dobiti od vladinih stalnih predstavnika u Savetu Evrope u Strazburu.

4. Nakon podnošenja državnog izveštaja – međunarodni mehanizam monitoringa, tj. Savetodavni komitet i Komitet ministara, predstavljaju drugi nivo zastupanja na kome NVO mogu izraziti svoju zabrinutost ukoliko njihove vlade ne budu odgovorne i ukoliko postoje prigovori na mišljenja, zaključke i preporuke vezane za državne izveštaje, nakon njihovog javnog objavljivanja. Na ovom stepenu je moguće uporediti državni izveštaj sa postojećim modelima dobre prakse.

Konvencija takođe predstavlja priliku za značajne promene u propisima i postojećoj praksi vlada, kako bi se osigurali promovisanje i zaštita manjinska prava. NVO mogu istupati sa idejama na koji način treba interpretirati članove Konvencije i kako inicirati dijalog sa organima koji donose odluke o merama koje treba preduzeti da bi Konvencija bila primenjena u zemlji. U isto vreme, mogu koristiti vladine međunarodne obaveze prema Konvenciji kao opravdanje svojih zahteva za reformom postojeće politike i prakse i donošenje novog zakonodavstva. Kampanje vođene u koaliciji uživaju značajnu podršku javnosti i efektivnije su od pojedinačnih zastupanja. Na edukovanje javnosti o Okvirnoj konvenciji treba, međutim, gledati kao na preliminarni korak u dugoročnoj kampanji njenog zastupanja.

Koristi saradnje civilnog sektora, u ovom slučaju predstavnika manjina i NVO, su u postizanju transparentnosti između države i civilnog društva u izveštavanju o ljudskim pravima, direktnije informisanje o stavu države po pitanjima manjinske politike i stvaranje okruženja čiji će rezultat biti proširenje manjinskih prava. Međutim, iskustva nekih zemalja pokazuju i to da vlade mogu iskoristiti učešće NVO za propagandu kako bi demonstrirale stav da ne postoje bitniji problemi u zemlji. Moguće je i legitimizovanje državnog izveštaja bez neophodnog izveštavanja o svim problemima koje su iznele NVO. U tom slučaju, NVO mogu tražiti da im se osigura sudelovanje u celokupnom procesu pripreme izveštaja, uključujući tu i nacrt državnog izveštaja. One mogu pridodati izveštaju posebna mišljenja NVO, ili pak ponuditi podnošenje liste pitanja i problematičnih tema nadležnom vladinom organu, kako bi ih uključili i pomenuli u svom izveštaju.

NVO mogu u bilo koje vreme slati informacije sekretarijatu Savetodavnog komiteta Saveta Evrope u Strazburu, iako ih je idealno podneti u vreme podnošenja državnog izveštaja ili, pak, ubrzo nakon toga. Ukoliko imaju uvid u podatke

državnog izveštaja, NVO se mogu usmeriti na dostavljanje podataka koji njime nisu obuhvaćeni ili na one koji će osigurati tačnije informacije.

Podatke je uputno slati na engleskom ili francuskom, dva radna jezika Saveta Evrope. Korišćenje drugih jezika može iz praktičnih razloga ograničiti upotrebu dostavljenih informacija.

NGO mogu tražiti susret sa Savetodavnim komitetom za vreme njegove posete zemlji. Prilikom pripremanja alternativnog izveštaja o implementaciji Konvencije, NVO mogu razmotriti mogućnost formiranja koalicije. Iako koalijski napori mogu biti složeni i iako zahtevaju više vremena, oni su višestruko korisni: potencijalno sadrže veću legitimnost, jer se na njih gleda kao na reprezentativnije od onih koji potiču od jedne grupe i imaju veću moralnu i političku "težinu", budući da vlada, telo monitoringa, mediji i šira javnost ozbiljnije prihvataju izveštaj koji predstavlja viđenje značajnijeg dela društva. Lica koja proučavaju izveštaj su u mogućnosti da sagledaju određenu problematiku predstavljenu od strane šireg tima stručnjaka iz različitih NVO, čime se u mnogome štede vreme i izvori i izbegava dupliranje napora. Koalijski proces pripremanja alternativnog izveštaja se može razviti u šire koalijske napore ka zastupanju zakonskih i političkih promena u zemlji, a to može biti od velikog značaja za različite manjinske grupe u razvijanju jedinstvene strategije za zaštitu i promociju manjinskih prava. Delovanje NVO na domaćoj sceni može iziskivati saradnju sa međunarodnim NVO koje imaju iskustva u pripremanju alternativnih izveštaja i razvijanju strategija zastupanja zarad njihovog efikasnijeg korišćenja. Ukoliko pak koalicija nije moguća, vredno je imati uvid u izveštaje drugih NVO da bi se izbeglo slanje međusobno suprotstavljenih podataka Savetodavnom komitetu.

Ukoliko se odluče na sastavljanje alternativnog izveštaja, NVO treba da budu svesne problema kredibiliteta, koji se teško stiče, a lako gubi. Svako prezentovanje netačnih informacija može negativno uticati na NVO i oslabiti kredibilitet ostalih. Zbog toga se svaka izneta tvrdnja u izveštaju mora biti proverljiva. Informacije i analize moraju biti detaljne i bazirane na činjenicama, sadržavajući odgovarajuća uputstva o izvorima informacija. Važno je ne preuzimati prethodna saznanja. Priprema za pisanje alternativnih izveštaja treba da bude ista kao i priprema za sudski postupak. Ukoliko je to moguće, izveštaj treba da bude sastavljen na isti način kao državni izveštaji, a navedeni tekst da ukazuje na činjenice koje su dokaz da vlada krši, ili ne primenjuje Konvenciju. Demografski i statistički podaci, uključujući i podatke o polnoj strukturi su veoma dragoceni.

Osnovni materijal za pripremanje informacija ili alternativnog izveštaja koji će se podneti je: tekst Okvirne konvencije sa obrazloženjem, uputstva za državne izveštaje, Rezolucija 97 (10) o mehanizmu monitoringa, Pravila procedure Savetodavnog komiteta, Državni izveštaj (i, ako su dostupni, prethodni državni izveštaji sa usvojenim mišljenjima, zaključcima i preporukama), materijali o domaćoj zakonskoj praksi čije se odredbe tiču manjina. Podaci se mogu naći u izveštajima drugih država ili međunarodnih NVO, vladinim organima (administrativnim,

pravnim, itd.), istraživačkim institutima i univerzitetima, vladinim organizacijama – naročito u njihovim dokumentima, izjavama, izveštajima, pregledima i statističkim podacima o mehanizmu monitoringa, ostalim telima Saveta Evrope, poput Komiteta za monitoring Parlamentarne skupštine, Komiteta stručnjaka za Evropsku povelju o regionalnim ili manjinskim jezicima i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (ECRI), specijalizovanim agencijama UN, uključujući Komitet za ukidanje rasne diskriminacije (CERD), Komitet za ljudska prava i Komitet za prava deteta. Većina potrebnih podataka može se naći na web stranici Visokog komesara za ljudska prava Ujedinjenih nacija (<http://www.unhcr.ch>).

Alternativni izveštaji nevladinih i manjinskih organizacija pružaju Savetodavnom komitetu dodatni izvor informacija o tome kako se principi Konvencije tumače u praksi. U isto vreme, oni se mogu koristiti kao osnova za brojne aktivnosti zastupanja manjinskih prava poput javnih debata, medijskih kampanja, objavljivanja alternativnih izveštaja itd.

5. Nakon pregledanja državnih i alternativnih izveštaja – NVO mogu proučiti mišljenja Savetodavnog komiteta, zaključke i preporuke Komiteta ministara, kao i vladine odgovore na prethodna mišljenja, zaključke i preporuke. To je posebno važno u slučaju kada Komitet ministara zahteva informacije ili preduzimanje naknadnih aktivnosti vezanih za svoje preporuke. Mišljenja i zaključci se mogu koristiti u vršenju pritiska na vlade da pojačaju napor u ispunjavanju međunarodnih obaveza.

Jugoslavija je Okvirnu konvenciju ratifikovala 1. septembra 2001. godine, a svoj prvi izveštaj podnela Savetu Evrope krajem oktobra 2003. godine. Ubrzo nakon toga, alternativni izveštaj podneli su Centar za multikulturalnost i Vojvođanski centar za ljudska prava iz Novog Sada, a obuhvatio je mađarsku, slovačku, rumunsku, rusinsku, hrvatsku i romsku nacionalnu zajednicu u Vojvodini. Izveštaj je pisan između marta 2002. i oktobra 2003. godine, a u pisanju su učestvovali:

- stručnjaci za pravna pitanja;

- Novosadska novinarska škola koja je, uz aktivno učešće manjinskih predstavnika izvršila istraživanje manjinskih i većinskih medija u Vojvodini (metodom kvantitativno–kvalitativne analize sadržaja i tehnikom studije slučaja (vođeni intervjui), analizirani su sadržaji mađarskih, slovačkih, rumunskih, rusinskih, romskih, hrvatskih i srpskih elektronskih i štampanih medija koji izlaze i emituju program u Vojvodini, u periodu od septembra 2001. do avgusta 2002. godine, radi sticanja uvida u to koliko su mediji ostvarili pretpostavljenu funkciju da informišu javnost o postojanju dokumenata za zaštitu prava nacionalnih manjina; takođe se želelo uočiti koliko šire duh tolerancije i međukulturalnog dijaloga baveći se temama vezanim za druge manjine na istom prostoru;

- agencija SCAN koja je izvršila istraživanja službene upotrebe jezika (ukupno je popisano 639 institucija u 51 mestu iz 24 vojvođanske opštine; 66 mesta Vojvodine; 841 ulica u 49 mesta iz 23 opštine);

U prikupljanju podataka o položaju manjinskih zajednica obuhvaćenih izveštajem učestvovalo je 14 manjinskih organizacija, a u svrhu pisanja dela izveštaja o obrazovanju, posećene su ukupno 63 škole (48 osnovnih i 15 srednjih) u kojima se nastava odvija i na jednom ili više jezika nacionalnih manjina.

Najveći deo izveštaja bio je posvećen obrazovanju, medijima i službenoj upotrebi jezika, budući da su mehanizmom selekcije izdvojene težišne tačke koje su se pokazale kao najproblematičnije tokom devedesetih godina i koje predstavnici manjinskih zajednica često ističu kao najrelevantnije za očuvanje i razvijanje manjinskog identiteta. Pažnja je bila poklonjena i diskriminaciji pomenutih manjinskih zajednici, sa napomenom da se ona različito manifestovala kod tzv. starih i novih manjina.

Povezano sa pisanjem izveštaja, pojedini predstavnici nevladinog sektora su imali priliku da preko međunarodne nevladine organizacije *Minority Rights Group International* (MRG) učestvuju na seminaru u Strazburu posvećenom pisanju alternativnog izveštaja, posete Savet Evrope i da se upoznaju sa predstavnicima Savetodavnog komiteta i Sekretarijata za Okvirnu konvenciju.

Pisanjem alternativnog izveštaja i njegovim slanjem u Savetodavni komitet, saradnja manjinskih zajednica sa Savetom Evrope nije završena. Naprotiv, predstavnici manjina će već naredne jeseni imati prilike da se sretnu sa radnom grupom Savetodavnog komiteta koja će posetiti Srbiju i Crnu Goru, radi prikupljanja dodatnih informacija o implementaciji Okvirne konvencije, a koliko će nakon toga ostati u kontaktu sa telima zaduženim za manjinska pitanja ostaje da se vidi. Dosadašnja iskustva svakako pokazuju da je Savet Evrope otvoren za saradnju sa civilnim sektorom i da su se pojedine organizacije uključile u njegov rad i pre prijema Srbije i Crne Gore u njegovo članstvo.

Okvirna konvencija se može smatrati praktičnim instrumentom namenjenim konkretnim prilikama i okolnostima, čiju će efikasnost pokazati vreme. Jedno je sigurno – dok god vlade, državni organi i manjine ne budu dovoljno motivisane da rade zajedno na zaštiti prava manjina, Okvirna konvencija će ostati samo još jedan pravni akt čije su odredbe u suprotnosti sa onim što se dešava u praksi.

#### Bibliografija:

"Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina – Vodič za nevladine organizacije", Ketrin Barnz i Manon Olsthorn, 2002, Novi Sad

"The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Policy Analysis" by Alan Phillips, 2002, London

"Framework Convention for the Protection of National Minorities, Collected texts, 2<sup>nd</sup> Edition, Treaties and Reports, 2001, Strasbourg

*Položaj etničkih manjina u obrazovanju – uporedna analiza – Tom I i II*, dr Boris Krivokapić, Beograd, 2000.

**Goran Bašić**

## **ŠTA MANJINE MOGU OČEKIVATI OD ULASKA SRBIJE I CRNE GORE U SAVET EVROPE**

### **1. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i drugi instrumenti zaštite manjina Saveta Evrope**

U Evropi su tokom poslednje decenije unapređeni oblici zaštite prava nacionalnih manjina. Neki autori zaključuju da je razvijeno partikularno evropsko pravo posvećeno zaštiti manjina. Na razvoj političke i pravne svesti o značaju unapređenja položaja manjina presudan uticaj su imale evropske međunarodne institucije – Savet Evrope (SE) i Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS).

Pod okriljem ovih organizacija usvojeni su dokumenti koji predstavljaju *Magna cartu* zaštite manjina u Evropi. Sa ovim procesom Savet Evrope počeo je još 1950. godine usvajanjem Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, a nastavljen je donošenjem Evropske povelje o regionalnim ili manjinskim jezicima (1992) i, tri godine nakon toga, otvaranjem za potpis i ratifikaciju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, do sada jedinog multilateralnog instrumenta zaštite prava nacionalnih manjina u Evropi.

Usvajanju Okvirne konvencije prethodile su odluke donete na samitu Saveta Evrope u Beču 1993. godine. U završnom dokumentu sa ovog samita izražena je namera država članica da utvrde standarde zaštite prava i unaprede uslove za očuvanje i razvoj kulturnog, etničkog, verskog i jezičkog identiteta nacionalnih manjina u skladu sa tradicionalnim demokratskim vrednostima – jednakost pred zakonom, načela nediskriminacije i jednakih mogućnosti, sloboda udruživanja i aktivno učešće u javnom životu. U tom smislu Komitetu ministara je, pored ostalog, preporučeno da "u najkraćem mogućem roku izradi nacrt okvirne konvencije koja bi precizirala načela na čije bi se poštovanje obavezale strane ugovornice u nameri da osiguraju zaštitu nacionalnih manjina."

Okvirnu konvenciju su do početka 2003. godine potpisale 34 države, među kojima i SR Jugoslavija. Međutim, potpisivanje i ratifikaciju ovog dokumenta u Jugoslaviji prate neobične okolnosti koje je 1999. godine izazvao tadašnji

jugoslovenski establišment. Naime, nastojeći da opravdaju u to vreme često (zlo)upotrebljavanu sintagmu da je, uprkos međunarodnoj izolaciji države, zaštita prava nacionalnih manjina u Jugoslaviji iznad "evropskih standarda", te da time nevesto neutrališu nezadovoljstvo pripadnika manjina, tadašnje savezne vlasti su ratifikovale Okvirnu konvenciju, a da pre toga nisu poštovala uobičajenu proceduru koja, između ostalog podrazumeva demokratski uređeno društvo i odgovorne institucije u državama potpisnicama. U obnovljenoj proceduri Konvenciju je u ime Vlade SR Jugoslavije 11. maja 2001. godine potpisao savezni ministar nacionalnih i etničkih zajednica Rasim Ljajić, a njena ratifikacija u saveznom parlamentu usledila je nekoliko meseci kasnije.

Međutim, standardi zaštite nacionalnih manjina ostvaruju se i kroz druge instrumente i mehanizme Saveta Evrope. Ne manje značajan instrument za očuvanje identiteta manjina je i Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima koju je inicirala početkom devete decenije XX veka bivša Stalna konferencija, a danas Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Evrope. Cilj Povelje je da doprinese očuvanju jezičkog blaga Evrope kao dela njenog kulturnog nasleđa. U tom smislu, države potpisnice Povelje obavezuju se na preduzimanje mera koje doprinose očuvanju i razvoju regionalnih i manjinskih jezika u različitim aspektima privatnog i društvenog života. Pod regionalnim jezicima podrazumevaju se oni koji se govore na jednom delu teritorije neke države, a manjinskim se smatraju jezici kojim govore osobe koje ne nastanjuju homogeno neka područja i njihov broj je manji u odnosu na lica koja govore većinskim jezikom.

Ciljevi Povelje su ustanovljeni na činjenicama da u svakoj evropskoj državi delovi stanovništva govore jezicima različitim od jezika koji je u službenoj upotrebi i kojim najčešće govore pripadnici najbrojnije jezičke (etničke) grupe, a da se manjinskim jezicima ne posvećuje dovoljna pažnja. Pored toga, neki jezici su rasprostranjeni u više država, tako da jezik koji je službeni u jednoj, postaje manjinski u susednoj zemlji. Takođe, u okviru jednog jezika govori se više dijalekata koji bi, u smislu bogatstva različitosti trebalo da imaju jednake uslove za očuvanje. Poseban problem predstavljaju jezici radnika migranata koji su u nekim evropskim državama mnogobrojniji od autohtonih manjina.

Drugim delom Povelje ustanovljeni su ciljevi i načela kojima se utvrđuje minimum zaštite manjinskih jezika koji države svojom politikom, zakonodavstvom i kroz praksu moraju da obezbede.

Treći deo Povelje odnosi se samo na one jezike za koje država prihvata posebne obaveze, s tim da je određen minimalan broj stavki koje potpisnice Povelje prihvataju kao obavezu u pogledu upotrebe regionalnih i manjinskih jezika u javnom životu, odnosno u obrazovanju, pravosuđu, administrativnoj komunikaciji, medijima, kulturi i ekonomskom životu.

## 2. Sadržaj i ciljevi Okvirne konvencije

Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina utvrđena su načela i principi, odnosno minimum granica zaštite prava nacionalnih manjina koji bi države, koje budućnost grade u okviru evropskih integracionih tokova, trebalo da obezbede pripadnicima nacionalnih manjina. U tom smislu, odredbe Okvirne konvencije nisu obavezujuće za države potpisnice kojima je ostavljeno diskreciono pravo da utvrde modalitete i implementaciju njenih ciljeva. Uvažavajući specifične okolnosti ne samo u različitim evropskim regionima već i u svakoj državi, kao i činjenicu da u okviru SE postoje države koje različito gledaju na odnos etničke većine i manjine, Okvirna konvencija utvrđuje načela i principe zaštite manjina primerene načelima evropske demokratije.

Konvencijom se ne jamče konkretna prava pripadnika nacionalnih manjina, ali se utvrđuju željene aktivnosti i mere koje bi države trebalo da preduzimaju, kako bi stvorile uslove za zaštitu i unapređivanje prava manjina. Države prihvataju ove obaveze smatrajući da "zaštita nacionalnih manjina, te prava i slobode pripadnika manjina predstavljaju sastavni deo međunarodne zaštite ljudskih prava..." (čl. 1), kao i da se zaštita manjina ostvaruje u okvirima "vladavine prava, poštovanja teritorijalne celovitosti i nacionalne suverenosti država" (preambula). Ova poslednja konstatacija, iako načelne provenijencije, čini se važnom, posebno sa stanovišta država, jer izražava obaveze manjina u pogledu odnosa prema državi i njenim institucijama. U ovom smislu je i član 20. Okvirne konvencije koji od manjina traži da poštuju nacionalno zakonodavstvo i prava drugih, posebno kada pripadnici nacionalnih manjina čine većinu na delu teritorije neke države. Na ovom mestu neki analitičari u raspravu uvode pojam lojalnosti. Međutim, kao što se podrazumeva da pripadnici nacionalnih manjina moraju da se podvrgavaju nacionalnim zakonima i propisima, tako i države ne bi trebalo da poimanje lojalnosti akcentiraju na samom postojanju državne zajednice, već na pragmatičnom i na, za građane svrsishodnom delovanju kojima stiže poverenje svih pripadnika zajednice. Ukoliko ne uspe da ispoštuje minimum zahteva u pogledu uspostavljanja identifikacionih i prihvatljivih vrednosti, teško da bilo koja država može računati na stabilan društveni razvoj.

Sledeće karakteristike Okvirne konvencije su otvoren pristup definiciji nacionalne manjine i odnos prema kolektivnim pravima. Iako se u literaturi mogu naći brojne definicije pojma nacionalne manjine<sup>1</sup> (Thornberry, 1980) Konvencija ne operacionalizuje ni sa jednom od njih, već ostavlja mogućnost pripadnicima manjina da se opredele da li žele da se prema njima ophodne kao takvima ili ne (čl.3). Dakle,

<sup>1</sup> Najznačajnije definicije pojma nacionalna manjina dali su F. Kapotorti, O. Eide, Ž. Dešans, a u instrumentu Srednjoevropske inicijative (SEI) za zaštitu nacionalnih manjina ovaj pojam se određuje "kao grupa koja je brojem manja od ostatka stanovništva neke države, čiji pripadnici kao državljani te države imaju etničke, verske ili jezičke karakteristike različite od ostatka stanovništva i koje žele sačuvati svoju kulturu, veru ili jezik".

subjektivni izbor pojedinca povezan je sa objektivnim kriterijumima relevantnim za njegov identitet. U vezi sa tim je odnos prema kolektivnim pravima koja Okvirna konvencija ne pominje, ali formulacijom da pripadnik nacionalne manjine prava ostvaruje pojedinačno, ili "u zajednici sa drugima", otvorena je mogućnost da se pojedina prava mogu zajednički, odnosno grupno ostvarivati i realizovati.

Jedno od temeljnih načela Okvirne konvencije – načelo nediskriminacije proističe iz ranije pomenutih fundamentalnih evropskih vrednosti: demokratije, vladavine prava i ljudskih prava. Konvencija polazi od stanovišta da je princip nediskriminacije široko razrađen u međunarodnim instrumentima i u praksi, ali da njegova puka primena ne mora biti dovoljna za realizaciju jednakosti u svakodnevnom životu. Osnovna pretpostavka je da ljudska bića nisu ista, odnosno da je različitost ukorenjena u ljudskoj prirodi i da individualistička primena načela nediskriminacije zasnovana na pretpostavkama zabrane diskriminacije može podsticati postojeće nejednakosti. Čak i kada bi se načelo ne diskriminacije sprovodilo jednako prema svim ljudima, pojedine grupe bi se ponovo našle u diskriminisanom položaju. Recimo, pravilo prebivališta kao osnova za sticanje određenih prava može uzrokovati probleme ljudima koji žive nomadskim načinom života (Marshal, 2002). U tom kontekstu neophodno je stvoriti uslove u kojima bi svi ljudi imali jednake mogućnosti da ostvare punu jednakost. Pripadnici nacionalnih manjina mogu da ostvaruju dodatna prava kako bi očuvali nacionalni, verski ili jezički identitet. Skup ovih posebnih mera čini načelo pozitivne diskriminacije (afirmativne akcije) koje ne možemo shvatati ni kao diskriminaciju, ni kao privilegiju, već kao korektivne mehanizme za ostvarivanje jednakosti pojedinaca i grupa u slabijem položaju.

Sledeći svoja načela Okvirna konvencija preporučuje državama da se uzdržavaju od nasilne asimilacije nacionalnih manjina i da podstiču uslove za održavanje razvoja kulture i identiteta nacionalnih manjina (čl. 5). U tom cilju države će licima koja pripadaju nacionalnim manjinama obezbediti nesmetano ostvarivanje prava na mirno okupljanje, slobodu udruživanja, slobodu izražavanja i veroispovest. (čl. 6).

Prema sadržaju članova 10 – 15 Okvirne konvencije države pripadnicima manjina stvaraju uslove za otvoren pristup medijima, korišćenje maternjeg jezika u privatnom i javnom životu, obrazovanje na tom jeziku na svim nivoima i delotvorno učešće u ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu i obavljanju javnih poslova.

Države se suzdržavaju od preduzimanja mera koje za cilj imaju promenu odnosa stanovništva u područjima koja naseljavaju pripadnici nacionalnih manjina (čl. 16). U tom smislu naročito se misli na slučajeve prekrajanja postojećih jedinica lokalne samouprave ili državne uprave kojima se umanjuju stečena ili postojeća prava nacionalnih manjina.

Pripadnici manjina mogu, bez mešanja države, uspostavljati i održavati slobodne i miroljubive kontakte sa matičnim državama, a sa svoje strane države će u

cilju unapređivanja prava manjina podsticati sklapanje bilateralnih i multilateralnih ugovora, kao i prekograničnu saradnju (čl. 17 i 18).

### 3. Implementacija Okvirne konvencije i mehanizmi nadzora i kontrole

Implementacija Okvirne konvencije podrazumeva da države potpisnice moraju inicirati ne samo donošenje adekvatnih zakona, nego i kreiranje odgovarajuće politike koja obezbeđuje sprovođenje preuzetih obaveza. To znači da vlade moraju izmeniti postojeće zakonodavstvo i sprovođiti politiku na načelima vladavine prava, tolerancije i međusobnog razumevanja. U društvima u tranziciji za sprovođenje načela Okvirne konvencije neophodna je izgradnja demokratskih institucija koje doprinose uspostavljanju novih društvenih odnosa.

Programi akcija kojima se obezbeđuje efektivno učešća nacionalnih manjina u "kulturnom, društvenom i ekonomskom životu", čak su kompleksniji. Zahtevaju određenu politiku država, utvrđivanje prioriteta kao i adekvatne programe u mnogim organima uprave. Ovo podrazumeva planiranje, dobru komunikaciju i koordinaciju, pilot-šeme, mehanizme implementacije sa budžetom i sredstvima na centralnom i lokalnom nivou.

Implementaciju prava nacionalnih manjina sadržanih u Okvirnoj konvenciji u državama potpisnicama prati Komitet ministara koji je u tu svrhu osnovao Savetodavni komitet čiji su članovi ugledni stručnjaci u oblasti nacionalnih manjina. Savetodavni komitet, kao nezavisno ekspertsko telo, prati implementaciju i ostvarivanje prava nacionalnih manjina u državama potpisnicama Konvencije ne samo preko izveštaja koje prilažu države i nevladine organizacije (*shadow report*) već traži mišljenja, dodatna objašnjenja i planira i obavlja posete sa ciljem utvrđivanja stanja.

Državni izveštaji sadrže informacije o preduzetim merama sprovođenja i afirmacije načela Okvirne konvencije, kao i informacije o konkretnim aktivnostima koje se sprovode kroz relevantne zakone i politiku.

Posebnu pažnju u ovom procesu imaju nacionalne nevladine organizacije koje Savetodavnom komitetu dostavljaju alternativne izveštaje koji se razmatraju i upoređuju sa državnim izveštajem, kako bi se problemi manjinskih zajednica što objektivnije, preciznije i kompletnije sagledali. Na osnovu analize državnih podataka i informacija dobijenih iz nezavisnih izvora, Savetodavni komitet donosi mišljenje i prosleđuje ga Komitetu ministara.

Prema Aleksandri Vujić ukoliko postoji "klima tolerancije i dijaloga" navedeni akteri ne vrše samo međusobni monitoring, već saraduju i zajedničkim naporima rešavaju probleme. Na taj način rešavanje manjinskih pitanja postaje dugoročni proces povezan sa mnoštvom dijaloga, kompromisa i sporazuma, u kome

nije bitno samo šta "vi" radite, već i šta "mi" možemo da uradimo. Samo na ovaj način može se sprovođiti član 2. Okvirne konvencije u kome se navodi da se "odredbe ove Konvencije primenjuju u dobroj veri, duhu razumevanja i tolerancije i u skladu sa načelima dobrosusedstva, prijateljskih odnosa i saradnje među državama". Tako se postižu veća transparentnost, razvijanje mreže NVO u zemlji i inostranstvu, čvršće povezivanje NVO i manjinskih zajednica sa državom i međunarodnom zajednicom, međusobna saradnja manjinskih zajednica u zemlji, formiranje zajedničke baze podataka.

### 4. Standardi zaštite nacionalnih manjina i situacija u Srbiji i Crnoj Gori

Srbija i Crna Gora su u Savet Evrope primljene u specifičnim okolnostima. Naime, Parlamentarna skupština je nekoliko puta odlagala da raspravlja o prijemu naše zemlje u SE. Razlozi zbog kojih je prijem odlagan odnosili su se na spori proces izgradnje demokratskih institucija, probleme u vezi sa formiranjem nove državne zajednice, saradnju sa Haškim tribunalom i druge. U raspravama nije pominjano da su stanje u vezi sa ostvarivanjem ljudskih prava i zaštitom prava nacionalnih manjina prepreke na putu Srbije i Crne Gore ka Savetu Evrope. Naprotiv, ocenjivano je da je u ovim oblastima učinjen najveći napredak u odnosu na pređašnje stanje, odnosno doba Miloševićeve vladavine.

U međuvremenu, nakon ubistva premijera Srbije Zorana Đinđića zanemareni su razlozi zbog kojih država nije ranije primljena u SE i po hitnom postupku doneta je odluka o pridruživanju Srbije i Crne Gore ovoj instituciji. Ovaj čin je trebalo da bude izraz podrške Vladi Srbije za nastavak reformskog kursa koji je ustanovio pokojni premijer. Međutim, upravo tada je postalo jasno da je stanje u vezi sa zaštitom ljudskih prava u zemlji daleko od zadovoljavajućeg. Povezanost kriminalnih klanova sa predstavnicima najviših centralnih i lokalnih vlasti, sudovima, medijima i drugim institucijama ukazali su da sa izveštajima i analizama u vezi sa ostvarivanjem i zaštitom ljudskih prava nešto nije bilo u redu. Nekoliko meseci posle, nakon istrage o atentatu na premijera koja je sprovedena u uslovima vanrednog stanja i tokom koje je, takođe, bilo kršenja ljudskih prava, situacija nije bitno poboljšana.

Analogno tome moglo bi se postaviti pitanje, jesu li izveštaji u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina objektivni i da li izražavaju pravo stanje? Činjenica je da je početkom 2002. godine u tadašnjem jugoslovenskom parlamentu izglasan Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina na osnovu kojeg se pripadnicima nacionalnih manjina garantuju sva prava koja su u Okvirnoj konvenciji SE predviđena. U nekim elementima reč je o modernom zakonu koji priznaje kolektivna prava nacionalnih manjina i predviđa ustanovljavanje samouprave

manjina u oblasti kulturne autonomije. O zakonu je, otkako je izglasan, mnogo pisano i raspravljano, ali, čini se, da je važno spomenuti aspekt koji do sada nije dovoljno naglašen. Naime, sam zakon nije doneo novine u odnosu na pređašnje stanje: i dalje ne postoji definicija koje su manjine titulari prava – pored toga što je izostalo jasno određenje pojma nacionalne manjine, nisu ni taksativno navedene manjinske zajednice koje žive u zemlji. Objašnjenja u smislu, da je reč o otvorenoj, liberalnoj definiciji pojma nacionalna manjina u kojoj se svaka grupa na osnovu posebnih etničkih, jezičkih i drugih obeležja može prepoznati kao različita u odnosu na većinsko okruženje, nisu u saglasnosti sa liberalnim pristupom problemu, jer je zakonom dalje predviđeno da ovaj status manjine mogu steći tek kada se upišu u registar koji vodi resorno ministarstvo. Takav način verifikacije je diskutabilan, jer se može pretpostaviti da u zemlji žive zajednice koje ne žele da identitet dokazuju upisom u državne registre. Takođe, ukoliko se administrativno potvrđivanje identiteta dovede u vezu sa stvaranjem manjinskih samouprava kao centara preko kojih država saraduje sa manjinama i vrši distribuciju sredstava i uticaja, može se naslutiti da će kod nekih manjinskih zajednica doći do raslojavanja i slabljenja unutrašnjih kohezioni veza.

Zakonom je predviđeno formiranje nacionalnih saveta nacionalnih manjina "radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture"<sup>2</sup>, međutim, način izbora i funkcionisanja rada Saveta favorizuje pripadnike manjina koji su pripadnici političkih partija, već postojećih udruženja i organizacija i ne podstiče širu participaciju manjinskih predstavnika. Elektorski način izbora nacionalnih saveta predviđen zakonom pogoduje dobro organizovanim i politički profilisanim političkim strankama nacionalnih manjina, ali ne i malobrojnim ili teritorijalno disperziranim i nedovoljno organizovanim manjinama. Nacionalni saveti, u ovom slučaju postaju stecište interesnih grupa unutar jedne manjine koje su najčešće zatvorene i nepropustljive za drugačija mišljenja i poglede. Ovakvo stanje pothranjivaće i činjenica da nisu predviđena regionalna ili lokalna tela manjinskih samouprava kao deo celokupnog sistema manjinskih samouprava. Na taj način bi se izvršila decentralizacija i demonopolizacija manjinskih samouprava i mogli bi se ustanoviti efikasni mehanizmi unutrašnje kontrole. Čini se da je demokratski način izbora manjinskih samouprava putem isticanja "malih" manjinskih lista mogao biti organizovan tokom izbora za lokalne organe vlasti. Na taj način implementirali bi se demokratski principi na osnovu kojih bi u tela manjinskih samouprava bili izabrani predstavnici koji su stekli njihovo poverenje za obavljanje ovih dužnosti.

U vezi sa ovim je i pređašnja teza, da zakon nije bitno unapredio praksu ostvarivanja manjinskih prava. Naime, kulturna prava koja su kodifikovana Zakonom o pravima i slobodama nacionalnih manjina bila su i ranije predviđena, a manjinske zajednice koje su u skladu sa odredbama zakona formirala tela samouprave, su ih i

<sup>2</sup> Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, član 19

ostvarivala. Nije potrebno posebno objašnjavati da nije bitno povećan broj opština u kojima su jezici manjina u službenoj upotrebi, ili da je povećan broj predškolskih i školskih ustanova na jezicima manjina, ili da su oformljeni novi putevi kulturnih aktivnosti manjina. Indikativno je da su nacionalne savete formirale samo manjine koje su i u ranijem sistemu imale institucije preko kojih su održavali sponu sa državnim i lokalnim organima vlasti. Naime, pripadnici bugarske, mađarske, slovačke i rusinske nacionalne manjine imali su nacionalne matice, a Romi Savez udruženja Roma kao kulturne i prosvetne centre. Dakle, čini se da je nađena druga forma organizovanja nacionalnih manjina, a da je sadržaj zaštite, posebno u smislu stvaranja uslova za unapređenje identiteta ostao isti. Mišljenje da je malo šta kvalitativno unapređeno u smislu zaštite kulturnog identiteta manjinskih zajednica potvrđuje da institucija Saveznog saveta za nacionalne manjine, koji je u sistemu zaštite interesa manjina ustanovljen kao novo telo, još nije osnovan, a postavlja se pitanje i da li će u novoj zajednici takvo telo biti potrebno.

Sledeće što bi valjalo istaći je činjenica da zakon ne omogućava svim nacionalnim manjinama, pa čak ni onim brojnim da jednako ostvaruju prava. U dobroj meri ostvarivanje prava sadržanih u zakonu zavisi od teritorijalne disperzije manjinskog stanovništva. Ova činjenica se mora posmatrati sa stanovišta zahteva za participacijom u vlasti, ali i saostvarivanjem prava na službenu upotrebu maternjeg jezika koje nacionalne manjine ostvaruju na osnovu zakona. Naime, dosadašnja praksa govori da su predstavnici nacionalnih manjina učestvovali u centralnim, regionalnim pa i u lokalnim organima vlasti najčešće na osnovu imenovanja od strane većinskih političkih partija, sklapajući sporazume sa njima, ili nakon izbora na kojima su birani sa lista velikih političkih stranaka. Na taj način u ranijem sistemu funkcije ministara su obavljali pripadnici mađarske nacionalnosti i pripadnik romske manjine, a aktuelni ministar zadužen za manjinska i ljudska prava je Bošnjak iz Sandžaka. Neretko pripadnici nacionalnih manjina na osnovu imenovanja ili poverenja koje su stekli na redovnim izborima, zauzimaju značajne javne funkcije sa kojih protežiraju interese grupe svojih sunarodnika, koji nisu legitimnost stekli poverenjem sugrađana na lokalnom nivou već raspolazu moći stečenom na osnovu raspodele mandata unutar određenih političkih opcija. Čini se da je zakon morao voditi računa o tome da participacija predstavnika manjina u vlasti na svim nivoima mora biti omogućena na legitiman način. Primeri dobre prakse su prisutni u regionu (Slovenija, Hrvatska, Rumunija...) i na njih je blagovremeno ukazivano, ali je rešenje ostavljeno institucijama koje u krajnjoj instanci nisu nadležne za rešavanje ovog problema i do sada nisu imale dovoljno sluha za interese manjina, posebno malobrojnih ili politički nemoćnih i slabo organizovanih.

Najzad, službena upotreba jezika manjina u opštinama gde već nije uvedena, zavisi od demografskih potencijala manjinskih zajednica. Naime, da bi, pored srpskog, jezik nacionalne manjine bio u službenoj upotrebi potrebno je da u ukupnom stanovništvu jedinice lokalne samouprave živi više od 15 odsto pripadnika nacionalne manjine. Homogeno nastanjenim manjinama ova odredba odgovara,

međutim, prostorno disperziranim manjinama, čak i ako su i mnogoljudne, ova situacija ne odgovara. Pripadnici romske nacionalne manjine kojih je prema rezultatima poslednjeg popisa stanovništva 108.000, ostvaruju potreban cenzus u samo dve srbijanske opštine. S druge strane, jezik daleko malobrojnije rusinske nacionalne manjine je u službenoj upotrebi u šest vojvođanskih opština.

Kada su u pitanju prava pripadnika romske nacionalne manjine predviđen je institut afirmativne akcije (pozitivne sikriminacije), ali je ostalo nejasno zašto 16 meseci nakon izglasavanja Zakona nisu ustanovljeni mehanizmi za osmišljavanje i implementaciju ovih mera. U državama koje su ranije počele sa rešavanjem, uglavnom socijalno ekonomskih i prosvetnih problema Roma, ustanovljeni su institucionalni mehanizmi, obezbeđene odluke vlada i resornih ministarstva, utvrđeni odgovornost nosioca funkcija, planovi i rokovi za izvršenje određenih obaveza. Kako će se ovi problemi dalje rešavati, otvoreno je pitanje, tim pre što se ne vidi jasna koncepcija i nosioci određenih poslova.

Najzad, nakon usvajanja Ustavne povelje i Povelje o ljudskim pravima zajednice država Srbije i Crne Gore, situacija u vezi sa standardima zaštite manjina SE i njihovom implementacijom u Srbiji i Crnoj Gori je konfuzna. U Povelji o ljudskim i manjinskim pravima ponovljen je duh Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. U tom smislu Povelja je potpuno usklađena sa standardima zaštite nacionalnih manjina SE. Međutim, iz stava Ustavne povelje da "Srbija i Crna Gora prati ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava i građanskih sloboda i obezbeđuje njihovu zaštitu, u slučaju kada ta zaštita u državama članicama nije obezbeđena" proizilazi zaključak da podela nadležnosti zavisi od volje država članica da posvete pažnju nekim od spomenutih pitanja. Ukoliko se u obzir uzme činjenica da u državama članicama do sada nije razvijena posebna zaštita ljudskih i manjinskih prava, da još uvek nije ustanovljena institucija ombudsmana i slično, postavlja se pitanje koliko se zaista odmaklo u unapređivanju prava manjina. U poslednje vreme otvorena je rasprava u Crnoj Gori o donošenju posebnog Zakona o nacionalnim manjinama u kojem su uočljiva dva problema koja ukazuju na rovitost dosadašnjeg koncepta. Prvi proizilazi iz činjenice da pripadnici albanske nacionalne manjine u Crnoj Gori ne priznaju institucije zajedničke države, a drugi, u uvođenju pojma manjinski narod koji u pravnoj, sociološkoj i politikološkoj literaturi označava sasvim drugi sadržaj od onoga koji zastupnici ovog pojma nastoje da afirmišu.

Ukoliko se postojećom stanju doda i to da je položaj manjina definisan pre nego što je definisan položaj većinskih naroda u njoj, odnosno da se još uvek vode rasprave o ustavnom ustrojstvu država, te da je i dalje otvoren status, ne samo Kosova već i Albanaca u regionu, jasno je da će se postojeći pravni okvir o zaštiti manjina menjati i dopunjavati. Verujem da sve buduće promene ne mogu ići ispod standarda koje su ustanovljeni, tim pre što je pristupom SE, država preuzela jasne obaveze u pogledu zaštite ljudskih i manjinskih prava koje podrazumevaju mehanizme kontrole i sankcije za kršenje prava.

**Duško Radosavljević**

## **POGLED IZ VOJVODANSKOG UGLA**

Gledajući iz ugla vojvođanske vlade, prijem Državne zajednice Srbija i Crna Gora u Savet Evrope, ne predstavlja toliki izazov za organe AP Vojvodine i organe lokalne samouprave u njoj, koliko će to biti slučaj sa ostalim delovima Republike Srbije, i to zbog nekoliko razloga:

1. Izvršno veće i Skupština AP Vojvodine su u protekle tri godine ovu kompleksnu problematiku počeli rešavati organizovano i institucionalizovano, preko Pokrajinskog sekretarijata za upravu, propise i nacionalne manjine, putem aktivnosti Komisije za međunacionalna pitanja, verske zajednice i crkve u okviru Izvršnog veća, te Komisije za međunacionalne odnose Skupštine APV, kao i ostalih skupštinskih odbora;

Na osnovu Zakona o utvrđivanju određenih nadležnosti autonomne pokrajine (tzv. Omnibus zakon)<sup>1</sup>, član 7, predviđeno je da AP Vojvodina "obezbeđuje sredstva za rad, odnosno programe drugih ustanova i organizacija kada se njima doprinosi razvoju kulture i umetnosti u Autonomnoj pokrajini ili obezbeđuje razvoj kulture pripadnika nacionalnih manjina". Ova obaveza je ispunjena tokom poslednje dve godine, kada su i obezbeđena značajna budžetska sredstva za ovu namenu.

2. Skupština AP Vojvodine je, na predlog Izvršnog veća<sup>2</sup>, donela više odluka kojima se bitno menjanju standardi u ovoj oblasti, kao što su odluke o službenoj upotrebi jezika i pisma, dvojezičnim obrascima, odluke o finansiranju informativnih glasila na jezicima nacionalnih zajednica, kao i odluku o pokretanju lista "Hrvatska riječ". Skupština AP Vojvodine je osnovala i tri nove srednje škole na mađarskom jeziku (školu za matematičke talente i srednju medicinsku školu u Senti, odnosno filološku gimnaziju u Subotici).

Posebno je, od strane vojvođanske skupštine bilo značajno donošenje odluke o priznavanju hrvatskog jezika u institucijama AP Vojvodine, čime je omogućena dalja afirmacija ove nacionalne zajednice, koja je tokom prethodnog režima preživela različite oblike diskriminacije. Ovo je bio i dokaz rešenosti vojvođanskog rukovodstva da se sa susedima sa ex-Yu prostora mora sarađivati u

<sup>1</sup> "Službeni glasnik RS", 6/2002

<sup>2</sup> Svi usvojeni akti su pripremani u saradnji Skupštine i Izvršnog veća AP Vojvodine.



cilju uspostavljanja novih ekonomskih, kulturnih i političkih veza, kako bi se svi stanovnici regiona što pre uključili u integrativne procese u Evropi. Osnivanje novih srednjih škola u Vojvodini, sa nastavom na jezicima nacionalnih zajednica, takođe je dokaz rešenosti da se omogući što većem broju đaka školovanje na maternjem jeziku.

3. Skupština je, takođe, donela odluku o pokrajinskom ombudsmanu<sup>3</sup>, gde je jasno naznačen stav da jedan od zamenika ombudsmana ima isključivu obavezu da prati stanje ostvarivanja prava nacionalnih zajednica<sup>4</sup>,

Vrlo široka, taksativno navedena, ovlašćenja i dužnosti zamenika ombudsmana zaduženog/zadužene za zaštitu prava nacionalnih zajednica, izraz su želje da se ova kompleksna materija što bolje "pokrije", odnosno da se efikasno spreče vrlo suptilni metodi diskriminacije u ovoj oblasti.

4. U Skupštini APV su donete i Deklaracije o pravnom prevladavanju prošlosti<sup>5</sup>, te Predlog zakona o odgovornosti za kršenje ljudskih prava (tzv. lustracioni zakon)<sup>6</sup>, kao i Rezolucija o nepriznavanju kolektivne krivice<sup>7</sup>, kao zaloga "razvoja duha tolerancije i međusobnog uvažavanja nacionalnih zajednica koje žive u Vojvodini".

Zašto smatramo da su ovi akti Pokrajinske skupštine bitni? Živeći dugo godina u sistemu ne-prava, uvrežilo se mišljenje da insititucije postoje, ne zbog obavljanja poslova za građane, već suprotno, da građani postoje zbog institucija. Od ovako naopakog stava, do zloupotreba nosilaca javnih funkcija, te do ogrešenja o temeljne vrednosti slobode, ravnopravnosti, pravde i jednakosti pred zakonom, je tanka linija koja je višestruko prelažena, pod izgovorom očuvanja "viših ciljeva", a najčešće u svrhu očuvanja autoritarnosti i lične vlasti.

5. Svi saveti nacionalnih zajednica su do sada formirani u AP Vojvodini.

Organi AP Vojvodine, ne samo da su pružali aktivnu pomoć u ovim aktivnostima, nego su i odredili značajna sredstva za ostvarenje programa nacionalnih saveta. Kao institucionalni oblici ispoljavanja interesa nacionalnih zajednica, Nacionalni su saveti prihvaćeni kao partneri pokrajinske vlade u ostvarivanju specifičnih interesa, ali i sa saznanjem o odgovornosti samih nacionalnih kolektiviteta za obavljanje poslova iz oblasti koje tangiraju nacionalne zajednice.

Organi AP Vojvodine su uvereni da je dosadašnja aktivnost dokaz njihove opredeljenosti da će se problemima zaštite nacionalnih zajednica i u budućem periodu pridavati primeren značaj, da će se poštovati standardi predviđeni

<sup>3</sup> Doneta 23. decembra 2002. godine

<sup>4</sup> Član 13. Odluke o pokrajinskom ombudsmanu

<sup>5</sup> Doneta 11. februara 2003. godine

<sup>6</sup> Skupština APV je ovlašćeni predlagač zakona pred Skupštinom RS, što je ovom prilikom iskorišćeno, radi bržeg dolaska ovog zakona pred Skupštinu.

<sup>7</sup> Doneta 28. februara 2003. godine.

međunarodnim konvencijama, te da to u AP Vojvodini ne može biti nepremostivi problem<sup>8</sup>, jer postoji konsenzus nosilaca političkih mandata da se u ovoj oblasti učini sve što je trenutno ostvarivo. Čak možemo reći da je, imajući u vidu relativno skromne nadležnosti AP Vojvodine u mnogim oblastima društvenog života, pokrajina iskazala jednu optimalnu politiku zaštite nacionalnih zajednica. Ovako eksplicitan stav je potvrđen i prilikom izrade Nacrta osnovnog zakona AP Vojvodine, kojim je predviđena vrlo široka lepeza prava nacionalnih zajednica, kao mere koje će AP Vojvodina i jedinice lokalne samouprava primenjivati u cilju zaštite ovih prava.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Jedina rezerva koja postoji kada su u pitanju pojedini projekti je vrlo loša materijalna situacija u APV, te, što je još za nijansu izraženija bojazan, da bez određenih ingerencija (povratka), Vojvodina teško može da odigra ulogu u ovoj oblasti, koja bi joj po njenoj suštini pripadala.

<sup>9</sup> Nacrt Osnovnog zakona AP Vojvodine, II odeljak, deo 2. članovi od 25-34.

# KAKAV ZAKON O VERSKIM SLOBODAMA

Milenko A. Perović

## IZMEĐU VJERSKE SLOBODE I NESLOBODE

Odlaskom SR Jugoslavije u istoriju, na pola puta je prekinut proces donošenja saveznog zakona o vjerskoj slobodi. Međutim, tim prekidom nije nestao onaj "duh zakona" koji se bio opredmetio u pokušajima legislativnog opredmećenja jednog shvatanja moderne ideje o vjerskim slobodama u našem današnjem društvu. Ne treba sumnjati da će on prije ili kasnije, kao retuširana ili "dorađena" verzija pomenutog Prijedloga zakona, ponovo uskrsnuti u srbijanskom parlamentu. Zbog toga moguća analitička i kritička pažnja, koju još uvijek izaziva taj prijedlog, nije arhivistički orijentisana, nego se nužno mora usmjeriti na razumijevanje onoga "duha" koji pod krinkom brige o vjerskim slobodama, najavljuje neslobodne i diskriminatorne oblike rješavanja toga važnog elementa pitanja o ljudskim slobodama. U osnovnim tačkama pokušaćemo rasvijetliti temeljnu spornost Prijedloga zakona o vjerskoj slobodi.

(1) Proton pseudos zakona načinjen je u njegovoj preambuli. Reklo bi se da zakon ima preambulu (iako to doista nije uobičajeno u našem pravnom sistemu) upravo zbog toga da bi započeo s jednim velikim proton pseudos, tj. da bi se ozakonila jedna loša pretpostavka o samoj suštini moderne ideje o vjerskim slobodama. Ta prva loša pretpostavka loše je kamuflirana i u samoj preambuli i u njezinom obrazloženju: pozivanjem na modernu evropsku nomotehniku, pozivanjem na značajna međunarodna dokumenta kojima se kodifikuje pitanje vjerskih sloboda, stavom da država treba da uvažava "značaj religije, vjerskog nasljeđa i zaštite ličnog vjerskog identiteta", isticanjem da preambula ne predstavlja normativni dio zakona, ukazivanjem na "deklarativni oblik" oblik preambule, te deklarisanje namjere zakona da "postavi temelje za garantovanje vjerskih sloboda i regulisanje odnosa države i vjerskih zajednica."

U čemu se sastoji ta loša pretpostavka? Preambula je diskriminirajuća upravo činjenicom da imenuje neke vjerske zajednice, u prvom redu Srpsku pravoslavnu crkvu, a onda i one koje imaju "istorijsko prisustvo" (Islamska zajednica, Rimokatolička crkva, Jevrejska zajednica, evangelističko-hrišćanske crkve augsburške vjeroispovijesti i Reformatska hrišćanska crkva). Samim

imenovanjem tih vjerskih zajednica dovodi se u pitanje ideja vjerske slobode, tj. pravo čovjeka na slobodni vjerski identitet i djelovanje u vjerskoj zajednici koju sam odabere, jer se postavlja distinkcija između "tradicionalnih vjerskih zajednica" i onih koje to, navodno, nijesu. Arbitražu koja bi počivala na takvoj distinkciji, nijedna savremena država ne bi prihvatila, jer bi je vodila svijest o tome da se miješa u vjersko područje, odnosno da favorizuje ili defavorizuje svoje građane u njihovom pravu na slobodno vjersko uvjerenje, te na jednakost pred zakonom u ostvarivanju toga prava.

Zakonodavac ne pokušava položiti račune o kriterijima koji su ga rukovodili u postavljanju takve distinkcije, ali ni o samoj svrsi postavljanja distinkcije. Istina, svrhu nagovještava stav iz preambule u kome se ističe "presudna istorijska uloga u očuvanju i razvijanju nacionalnog identiteta", koju je navodno odigrala Srpska pravoslavna crkva. Takav emfatički stav može biti predmetom temeljnih rasprava u istorijskoj nauci, ali bez sumnje nije mu mjesto u jednom ovakvom zakonu. Stav nagovještava favorizovanje pomenute vjerske zajednice, nagovještava pomisao da su druge navedene "tradicionalne" vjerske zajednice nekakvo "strano tijelo" u vjerskom biću društva, ali sadrži i diskretnu prijetnju svim mogućim i budućim vjerskim zajednicama da će se svojom pojavom u tom vjerskom biću tretirati kao uljezi. Takvi nagovještaji u cjelini predstavljaju udar na samu ideju o vjerskim slobodama. Iako se kroz cijeli zakon deklarise ideja zakonskog garantovanja slobode vjeroispovijesti, preambula upravo najdirektnije ugrožava tu ideju.

(2) Zakonodavac pokazuje loše poznavanje teološke i etičke tradicije, a pokriva vlastitom neznanju traži opet u međunarodnim dokumentima, u kojima se regulise pitanje o slobodi vjere i slobodi savjesti. Naime, u čl. 1. predloženog zakona ta dva oblika moderne slobode čovjeka tretirana su u njihovom međusobnom odnosu na tri različita načina. Najprije se oni poistovjećuju u frazi o "slobodi misli, savjesti i vjeroispovijesti"; zatim se razlikuju tako što se sloboda savjesti shvata kao šira od slobode vjeroispovijesti, da bi se napokon tvrdilo da su ta dva oblika slobode usko povezana. Valjan zakon ne smije u sebi sadržati takvu pojmovnu konfuziju, jer se dolazi u situaciju da zakon kodifikuje ono što nije njegov predmet, naime, pitanje o slobodi savjesti. O čemu je zapravo riječ?

Tokom dugog niza vijekova u hrišćanskoj duhovnoj tradiciji u optičaju je bio teološko-etički izraz "sloboda vjere i sloboda savjesti". Izraz je mijenjao značenjska i konotativna polja u zavisnosti od brojnih i doktrinarnih istorijskih razloga, ali najčešće su ideja slobode vjere i slobode savjesti bile ideje koje se uzajamno podupiru, ali i razlikuju u određenim elementima. Moderni sekularizacioni proces, osobito ekspliciran u Kantovoj emancipaciji moralno-etičkog fenomena od prevlasti religijskog pogleda na svijet, odnosu te dvije ideje dao je posve specifični savremeni tok, koji će sve više snažiti prema našem današnjem vremenu. U osnovi mu je, dakle, sekularizacija moralnog područja ljudskog djelanja u prevlasti ideje o moralnoj autonomiji individualnog čovjeka. Shodno tome, polja vjerske slobode i

moralne slobode (sloboda savjesti) mogu jednim dijelom da se preklapaju, ali s druge strane, mogu biti i međusobno potpuno nezavisna polja ostvarivanja slobode.

Ova druga mogućnost izvedena je iz koncepcijskih razloga modernog etičkog razumijevanja morala, koje može opstojati bez vlastitog vjersko-religijskog utemeljenja. Drugim riječima, priznatom pravu individualnog čovjeka kao moralnog subjekta pripada to da svoja uvjerenja o onome što ima činiti može bazirati na vlastitim vjerskim uvjerenjima, a može i potpuno nezavisno od tih uvjerenja ili bez njih. Takva mogućnost počiva na uvjerenjima, koja su i filozofski i svjetonazorno legitimirana u velikim filozofskim sintezama građanske epohe, kao što su, na primjer, Kantova i Hegelova, da čovjek u principu jeste moralni subjekt, koji za pokretače vlastitog djelanja može uzeti ono što sam hoće. Shodno tome, ta uvjerenja mogu počivati i na stavu vjerskog indiferentizma i ateizma.

Opšta savremena misao o "ljudskim pravima" ili "pravima čovjeka", razvijena u velikim savremenim deklaracijama, zbog povijesnog preplitanja i mogućeg djelimičnog preklapanja *ideja slobode savjesti i slobode vjere*, najčešće ih kodifikuje u jednom stavu, implicirajući da je to jedan korpus ljudskih prava. Tako ih navode i neki savremeni ustavi. Na primjer, njemački *Grundgesetz* već u četvrtom stavu preambule izlaže materiju slobode vjere i slobode savjesti. Izlaže je kroz ukupno tri kratka stava: (1) "Sloboda vjere, savjesti i sloboda religijskog i svjetonazornog ispovijedanja nepovrjedive su"; (2) "Nesmetano obavljanje religije je zajamčeno"; (3) "Niko ne smije biti prisiljen protiv svoje savjesti na vojnu službu s oružjem".

**Stanko Pihler**

## **TEZE ZA RASPRAVU**

1. Pitanje verskih sloboda i prava na veroispovest ulazi u širi kontekst ljudskih prava i sloboda, kako sa stanovišta unutrašnjeg, tako i međunarodnog prava u ljudskim pravima. Reč je o obliku prava na slobodu ljudskog duha, prava na duh, duhovni život čovekov, koji mora biti potpuno autonoman. Ako je bit čovekova njegovo dostojanstvo, a dostojanstvo njegovo (po Kantu) proizilazi iz čovekove autonomnosti, tada se načelno mora priznati, garantovati i zaštititi puna čovekova subjektivnost i individualitet u najiracionalnijem delu njegova bivstva – prostoru vere, verskog ubeđenja, kao odnosa čovekovog prema transcendentnom. Ako se tu pokušava "nametnuti" neka obaveza, ili neki "ispravan" stav, tada se otvara najširi i najrigidniji prostor terora nad ljudskim bićem.

Verski problem je - kao jedno od temeljnih pitanja sloboda i prava - utoliko delikatniji kada se poveže sa tzv. manjinskim pravima a, s obzirom da konfesionalna pripadnost ima veliki značaj za određivanje etničkog, nacionalnog i sl. kolektivnog i individualnog identiteta, zaštita takvog identiteta podrazumeva i odgovarajući stav prema pravnom uređivanju verskih sloboda i prava. Istorijsko iskustvo upozorava da su ljudi baš u ovoj oblasti, gde po prirodi stvari treba biti najviše tolerantan – bili najmanje tolerantni. Najveći problemi sa tolerancijom javljali su se baš u oblasti verskih ubeđenja. Štaviše, dugo je vladalo, a moguće je da i danas ponegde važi uverenje da je verska netolerantnost, a ne verska tolerantnost – vrlina! Nastojanja da se sekularizuje verski život čovekov i tako smesti u njegov prirodni ambijent slobode u privatnoj, intimnoj sferi, pa tako zaštititi od mogućih povreda i ugrožavanja zarad "javnih" potreba, donekle je ublažavao moguću pogubnu političku instrumentalizaciju verskog fenomena. Međutim, neprestano se uočava da je stvarnost složenija i da su stalno na sceni i procesi desekularizacije (kako u pravnom, tako i u faktičkom smislu) i time banalizacije jedne od najsuptilnijih duhovnih tvorevina. Verski fenomen tako, *volens nolens*, postaje i opstaje kao politički, etički i pravni problem, pa se prema njemu moramo određivati u sva tri smisla.

2. Problematizacija eventualnog pravnog regulisanja ove oblasti podrazumeva odgovor na neka pitanja: šta ovde treba da bude predmet regulisanja, s kojim motivom i ciljem, do koje mere uređivati ovu materiju, kakav odnos ovakav zakon treba da ima prema nekim drugim zakonima (na primer, o pravu na udruživanje, o obrazovanju, o organizaciji verskih zajednica i sl.), koje kolizione

probleme u pravnom smislu reči izaziva ova problematika, koji instrumenti zaštite treba da budu u njega ugrađeni, ako se podrazumeva kriminalizacija nekih ponašanja, kako urediti onaj njen vid koji predstavlja atak na samu versku slobodu drugog, a kako onaj koji predstavlja zloupotrebu same verske slobode, i dr.

Sve bi trebalo sinhronizovati sa važećim međunarodnim i unutrašnjim pravnim poretom, posebno sa onim njegovim pravnim potencijalom koji nalaže model evropskog pravnog okruženja.

Radi se, dakle, o osetljivoj i složenoj pravnoj materiji. Neodgovorni i ishitreni postupci u donošenju ovakvog zakona mogli bi biti daleko štetniji nego li situacija bez zakona. Radi se o specifičnoj materiji koja je ne samo delom iregulatibilna, već je, bez ozbiljnog promišljanja, rizično ulaziti u njeno pravno uređivanje. Mada svaki zakon treba da podrazumeva snažnu legitimnost, ovde se zbog prirode stvari zahteva pojačani stepen legitimnosti i konsenzusa pri njegovom donošenju. Utoliko pre što postoje neke načelne teškoće u pravnom uređivanju ove oblasti.

3. Problem je složen, jer se postavlja metodološko pitanje, da li je uopšte moguće pravom regulisati (tj. uređivati racionalnim putem) nešto što je po sebi iracionalno, unutrašnje i neospoljeno. Ako to već nastojimo da regulišemo, pitanje je šta to uopšte pokušavamo da regulišemo. Načelno, pravom se uređuje ospoljeni svet čovekov, svet njegovog ponašanja, koje je u vezi sa našim unutrašnjim svetom, intimnim (u ovom slučaju verskim ubeđenjem) ispoljenim kao ljudski čin, jer pravo može da reguliše samo ljudski odnos, a ovog nema bez čina. Registruje se ponašanje čije je izvorište u nekom ubeđenju, a ne ubeđenje samo. Nastojanje da se "reguliše" ubeđenje je nonsens i lako može postati čista instrumentalizacija zasnovana na fikcijama ili opasnim pretpostavkama. Samovolja.

Tako ne regulišemo verska ubeđenja čovekova, već ponašanje povodom njegovog verskog ubeđenja bilo u tom smislu da mu takvo ponašanje garantujemo (kao slobodno), bilo da mu ga eventualno namećemo ako hoćemo da njime dirigujemo. U drugom slučaju, zapravo, ne menjamo njegov stav, njegovo ubeđenje, već adaptiramo njegovo ponašanje našem ubeđenju ("javnom"), lažno pretpostavljajući da je on, promenom ponašanja promenio i ubeđenje! Ustvari, postavlja se pitanje, da li je slobodu uopšte moguće regulisati. To je *contradictio in adjecto*. To je ujedno i paradoks slobode i paradoks prava.

Dakle, pravom se ne može regulisati verski život čovekov, već ponašanje koje je izraz verskog života, njegovog verskog ubeđenja ili pretpostavljenog ubeđenja. To ispoljavanje je na neki način simptom nečeg unutrašnjeg. Zato se lako može desiti situacija ketmana – da se u totalitarnim sistemima ponašanje samo adaptira pravnim (ili drugim "javnim") zahtevima. To je rezultat činjenice da istinsku slobodu ne možemo regulisati, inače ne bi bila sloboda. Pokušaji da se to ostvari uvek su bili bezuspešni, a ponekad i tragični.

Ovakav stav, tj. da se pravo na versku slobodu izražava kao pravo na manifestovanje, "ispoljavanje" verskih ubeđenja došlo je do izražaja i u međunarodnim i u unutrašnjim pravnim normama u ovoj oblasti. Te najopštije norme (u međunarodnim ugovorima, ustavima ili poveljama) određuju i mogućnosti i sadržinu eventualnog zakona o pravu na versku slobodu, na veroispovedanje, na ponašanje saglasno veroubeđenju. Zato primarno treba obratiti pažnju na njih, a posebno na odgovarajuće instrumente Saveta Evrope i član 26. nedavno donete Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama. Na osnovu tih načelnih akata treba odrediti predmet i sadržinu eventualnog zakona o (zaštiti) prava na versku slobodu, odnosno njeno ispoljavanje.

4. U okviru tzv. međunarodnog prava o ljudskim pravima uspostavljaju se određeni standardi, "minimumi" i legitimirajući osnovi za detaljnije uređivanje pojedinih pitanja iz ove široke oblasti. To se čini putem deklaracija, konvencija, paktova, povelja, preporuka. I međunarodna sudska praksa, pre svega Evropskog suda za ljudska prava, sve više registruje teme iz ove oblasti.

Već čl. 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima načelno se odnosi i na versku slobodu, konstatujući da se "ljudska bića rađaju slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima", a čl. 8. ističe da svako ima pravo, pored ostalog, da "sam ili u zajednici sa drugima, javno i privatno, manifestuje svojom veru". Ove ideju prihvataju i dalje razrađuju, pored ostalih, i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (čl. 9), Međunarodni prakt o građanskim i političkim pravima (na primer čl. 27), Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (čl. 13) Deklaracija o pravima deteta (čl. 10), Konvencija o pravima deteta (čl. 14), Konvencija o diskriminaciji u obrazovanju (čl. 5b), protokoli br I (čl. 2) i br. XII (čl. 1) uz Evropsku konvenciju. Čl. 26. Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, prihvatajući međunarodne kriterijume o uređivanju ove materije, garantuje pravo čoveka na slobodu veroispovedanja (st 1), slobodu da pojedinačno ili u zajednici ispoljava svoju veru veroispovedanjem, obredom, pohađanjem službe, nastavom (st. 3), uz odogovarajuća ograničenja (st. 4), pri čemu se ta ograničenja ne mogu zasnivati na kriterijumu državne, već samo javne bezbednosti. Potrebno je naglasiti i to da se pravo na slobodu ispoljavanja verskog ubeđenja tretira ne samo kao negativno, već i kao pozitivno pravo čoveka, tj. ne konstituiše se samo obavezom svih da to pravo drugog poštuju, već i obavezom države da merama pozitivne akcije podupire održavanje i razvoj ovog prava. Takođe je bitna i odredba čl. 6. Povelje prema kojoj se mere odstupanja od ljudskih i manjinskih prava u slučaju ratnog ili vanrednog stanja, ne mogu odnositi ("ni u kom slučaju nisu dozvoljene") na prava zajamčena čl. 26. (st. 9. čl. 6).

5. Na kraju, potrebno je ukazati na jedan (naopak) pokušaj da se materija verske slobode uredi kod nas (saveznim) zakonom. Reč je o Predlogu zakona o verskoj slobodi (april 2002. godine), koji je čak bio prihvaćen od jednog parlamentarnog doma (veća). Nedovoljno je zapažen i komentaran u našoj javnosti iz razloga koje bi trebalo posebno analizirati. Ovaj Predlog sadrži 25 članova.

Počinja jednom, sa stanovišta našeg zakonodavnog iskustva neobičnom preambulom, koja bi trebalo da ima odgovarajuće legitimacijsko značenje. Iako se poziva na neke međunarodne pravne akte, ona je diskriminatorna i ograničavajuća. Favorizuje Srpsku pravoslavnu crkvu kojoj daje izuzetno značenje u "očuvanju i razvijanju nacionalnog identiteta" i naglašava da "usklađeni odnosi" između crkve i države "mogu unaprediti ostvarivanje ljudskih prava i kulturnih i tradicionalnih vrednosti". Crkva se predstavlja kao vezivno tkivo zajednice, a duh kolektivizma i sabornosti je suprotstavljen konceptu verske slobode kao nečem strogo ličnom.

U Predlogu se sreće niz direktno ili indirektno ograničavajućih odredbi u korišćenju verske slobode. Iako se u početnim odredbama svakom "jemči sloboda misli, savesti i veroispovesti" (čime se, uzgred, proširuje predmet zakona i mešaju ozbiljni pojmovi), sama ta sloboda nije predmet regulisanja, odnosno njeno ispoljavanje, kako bi se to očekivalo iz naziva ovog zakonskog projekta. Predlog se, ustvari, i ne bavi pravom na slobodu vere i pojedincem - vernikom, već gotovo isključivo crkvom i njenom ulogom u državi, kako je tvorac ovog Predloga zamišlja, kao i obavezama države prema crkvi kao organizaciji i verskim zajednicama, njihovim pravnim subjektivitetom, posebno naglašavajući pravni subjektivitet tzv. tradicionalnih verskih zajednica, diskriminišući time ostale.

Mada se ističe načelo tolerancije, Predlog ipak nije nadahnut tom idejom. Naprotiv, čitava njegova sadržina odaje utisak rigidnosti i netolerancije. Daje se izuzetno značenje državi u verskom životu, što nikako nije slučajno. Uporno se teži ostvarivanju neke veze i nekog jedinstva crkve i države. Insistira se na tome da država (mora da) "preuzima mere" za "duhovnu pomoć" u vojsci, zdravstvenim ustanovama, kaznenim zavodima, domovima za stare i sl. (Ako je ta vrsta "pomoći" potrebna, treba da bude identifikovana zakonima koji se bave odgovarajućom oblašću, a ne "verskim" zakonom). Nastoji se da se uspostavi državna kontrola verskog obreda, čime bi se *de facto* uspostavila kontrola vere, verskog života (u dodatnom predlogu zahtevalo se unošenje u krivično zakonodavstvo odredbi koje bi ustvari bile inkriminisanje krivičnog dela jeresi!) Ograničavajuće su odredbe o mestu veroispovedanja, a odredbe o verskim praznicima su otvoreno diskriminatorne.

Odredba o tzv. prigovoru savesti je dvosmislena, a ona o zabrani zloupotrebe verske slobode je očigledno uperena protiv tzv. sekti. Insistira se na pravnoj zaštiti duhovnika, a ne na zaštiti (svih) vernika.

U celini, predlog je višestruko problematičan sa stanovišta individualnih i kolektivnih prava. Kao mogući zakon bio bi samo korak od koncepta državne vere i crkve. To bi imalo snažni negativan uticaj na status čoveka i građanina u jednom vitalnom pravu (odnosno slobodi), a posebno na status i prava manjinskih, pre svega nacionalnih kolektiviteta (zajednica), koji se identifikuju i verskom pripadnošću svojih članova.

**Mirko Đorđević**

## **ZAKON O ZAKONU**

Svaki razgovor o nekom zakonu o verskoj slobodi – pa i o ovom Zakonu o verskoj slobodi – osuđen je na neka ponavljanja, jer su zakoni takve vrste tipski i jedva da se u nekom nacrtu može sresti nešto novo. Upoređen sa sličnim ruskim zakonom – B. N. Jeljcin je otišao sa vlasti, a nije ga potpisao – i ovaj ne donosi novinu. To se odnosi i na nedostatke i na ono što je u njemu pozitivno. Svi akti pomenute vrste podrazumevaju preciziranja nekih osnovnih pojmova i polazišta. Ovaj ima 25 članova, ali višestruko više teksta u preambuli i dodatnim objašnjenjima. Blago rečeno, sva su pitanja otvorena. Najpre, vera samu sebe definiše kao "zakon" i ona to i jeste u sferi – u ličnom životu vernika – koja je njena legitimna sfera. To se provlači kroz biblijski korpus, a i u kolokvijalnoj jezičkoj upotrebi reči *vera* i *zakon* su sinonimi sve do danas – posebno kod nas gde se etnički i nacionalni identitet i ne traži izvan takve konotacije. No, i država je po definiciji zakon i red. Sfere se, međutim, razlikuju, jer se u jednom slučaju radi o etičkom zakonu – bar bi tako trebalo da bude – i ti se domeni vekovima presecaju. Sve postaje komplikovanije ako se podsetimo na sferu ličnog i sferu kolektiviteta, pri čemu je vera – kako bi trebalo biti – lična stvar i lični stav, a život u državi je nešto drugo.

Ima shvatanja – i ja namerno polazim od toga – da se verske slobode uopšte i ne mogu uređivati državnim zakonom. Pa, ipak, vekovima se tako činilo i nužno se moralo činiti, jer bi, u protivnom, zavladao kaos i u jednoj i u drugoj od spomenutih sfera. Time se objašnjava činjenica – bar jedna činjenica – da savršenog zakona o verskim slobodama nije bilo, odnosno da su bezmalo svi takvi zakoni u suštini isti. Ovde ponuđena rešenja su slična. Nabrajaju se Srpska pravoslavna crkva, Rimokatolička crkva, Jevrejska zajednica, Evangelistička crkva augsburške veroispovesti, Reformati i islam kao zajednica. Lako se prepoznaje semitski krug monoteističkih objavljenih religija koje su se utisnule u uvek drugačiji civilizajski krug. Kako načiniti razliku – a ona postoji – između crkve i verskih zajednica koje nisu crkve, kako definisati odnose sa državom u svakom slučaju, da li posebno s crkvama i posebno sa "zajednicama"? To nisu samo retorička pitanja. Moglo bi se reći da se to jednim zakonom, a ovde je reč o jednom državnim zakonu i ne može postići. Još je komplikovanije stanje odvojenosti države i crkve i zajednica, koje je utvrđeno i postojećim ustavom – član 18 stav 1 – pri čemu bi se moralo imati na umu da pojam "odvajanje" odavno ne funkcioniše. Naime, ni crkva ni država ga neće u

punom smislu, svaka iz svojih razloga. Bolje bi bilo koristiti izraz – to je ruski ponuđeni model – odeljene ili odmaknute. Zajemčena je u svakom zakonu ispovedna tajna i pred državnim sudovima, ali i to u javnoj sferi ne funkcionira najbolje. Francuzi stoga odavno nemaju ministra vera, već se svi poslovi prevode u nadležnost ministra unutrašnjih poslova. Njima je lakše, jer ustav republike definiše državu koja je na jednakoj distanci u odnosu i na crkve i na verske zajednice. Neutralnost države, kao princip, čini mogućim da se i ne oseća potreba za nekim posebnim zakonom, već prema principu da nije potreban zakon za nešto što je već nekim drugim zakonom uređeno. Uloga institucija je formalna i jasna i retko se sreću problemi ugrožavanja nećijih verskih prava. Ni crkva neće odvajanje *de facto*, jer se u kolektivitetu ostvaruje kao prava, a ne samo kao etička moć.

U takozvanim nedovršenim društvima – sada se kaže u tranzicijskim društvima na postkomunističkom Istoku – zakon je nužan, ali ne rešava problem. Što je manje slobode, to je nužniji neki takav zakon i obrnuto – sve je više zakona i sve manje slobode. U znaku takvih paradoksa i stoji problem zakona o verskim slobodama koji sve uređuje, ali koji, zapravo, suštinu stvari ne menja. Još jednom se nameće pitanje o tome, da li je tu zakon delatan i to pitanje nije tek puka retorika, već je vezano za onu lepezu problema koju mi ovde u celini nismo ni razvili. Ako se uzme u obzir kako se crkve međusobno ne trpe i šta jedna drugoj čine i šta misle – čitava istorija netolerancije u toj sferi – nije jasno kako urediti njihove odnose koji su suštinski neprijateljski, jasno se vidi da je tu zakon nemoćan. Šta hrišćani – recimo ovde i sada – misle o Jevrejima, katolicima i muslimanima, i šta ovi misle o hrišćanima, onda postaje jasna sfera domena efektivnosti zakona – ako hrišćani i judaisti toliko vekova nisu definisali svoje odnose, kako se oni mogu urediti državnim zakonom.

Pitanja ovakve vrste su važna, jer ako se ona ne postave svaki će zakon biti "spisak dobrih želja", ali delatan neće biti.

Jedan primer neka bude dovoljan, bar za ovu priliku. Novembra meseca ratne 1994, vladika bački je ponudio rešenje koje, zapravo, to i nije, a tiče se, ipak, državne i verske sfere: "Za mene lično, glavni nedostatak čitave koncepcije o ljudskim pravima leži u njihovom individualizmu. Ne vidim nigde crkvu iza takve teorije". U nekom objašnjenju on dodaje: "To je neka zamena za duhovni život". Ako je religio veza sa smislom ili Tvorcem – a to taj pojam znači – onda ne bi trebalo da bude zabune ni u državnom, ni u verskom "zakonu", jer su koreni isti, odnosno, vera je lična, spasenje je individualno, a ne kolektivno u etničko nacionalnom ključu. To je već stvar shvatanja i u Crkvi i u državi, a zakoni ne regulišu ljudska shvatanja. Odnosno, ako ih i nastoje regulisati, onda delatnog učinka nema.

Zakon bi – u idealnom stanju – ako ga već mora biti, trebalo da bude što kraći i što jasniji.

**Dubravka Valić Nedeljković**

## VERSKI MEDIJI

Verski mediji na našim prostorima postoje već decenijama i to kako na većinskom, tako i na jezicima nacionalnih manjina. Oni uglavnom odslikavaju stanje u okruženju kada je reč o verskim zajednicama. Istovremeno, o čemu se ređe govori, vernici pripadnici većinske i manjinskih zajednica verske obrede drže na maternjem jeziku, pa tako i verske publikacije izdaju na tom jeziku (u Vojvodini na srpskom, hrvatskom, mađarskom, slovačkom, rusinskom).

Ovde je reč o poštovanju, u najširem smislu, tri prava: prava na "slobodu veroispovesti i slobodu javnog okupljanja radi verskih ciljeva"; zatim, prava na slobodu izražavanja koje podrazumeva da se, bez obzira na granice, traže, primaju, koriste i šire informacije i ideje bilo kojim sredstvima, pa tako i mas-medijima i, na kraju, prava na informisanje na maternjem jeziku. U *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, (donesen u februaru 2002, a stupio na snagu 7. marta 2002. na teritoriji SCG), član 17. precizira da nacionalne manjine imaju pravo da budu informisane na svom jeziku.

Tokom poslednjih nekoliko decenija pravo na izdavanje verskih publikacija i emitovanje verskih emisija regulisano je, kako zakonima koji su uređivali versku problematiku, tako i onima koji su se bavili medijskom sferom. Verski sadržaji bili su u sferi interesovanja, kako verskih (što se samo po sebi razume), tako i laičkih medija (u ovom tekstu termin "laički" će se upotrebljavati u smislu "neverški"/"sekularni". Ovi mediji su sredinom osamdesetih godina prošlog veka, počeli vidno da iskazuju interes za ove teme. Termin je, inače, nastao od grčke reči "laikos" i znači: *svetovan, mirski, nesveštentički*). Dnevni društveno politički kontekst bitno je uticao na obe ove sfere i njihovu zakonsku regulativu.

Podsetimo da je nakon usvajanja Ustava iz 1974. donet niz zakona na saveznom, republičkim i pokrajinskim nivoima. Jedan od njih je bio i *Zakon o pravnom položaju verskih zajednica* (1977), prema kojem je, između ostalih, inače prilično restriktivnih odredbi, bilo dopušteno verskim zajednicama da štampaju svoje novine i druge publikacije koje su mogle da se distribuiraju isključivo u verskim objektima. Elektronske medije verske zajednice nisu mogle da osnivaju.

1993. ovaj zakon je ukinut. Obrazloženje tadašnje vladine administracije, u medijima je ono revnosno prenošeno, bilo je da su verske zajednice deo društva, a vernici - građani, pa tako, ono šta važi za sve građane, važi za pripadnike verskih

zajednica, odnosno da je to oblast koju nije potrebno posebno regulisati. Od tada pa do novog nacrtu Zakona (2001), ovoga puta "o verskoj slobodi", postojala je praznina u regulativi, a u svakodnevici su odnosi države prema verskim zajednicama zavisili od dnevno-političke prakse. Najčešće je, nažalost, država instrumentalizovala verske zajednice od uzdizanja SPC gotovo do ranga državne crkve i, istovremeno anatemitisanja nekih drugih, pa do potpunog ignorisanja ove sfere – što su, pre svega laički mediji veoma predano beležili, dajući tim informacijama mestom, količinom i tretmanom izuzetan značaj. Verski mediji su imali raznoliku uređivačku praksu u to vreme. Neki se nisu mnogo razlikovali od državnih medija prepunih govora mržnje u vreme sukoba na teritoriji nekada zvanog SFRJ, dok su se drugi držali po strani.

Verske zajednice su u tom periodu, koliko je bilo u njihovoj moći, razvijale svoju informativnu delatnost. Većina se zadržala na štampanim medijima, a Srpska pravoslavna crkva osnovala je i elektronske medije (Šabačko-valjevska eparhija osniva radio Glas Crkve 1997, a Crnogorska mitropolija radio Svetigora). Neke protestantske verske zajednice povremeno su zakupljivale medijsko vreme na, pre svega, lokalnim televizijama. Verskih tv kanala na ovim prostorima još nema, iako postoje projekti, pa čak i tehnički opremljeni studiji koji čekaju dozvole za emitovanje.

Medijske zakone i nacrt *Zakona o verskoj slobodi* nakon promena 2000. godine dočekalo je pedesetak štampanih verskih medija, kako na većinskom, tako i na jezicima nacionalnih manjina i dve, kako smo već napomenuli radio stanice. Verski mediji, uglavnom prate model laičkih medija u odnosu na ciljnu grupu kojoj su namenjeni i uređivačku politiku koju slede. Dakle, postoje informativne novine, stručni časopisi i publikacije, dečiji magazini, časopisi namenjeni ženama, mladima, studentske novine, mediji koji u fokusu imaju zdrav život i tome slično. Da preciziramo, položaj i status verskih medija nanovo se reguliše u Nacrtu *zakona o verskoj slobodi* i u medijskim zakonima nakon 2000.

U javnosti se dosta skromno govorilo o Nacrtu *zakona o verskoj slobodi* koji je do ulaska u skupštinsku proceduru kao "predlog" imao više verzija i koji je, na relativno neobjašnjiv način, u toku javne rasprave prešao sa republičkog na savezni nivo. Mediji su se veoma skromno bavili javnom raspravom o Nacrtu ovog zakona. Sporadično su pisali, uglavnom o delu o veronaučici i povraćaju crkvene imovine (*Glas Javnosti, Danas, Politika, Dnevnik*) i to još 2001; nakon toga, tek u aprilu 2002. ponovo se ovaj nacrt spominje tek kao informacija da je kao "predlog" ušao u skupštinsku proceduru. Od elektronskih medija uglavnom su se time bavili budući javni servisi (Radio Novi Sad, delimično Radio televizija Beograd), kao i neke nevladine organizacije (na primer, Novosadska novinarska škola, *Forum Juris...*) i još nekoliko okruglih stolova je organizovano, ali uglavnom za stručnjake i one koji su direktno upućeni u ovu temu. Na javnim tribinama u Vojvodini, Nacrt zakona je problematizovan. I pored ocene da nije u skladu sa demokratskim zahtevima, laički mediji nisu u dovoljnoj meri prepoznali važnost ove teme. Jedno od pitanja je

svakako i to zašto se pored medijskih zakona i ovaj bavi javnim informisanjem, bez obzira što je reč o jednoj posebnoj ciljnoj grupi.

Međutim, ipak je važno istaći da je u medijskoj sferi u odnosu na Zakon iz 1977. napravljen pozitivan pomak, jer se u članu o "slobodi informisanja" Nacrtu *zakona o verskoj slobodi* navodi da "verske zajednice imaju pravo da u skladu sa Ustavom i zakonom izdaju i distribuiraju verske publikacije, časopise i druge verske materijale, kao i da koriste druga sredstva javnog informisanja radi obaveštavanja javnosti o pitanjima iz oblasti vere i delatnosti verske zajednice. U verskim publikacijama, časopisima i drugim verskim materijalima, korespondenciji, kao i javnom obaveštavanju o njihovim aktivnostima, verske zajednice su dužne da jasno istaknu svoj puni naziv", čime se dozvoljava da verske zajednice osnivaju i elektronske medije. Ovaj član je bio u direktnoj koliziji sa devetom verzijom Nacrtu *zakona o radio-difuziji* (prvi iz paketa medijskih zakona koji je prošao javnu raspravu, i nakon burne skupštinske rasprave usvojen u julu 2002), u kojem je jasno stajalo da verske zajednice ne mogu da budu osnivači elektronskih medija. Nakon kampanje koju je pokrenuo vladika šabačko-valjevski Lavrentije ovo je u konačnoj verziji izbačeno. U *Zakonu o radio-difuziji* dodat je član 67, po kojem "radio i tv stanice crkava i verskih zajednica ne podležu plaćanju naknade za emitovanje programa do okončanja postupka povraćaja imovine tim crkvama i verskim zajednicama oduzete nakon Drugog svetskog rata u postupku nacionalizacije, konfiskacije, eksproprijacije;" dodato je, takođe, da Savet Agencije ima devet članova od kojih je jedan predstavnik verskih zajednica. Smatramo da je član 67 diskriminatorски u odnosu na verske zajednice koje u pomenutom periodu nisu imale imovinu koja je konfiskovana, nacionalizovana ili eksproprijisana.

O načinu distribucije štampe u Predlogu *zakona o verskoj slobodi* ništa se ne navodi, što bi trebalo da znači prema pravilu da što nije zabranjeno dozvoljeno je, da će se verska štampa ubuduće moći kupovati i na kioscima. Napomenimo da je to već slučaj u Crnoj Gori sa časopisom *Svetigora* koji se nalazi na kioscima u javnoj prodaji. Inače, valjalo bi dodati i to da u ovoj republici nikada nije stavljan van snage *Zakon o pravnom položaju verskih zajednica* iz 1977. Pošto je u skupštinsku proceduru na saveznom nivou 4. aprila 2002. ušao Predlog *zakona o verskoj slobodi*, pitanje je u kakvom su odnosu onda ta dva zakona? Kao i to na koji način će se u ovoj novoj situaciji ta procedura nastaviti.

Simptomatična je činjenica da se gotovo godinu dana ništa ne govori/piše o ovom dokumentu, kao i to da je pretraživanje interneta, kada je reč o tekstu Predloga *zakona o verskoj slobodi* aprila ove godine bilo bezuspešno. Trebalo bi napomenuti, takođe, da su mediji ostali potpuno indiferentni i na agencijsku vest emitovanu pre godinu dana o ulasku Predloga ovog zakona u skupštinsku proceduru ("Beograd, 4. aprila, Tanjug – Savezna vlada je na danasnjoj sednici, kojoj je predsedavao premijer Dragiša Pešić, utvrdila Predlog zakona o verskoj slobodi i uputila ga Saveznoj skupštini na razmatranje i usvajanje u redovnom postupku. Predlogom ovog Zakona, koji je usklađen sa modernim evropskim zakonodavstvom, reguliše se pravni status

verskih zajednica i priznaje im se pravni subjektivitet koji do sada nisu imale, saopštio je Savezni sekretarijat za informisanje. Zakon garantuje slobodu veroispovesti i slobodu javnog okupljanja radi verskih ciljeva i izričito zabranjuje diskriminaciju ili privilegije po osnovu verske pripadnosti. Prema Predlogu zakona, ne postoji državna religija i verske zajednice su ravnopravne. Država će doprinostiti razvijanju tolerancije između verskih zajednica i unapređivati verske slobode, u saradnji sa verskim zajednicama.") iako javna rasprava, uglavnom, nije bila naklonjena predlogu teksta ovog zakona.

## III DEO

# *Preporuke*



**HAŠKE PREPORUKE O PRAVU NACIONALNIH  
MANJINA NA OBRAZOVANJE  
I OBJAŠNJENJE  
oktobar 1996**

**Uvod**

U svojim Helsinškim odlukama iz jula 1992. godine, Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) ustanovila je Visokog komesara za nacionalne manjine, kao "instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Ovaj mandat je u velikoj meri nastao kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji za koju su mnogi strahovali da bi se mogla ponoviti drugde u Evropi, naročito u državama u procesu tranzicije ka demokratiji i koja je mogla da potkopa obećanja o miru i prosperitetu nagoveštena u Pariskoj povelji za novu Evropu koju su usvojili šefovi država i vlada u novembru 1990. godine.

Gospodin Maks van der Štul (Max van der Stoel) preuzeo je dužnost prvog Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS (VKNM) 1. januara 1993. godine. Na osnovu svog značajnog iskustva bivšeg člana Parlamenta, ministra spoljnih poslova Holandije, stalnog predstavnika u Ujedinjenim nacijama i dugogodišnjeg zagovornika ljudskih prava, gospodin Van der Štul je pažnju usmerio na brojne sporove između manjina i centralnih vlasti u Evropi koji su, po njegovom mišljenju, mogli da prerastu u ozbiljnije sukobe. Radeći nenametljivo, diplomatskim sredstvima, VKNM je razvio svoju aktivnost u sledećim zemljama: Albaniji, Estoniji, Hrvatskoj, Kazahstanu, Kirgiziji, Latviji, Mađarskoj, Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji, Rumuniji, Slovačkoj i Ukrajini. Njegovo delovanje je bilo prevashodno usredsređeno na situacije vezane za pripadnike nacionalnih/etničkih grupa koje čine većinsko stanovništvo u jednoj a manjinsko stanovništvo u drugoj državi i na taj način uključuju interese vlasti svake od tih država, predstavljajući mogući izvor međudržavnih napetosti, pa čak i sukoba. Zapravo, takve napetosti predodredile su veći deo evropske istorije.

Baveći se suštinom napetosti vezanih za nacionalne manjine, VKNM pristupa tim pitanjima kao nezavistan, objektivan i kooperativan činilac. Mada delatnost VKNM ne predstavlja nadzorni mehanizam, on koristi međunarodne

standarde koje su prihvatile sve države kao osnovni okvir analize i kao temelj svojih pojedinačnih preporuka. S tim u vezi važno je podsetiti se obaveza koje su prihvatile sve države učesnice OEBS, a posebno Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog na Konferenciji ljudske dimenzije OEBS 1990. godine koji, u delu IV razrađuje detaljne obaveze vezane za nacionalne manjine. Takođe je važno spomenuti da su zemlje učesnice OEBS dužne da poštuju obaveze Ujedinjenih nacija koje se odnose na ljudska prava, uključujući i prava manjina, kao i da većinu država učesnica OEBS obavezuju i standardi Saveta Evrope.

Posle gotovo četiri godine žive aktivnosti VKNM je uočio neka stalna pitanja i teme koje su postale predmet njegove pažnje u velikom broju država u kojima djeluje. Obrazovanje manjina, posebno obrazovanje na jeziku pripadnika manjina, jeste poseban prioritet, kao što je VKNM nedavno rekao, "jasno je da je obrazovanje neobično važan činilac očuvanja i produbljiivanja identiteta pripadnika nacionalnih manjina". Imajući to na umu, VKNM je u jesen 1995. godine zamolio Fondaciju za međuetničke odnose da zatraži mišljenje manje grupe međunarodno priznatih stručnjaka radi dobijanja njihovih preporuka o odgovarajućoj i doslednoj primeni prava na obrazovanje na području zemalja OEBS.

Fondacija za međuetničke odnose – nevladina organizacija koja je ustanovljena 1993. godine s ciljem da pruži posebnu pomoć VKNM – organizovala je seriju konsultacija stručnjaka iz više odgovarajućih disciplina, uključujući i dva sastanka u Hagu. Među konsultovanim stručnjacima bili su, na jednoj strani, pravnici, stručnjaci iz oblasti međunarodnog prava, a na drugoj lingvisti i pedagozi koji se bave problemima i potrebama manjina. Bili su to sledeći stručnjaci: A.G. Boyd Robertson, viši predavač za gelski, Univerzitet Strathclyde (Ujedinjeno Kraljevstvo); dr. Pieter van Dijk, član Državnog saveta (Holandija); dr. Asbjørn Eide, direktor Norveškog instituta za ljudska prava (Norveška); profesor Rein Müllerson, šef katedre za međunarodno pravo, King's College (Ujedinjeno Kraljevstvo); profesor Allan Rosas, Abo Akademija (Finska); dr. Tove Skutnabb-Kangas, vanredni profesor, Odsek za jezike i kulturu, Univerzitet Roskilde (Danska); profesor György Szépe, Odsek za lingvistiku, Univerzitet Janus Pannonius (Mađarska); profesor Patrick Thornberry, Pravni fakultet, Univerzitet Keele (Ujedinjeno Kraljevstvo); gospodin Jenne van der Velde, viši savetnik za nastavni plan i program, Nacionalni institut za plan i program (Holandija).

S obzirom na to da postojeći standardi u oblasti prava manjina čine deo ljudskih prava, na konsultacijama se pošlo od pretpostavke da će države poštovati sve ostale obaveze iz domena ljudskih prava, a posebno zabranu diskriminacije. Takođe se pošlo od pretpostavke da je konačni cilj svih ljudskih prava potpuni i slobodni razvoj svake pojedinačne ljudske ličnosti pod jednakim uslovima. Prema tome, pošlo se od pretpostavke da bi građansko društvo trebalo da bude otvoreno i pokretljivo i na taj način obuhvatilo sve pojedince, pa tako i pripadnike nacionalnih manjina. Proizašle preporuke o pravima nacionalnih manjina jednostavnim jezikom pokušavaju da objasne šta sve sadrže prava nacionalne manjine na obrazovanje i

kako se ona mogu primeniti u situacijama u kojima deluje VKNM. Osim toga, standardi su postavljeni na način koji omogućava njihovu doslednu primenu. Preporuke su podeljene na osam podnaslova koji odgovaraju obrazovnim problemima koji se javljaju u praksi. Iscrpnije objašnjenje *Preporuka* nalazi se u pridonatom *Objašnjenju*, u kojem se izričito ukazuje na odgovarajuće međunarodne standarde.

## HAŠKE PREPORUKE O PRAVU NACIONALNIH MANJINA NA OBRAZOVANJE

### *Duh međunarodnih instrumenata*

1) Pravo pripadnika nacionalnih manjina na očuvanje svog identiteta može se u potpunosti ostvariti samo ako oni dobro savladaju svoj materinji jezik tokom obrazovnog procesa. Istovremeno, pripadnici nacionalnih manjina morali bi da se integrišu u državu u kojoj žive tako što će dobro savladati njen službeni jezik.

2) U primeni međunarodnih instrumenata koji mogu koristiti pripadnicima nacionalnih manjina, države bi trebalo da se dosledno pridržavaju temeljnih načela jednakosti i nediskriminacije.

3) Trebalo bi imati na umu da odgovarajuće međunarodne obaveze predstavljaju minimalni međunarodni standard. Restriktivno tumačenje ovih obaveza bilo bi suprotno njihovom duhu i nameri.

### *Mere i sredstva*

4) Države bi trebalo da se aktivno bave pitanjima prava manjina na obrazovanje. Tamo gde je to potrebno, države bi trebalo da usvoje posebne mere aktivnog ostvarivanja prava na obrazovanje na jeziku manjine koristeći maksimum raspoloživih sredstava, samostalno i uz međunarodnu pomoć i saradnju, posebno na ekonomskom i tehničkom planu.

### *Decentralizacija i učešće*

5) Države bi trebalo da stvore uslove koji će omogućiti ustanovama u kojima su zastupljeni pripadnici nacionalnih manjina da na smislen način učestvuju u razvoju i sprovođenju politike i programa koji se odnose na obrazovanje manjina.

6) Države bi trebalo da na regionalne i lokalne vlasti prenesu odgovarajuća ovlašćenja u domenu obrazovanja manjina, i tako istovremeno olakšaju učešće manjina u procesu oblikovanja politike na regionalnom i/ili lokalnom nivou.

7) Države bi trebalo da usvoje mere kojima bi podstakle uključivanje roditelja i njihovu mogućnost izbora obrazovnog sistema na lokalnom nivou, između ostalog i u oblasti obrazovanja na jeziku manjine.

### *Javne i privatne ustanove*

8) Prema odredbama međunarodnog prava, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo, kao i svi ostali, da osnivaju privatne obrazovne ustanove i da njima upravljaju u skladu s domaćim zakonodavstvom. Ove ustanove mogu biti i škole u kojima se održava nastava na jeziku manjine.

9) S obzirom na to da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da osnivaju svoje obrazovne ustanove i njima upravljaju, države ne smeju sputavati uživanje ovog prava nametanjem nepotrebnih zakonskih i administrativnih zahteva u pogledu mera koje propisuju osnivanje ili način upravljanja.

10) Privatne obrazovne ustanove u kojima se nastava sprovodi na jeziku manjine ovlašćene su da, bez sputavanja ili diskriminacije, traže izvore finansiranja iz sredstava državnog budžeta, međunarodnih izvora i privatnog sektora.

### *Osnovno i srednje obrazovanje manjina*

11) Prve godine obrazovanja su od najvećeg značaja za razvoj deteta. Istraživanje procesa obrazovanja ukazuje na to da bi idealno sredstvo komunikacije u vrtićima i na *predškolskom nivou* morao da bude maternji jezik deteta. Uvek gde je to moguće, države bi trebalo da stvore uslove koji roditeljima pružaju tu mogućnost.

12) Istraživanja takođe pokazuju da bi bilo najbolje da se u osnovnoj školi nastavni program izvodi na jeziku manjine. Jezik manjine bi morao da bude redovan nastavni predmet. Službeni jezik države takođe bi morao da bude redovni nastavni predmet, pri čemu bi najbolje bilo da i nastavnici budu dvojezične osobe koje dobro poznaju kulturno i jezičko poreklo dece. Pred kraj ovog perioda nekoliko praktičnih i neteoretskih predmeta trebalo bi predavati na službenom jeziku države. Uvek gde je moguće, države bi trebao da stvore uslove koji roditeljima pružaju tu mogućnost.

13) U srednjoj školi znatan deo nastavnog programa trebalo bi da se predaje na jeziku manjine. Jezik manjine bi trebalo da bude redovan nastavni predmet. Službeni jezik države takođe bi trebalo da bude redovan predmet, a nastavnici bi, po mogućstvu, trebalo da budu dvojezične osobe koje dobro poznaju kulturno i jezičko poreklo dece. Tokom celog ovog perioda trebalo bi postepeno povećavati broj

predmeta koji se predaju na službenom jeziku države. Rezultati istraživanja ukazuju da je bolje za dete da ovo povećavanje bude što postepenije.

14) Održavanje osnovnog i srednjeg obrazovanja na jeziku manjine u velikoj meri zavisi od broja nastavnika koji su obrazovani u raznim disciplinama na maternjem jeziku. Stoga bi države trebalo da polaze i od obaveze da osiguraju jednake mogućnosti obrazovanja na jeziku manjine, da obezbede odgovarajuće ustanove za potrebnu obuku nastavnika i da olakšaju pristup takvoj obuci.

### *Obrazovanje manjina u stručnim školama*

15) Stručno obrazovanje na jeziku manjine trebalo bi da bude dostupno za odgovarajuće predmete, kada pripadnici nacionalnih manjina izraze takvu želju, kada ukažu na potrebu za tim i kada njihovo brojčano stanje to opravdava.

16) Nastavni program u stručnim školama, koje imaju nastavu na maternjem jeziku, trebalo bi da bude sačinjen tako da učenici, po završetku školovanja, budu u stanju da obavljaju svoj posao i na jeziku manjine i na službenom jeziku države.

### *Visokoškolsko obrazovanje pripadnika manjina*

17) Pripadnici nacionalnih manjina trebalo bi da imaju pristup visokoškolskom obrazovanju na maternjem jeziku, kada ukažu na potrebu za tim i kada njihovo brojčano stanje to opravdava. Visokoškolsko obrazovanje na jeziku manjine može zakonski biti dostupno nacionalnim manjinama tako što će se osigurati potreban prostor u okviru postojećeg obrazovnog sistema, pod uslovom da one na odgovarajući način služe potrebama dotične nacionalne manjine. Pripadnici nacionalnih manjina takođe mogu da nalaze način i sredstva za osnivanje vlastitih visokoškolskih obrazovnih ustanova.

18) U situacijama kada je nacionalna manjina u bliskoj prošlosti osnivala i nadzirala vlastite visokoškolske ustanove, ta činjenica bi se morala uvažavati i prilikom određivanja budućih modela koji bi predvideli takve mogućnosti.

### *Nastavni program*

19) S obzirom na važnost i vrednost koju međunarodni instrumenti pridaju međukulturnom obrazovanju i upoznavanju istorije, kulture i tradicije nacionalnih manjina, državne vlasti u domenu obrazovanja morale bi osigurati da obavezni opšti nastavni program uključuje nastavu iz predmeta njihove istorije, kulture i tradicije.

Podsticanje pripadnika većinskog naroda da uče jezike nacionalnih manjina koje žive u toj državi doprinosi jačanju tolerancije i multikulturalnosti.

20) Sadržaj nastavnog programa koji se odnosi na manjine treba izraditi uz aktivno učešće tela koja predstavljaju dotične manjine.

21) Države bi trebao da olakšavaju osnivanje centara za pripremu i ocenu na jeziku manjine. Ti centri bi morali da budu povezani s postojećim ustanovama, kako bi na odgovarajući način mogli da olakšaju ostvarivanje ciljeva zacrtanih u nastavnom programu.

## **OBJAŠNJENJE UZ HAŠKE PREPORUKE**

### **O PRAVU NACIONALNIH MANJINA NA OBRAZOVANJE**

#### **Opšti uvod**

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine predstavljala je novinu pošto je bila prvi međunarodni instrument koji je obrazovanje proglasio ljudskim pravom.

Član 26. Deklaracije govori o osnovnom obrazovanju kao obaveznom. On podstiče države da tehničko i stručno obrazovanje učine opštedostupnim, a visokoškolsko obrazovanje dostupnim na osnovu uspeha. On jasno utvrđuje da bi cilj obrazovanja morao da bude potpuni razvoj ljudske ličnosti i jačanje poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Član 26. dalje kaže da obrazovanje mora unapređivati razumevanje, toleranciju i prijateljstvo među narodima, rasnim i verskim grupama i doprinositi održavanju mira. Takođe, jasno govori o tome da roditelji imaju prvenstveno pravo da odaberu vrstu obrazovanja koje će imati njihova deca. Odredbe člana 26. ponavljaju se još u odrebama međunarodnih ugovora i sa više detalja u članu 13. *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*.

Član 26. postavlja okvire otvorenosti i sveobuhvatnosti naknadnim međunarodnim instrumentima koji su se kasnije pojavili i koji su potvrdili i dalje razradili pravo na obrazovanje i u opštim kategorijama, i posebno s obzirom na obrazovanje manjina.

- Član 27. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*.

- Član 30. *Konvencije o pravima deteta*.

Gore navedeni članovi jemče pravo manjina da upotrebljavaju svoj jezik u zajednici s drugim članovima svoje grupe. Dole navedeni članovi pružaju garancije koje se odnose na mogućnost nacionalnih manjina da uče svoj materinji jezik ili da imaju nastavu na maternjem jeziku.

- Članak 5. *Konvencije UNESCO protiv diskriminacije u oblasti obrazovanja*.

- Paragraf 34. *Dokumenta sastanka u Kopenhagenu sa Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS-a*.

- Član 4. *Deklaracije UN o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama*.

- Član 14. *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*.

Svi ovi dokumenti u različitoj meri proglašavaju pravo manjina da očuvaju kolektivni identitet posredstvom svog maternjeg jezika. To se pravo, pre svega, ostvaruje obrazovanjem. Isti instrumenti, međutim, podvlače da pravo održavanja kolektivnog identiteta pomoću jezika manjine mora da bude uravnoteženo sa odgovornošću integrisanja i učešća u široj državnoj zajednici. To učešće zahteva sticanje solidnog znanja i o zajednici i o jeziku ili jezicima države. Unapređivanje tolerancije i pluralizma je još jedan važan sastavni deo ove dinamike.

Međunarodni instrumenti o ljudskim pravima koji se odnose na obrazovanje na jeziku manjina ostaju donekle neodređeni i uopšteni. Ne govore direktno o stepenima dostupnosti i ne utvrđuju koji nivoi obrazovanja na materinjem jeziku bi morali da budu dostupni manjinama i na koji način. Koncepti kao "odgovarajuće mogućnosti" za učenje jezika manjine ili za organizovanje nastave na tom jeziku, kao što stoji u članu 14. *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope*, moraju se razmatrati u svetlu drugih elemenata. Među njima je i potreba za povoljnijim uslovima koji bi olakšavali održanje, očuvanje i razvoj jezika i kulture, kao što stoji u članu 5. iste Konvencije, kao i zahtev da se preduzmu potrebne mera radi zaštite etničkog, kulturnog, jezičnog i verskog identiteta nacionalnih manjina, kao što je utvrđeno paragrafom 33. *Dokumenta sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS*.

Bez obzira na stepen dostupnosti koji države mogu odrediti, ne bi smeo da bude utvrđen na proizvoljan način. Od država se traži da poklone dužnu pažnju potrebama nacionalnih manjina koje određene zajednice trajno izražavaju i predstavljaju. Nacionalne manjine sa svoje strane, morale bi nastojati da postavljaju razumne zahteve. Morale bi da poklone dužnu pažnju legitimnim činiocima kao što su brojčana zastupljenost, demografska naseljenost u nekoj regiji (ili regijama), kao i spremnost da doprinesu trajnosti ovih usluga i ustanova tokom vremena.

## Duh međunarodnih instrumenata

Protokom godina došlo je do evolucije načina na koji su prava manjina formulisana u međunarodnim standardima. Pasivne formulacije poput "...pripadnicima manjina ne smeju se uskratiti prava...", koja postoji u *Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima* (1966), ustupile su mesto pozitivnijem, aktivnijem pristupu poput onoga "... države će zaštititi etnički, kulturni, jezički i verski identitet nacionalnih manjina... ", kako je napisano u *Dokumentu sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS* (1990). Ovakva progresivna promena pokazuje da restriktivno ili minimalističko tumačenje instrumenata nije u skladu s duhom u kojem su uobličeni.

Pored toga, stupanj dostupnosti mora biti utvrđen u skladu s pratećim načelima jednakosti i nediskriminacije, na način kako je predviđeno članom 1. *Povelje Ujedinjenih nacija* i članom 2. *Opšte deklaracije o ljudskim pravima* i ponovljeno u većini međunarodnih instrumenata. Trebalo bi posvetiti pažnju i uslovima koji su specifični u svakoj pojedinačnoj državi.

## Mere i sredstva

Države učesnice OEBS su podstaknute da pristupe problemu prava manjina na aktivan način, tj. u duhu paragrafa 31. *Dokumenta iz Kopenhagena* koji ih ohrabruje na usvajanje posebnih mera radi osiguravanja potpune jednakosti pripadnika nacionalnih manjina. U tom smislu, član 33. *Dokumenta iz Kopenhagena* zahteva od država da štite etnički, kulturni, jezički i verski identitet nacionalnih manjina koje žive na njihovoj teritoriji i da stvaraju uslove za unapređenje tog identiteta.

Ponekad su države učesnice OEBS suočene s ozbiljnim poreskim ograničenjima koja bi legitimno mogla da spreče njihovu sposobnost da sprovedu obrazovnu politiku i programe za dobrobit nacionalnih manjina. Mada se neka prava moraju odmah sprovesti u život, države bi morale da nastoje da postepeno postignu potpuno ostvarenje obrazovnih prava na jeziku manjine u skladu s maksimumom raspoloživih sredstava, uključujući međunarodnu pomoć i saradnju u duhu člana 2. *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*.

## Decentralizacija i učešće

Član 15. *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*, paragraf 30. *Dokumenta sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS* i član 3. *Deklaracije UN o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i*

*jezičkim manjinama*, podvlače potrebu da nacionalne manjine sudeluju u postupku donošenja odluka, posebno u slučajevima kada se razmatrana pitanja direktno tiču njih samih.

Delotvorno učešće u postupku donošenja odluka, posebno kada se tiču nacionalnih manjina, bitna je komponenta demokratskog procesa.

Države bi morale da olakšaju aktivno uključivanje roditelja na lokalnom i regionalnom nivou, kao i delotvorno učešće ustanova koje predstavljaju nacionalne manjine u obrazovnom postupku (uključujući postupak stvaranja nastavnog programa koji se tiče manjina), u duhu paragrafa 35. *Dokumenta iz Kopenhagena* koji naglašava važnost delotvornog učestvovanja pripadnika nacionalnih manjina u javnim poslovima, uključujući poslove koji se odnose na zaštitu i unapređivanje njihovog identiteta.

## Javne i privatne ustanove

Član 27. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* odnosi se na pravo manjina da upotrebljavaju svoj jezik u zajednici s drugim članovima svoje grupe. Član 13. *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* garantuje pravo roditelja da za svoju decu izaberu škole različite od onih koje su osnovale državne vlasti. Takođe, jemči pravo pojedincima i telima da osnivaju i upravljaju alternativnim obrazovnim ustanovama, sve dok one zadovoljavaju minimalne obrazovne standarde koje utvrđuje država. Član 13. *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* odnosi se na pravo manjina da osnivaju i upravljaju vlastitim obrazovnim ustanovama, iako država nema nikakvu obavezu da finansira te ustanove. Paragraf 32. *Dokumenta iz Kopenhagena* ni na koji način ne obavezuje državu da finansira te ustanove, ali izričito utvrđuje da te ustanove mogu tražiti javnu pomoć države u skladu s nacionalnim zakonodavstvom.

Pravo nacionalnih manjina da osnivaju svoje ustanove i da njima upravljaju, uključujući tu i obrazovne ustanove, čvrsto je utemeljeno u međunarodnom pravu i kao takvo mora da bude priznato. Iako država ima pravo nadzora nad ovim procesom, kako iz upravnog aspekta, tako i u skladu sa domaćim zakonodavstvom, ona ne sme sprečavati uživanje ovog prava nametanjem nerazumnih administrativnih zahteva koji mogu praktično onemogućiti nacionalnim manjinama osnivanje svojih obrazovnih ustanova.

Iako ne postoji nikakva formalna obaveza država da finansiraju ove privatne ustanove, one ne bi smele da budu onemogućene da traže sredstva iz svih domaćih i međunarodnih izvora.

## Osnovno i srednje obrazovanje manjina

Međunarodni instrumenti koji se odnose na obrazovanje na jeziku manjine utvrđuju da manjine ne samo da imaju pravo da očuvaju vlastiti identitet posredstvom maternjeg jezika, već da imaju i pravo da se uključe i učestvuju u široj nacionalnoj zajednici, tako što će učiti službeni jezik države.

S obzirom na to, postizanje višejezičnosti kod nacionalnih manjina država članica OEBS može se sagledati kao najdelotvorniji način ostvarivanja ciljeva međunarodnih instrumenata koji se odnose na zaštitu nacionalnih manjina i na njihovu integraciju.

Preporuke koje se odnose na osnovno i srednje obrazovanje predstavljaju smernice u razvoju politike obrazovanja na jeziku manjine i stvaranju odgovarajućih programa.

Ovakav pristup je predložen na temelju istraživanja procesa obrazovanja i predstavlja realistično tumačenje odgovarajućih međunarodnih normi. Delotvornost ovog pristupa zavisi od niza činilaca. Najpre, unekoliko ovaj pristup jača maternji jezik manjine korišćenjem u nastavi. Drugi činilac jeste obim do kog su dvojezični nastavnici uključeni u čitav obrazovni proces.

Dodatni činilac kojeg bi trebalo uzeti u obzir jeste opseg u kojem se i jezik manjine i službeni jezik države predaju kao predmeti tokom 12 godina školovanja i konačno, obim u kojem se oba jezika koriste kao sredstvo podučavanja na optimalan način u različitim fazama obrazovanja deteta.

Ovaj pristup teži stvaranju prostora za napredovanje slabijeg jezika. On je u bitnoj suprotnosti s drugim pristupima čiji je cilj učenje manjinskog jezika ili čak izvođenje minimalne nastave na manjinskom jeziku samo radi olakšavanja što ranijeg prelaza na nastavu isključivo na službenom jeziku države.

Pristupi koji zagovaraju utapanje, kada se nastavni program sprovodi isključivo na službenom jeziku države i kada su deca pripadnika manjine sasvim integrisana u razrede s decom pripadnika većine, nisu u skladu s međunarodnim standardima. Ovo se takođe odnosi na odvojene škole u kojima se čitav nastavni program predaje isključivo posredstvom materinjeg jezika manjine tokom čitavog obrazovnog postupka, i u kojima se jezik većine uopšte ne uči, ili se uči minimalno.

## Obrazovanje manjine u stručnim školama

Pravo pripadnika nacionalnih manjina da uče svoj materinji jezik ili da imaju nastavu na maternjem jeziku, kako stoji u paragrafu 34. *Dokumenta iz Kopenhagena* moralo bi da uključi pravo na stručnu obuku na maternjem jeziku u određenim predmetima. U duhu jednakosti i nediskriminacije, države OEBS morale

bi da osiguraju pristup takvoj poduci kada je želja za njom jasno iskazana i brojčano opravdana.

S druge strane, ne bi trebalo umanjivati ovlašćenja države da planira i nadzire svoju ekonomsku i obrazovnu politiku. Sposobnost učenika koji završavaju stručne škole na jeziku manjine da se profesionalno koriste i službenim jezikom države, trebalo bi da bude prednost. Ona bi im omogućila da radeći i u regiji u kojoj je koncentrisana dotična nacionalna manjina i bilo gde drugde u državi. U vreme prelaza na tržišnu privredu koja pretpostavlja nesmetano kretanje roba, usluga i radne snage, takvo ograničenje bi moglo da oteža državi kako otvaranje mogućnosti za zapošljavanje, tako i celovit ekonomski razvoj. Stručno obrazovanje na maternjem jeziku nacionalnih manjina stoga treba da osigura da učenici o kojima se radi dobiju i odgovarajuću obuku na službenom jeziku ili službenim jezicima države.

## Visokoškolsko obrazovanje manjine

Kao i u prethodnom slučaju, pravo da se uči maternji jezik i da se na njemu sprovodi nastava, kao što stoji u paragrafu 34. *Dokumenta iz Kopenhagena*, moglo bi da uključi i pravo nacionalnih manjina na visokoškolsko obrazovanje na maternjem jeziku. U tom slučaju trebalo bi ponovo uzeti u obzir načela jednake dostupnosti i nediskriminacije, kao i potrebe zajednice i broj pripadnika manjine. U nedostatku državnog finansiranja, sloboda manjina da osnivaju vlastite visokoškolske ustanove ne bi se smela ograničavati.

Paragraf 33. *Dokumenta iz Kopenhagena* naglašava važnost države ne samo pri zaštiti identiteta manjina, već i njegovog unapređenja. U tom smislu, države bi morale da razmotre mogućnost visokoškolskog obrazovanja na jeziku nacionalne manjine tamo gde se za to ukaže potreba i gde to brojčana zastupljenost manjine opravdava. U tom kontekstu, visokoškolsko obrazovanje na maternjem jeziku ne bi se smelo ograničiti na obuku nastavnika.

Znajući sve ovo, moraju se uzeti u obzir finansijska ograničenja s kojima se susreću one države koje prelaze na tržišnu ekonomiju. Osiguravanje visokoškolskog obrazovanja na jeziku manjine nije isto što i osnivanje paralelnih infrastruktura. Štaviše, otvaranje paralelnih obrazovnih ustanova na univerzitetskom nivou moglo bi da doprinese izolovanju manjine od većine. Član 26. *Opšte deklaracije o ljudskim pravima* naglašava da je cilj obrazovanja unapređivanje razumevanja, tolerancije i prijateljstva među narodima, rasnim i verskim grupama. U tom duhu, a imajući u vidu integraciju, intelektualni i kulturni razvoj većinskih i manjinskih naroda ne bi se smeo odvijati u izolaciji.

## Nastavni program

Posle Drugog svetskog rata sve veći broj međunarodnih instrumenata stavlja sve veći naglasak na ciljeve obrazovanja. Prema tim instrumentima, od obrazovanja se traži ne samo da osigura strogo akademsku i tehničku obuku, već da ugradi i vrednosti kao što su tolerancija, pluralizam, antirasizam i međunarodni sklad i sklad između zajednica. Ti zahtevi očigledno postavljaju posebnu odgovornost prema državama koje imaju nacionalne manjine unutar svojih granica. U njima su problem suživota između pojedinih etničkih skupina i sklad od životne važnosti za njihovu unutrašnju stabilnost. Takav suživot i sklad takođe su važni činoci za očuvanje regionalnog mira i bezbednosti.

Član 4. *Deklaracije UN o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama* zahteva od država da "podstiču poznavanje istorije, tradicije, jezika i kulture manjina koje postoje na njihovoj teritoriji". Član 12. *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* traži od država da "neguju poznavanje kulture, istorije, jezika i vere svojih nacionalnih manjina".

Paragraf 34. *Dokumenta sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS* poziva se na zahtev da u školskim programima države "vode računa i o istoriji i kulturi nacionalnih manjina".

Ovi zahtevi stvaraju obavezu državama da u školskom programu ostave prostor za nastavu istorije i tradicija različitih nacionalnih manjina koje žive unutar njihovih granica. Državne vlasti to mogu činiti jednostrano, bez uvažavanja potrebe za učešćem nacionalnih manjina o kojima je reč. Ipak, ovakav pristup se ne preporučuje i mogao bi da bude štetan.

Član 15. *Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, paragraf 30. Dokumenta iz Kopenhagena sa Konferencije o ljudskoj dimenziji KEBS i član 3. Deklaracije UN o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama* naglašavaju potrebu da nacionalne manjine učestvuju u postupku donošenja odluka, posebno u slučajevima kada se problemi direktno tiču njih samih.

Osnivanje centara za stvaranje obrazovnih programa na jeziku manjine omogućilo bi stoga ovaj dvostruki proces i osiguralo bi njihov kvalitet i stručnost.

## Završne napomene

Pravo na obrazovanje manjina je osetljivo pitanje u nekoliko država učesnica OEBS. Istovremeno, obrazovni proces ima potencijal koji može delotvorno olakšati i ojačati međusobno poštovanje i razumevanje između različitih zajednica unutar tih država učesnica.

S obzirom na osetljivu prirodu ovog problema u sadašnjem trenutku, i s obzirom na unekoliko nedorečenu i uopštenu prirodu standarda sadržanih u različitim međunarodnim instrumentima koji se bave ljudskim pravima, stvaranje niza preporuka može doprineti boljem razumevanju i pristupanju problemima prava na obrazovanje manjina. Haške preporuke nemaju namjeru da budu sveobuhvatne. Njihova je svrha da pruže opšti okvir koji državama može da pomogne u procesu razvijanja politike koja se tiče obrazovanja manjina.

# **PREPORUKE IZ OSLA O PRAVU NACIONALNIH MANJINA NA UPOTREBU SOPSTVENOG JEZIKA**

## **I OBJAŠNJENJE**

**februar 1998**

### **Uvod**

U svojim Helsinškim odlukama iz jula 1992. godine, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), ustanovila je Visokog komesara za nacionalne manjine kao "instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Ovakav mandat je u velikoj meri nastao kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji za koju su mnogi strahovali da bi se mogla ponoviti drugde u Evropi, naročito u državama u procesu tranzicije ka demokratiji i koja je mogla da potkopa obećanja o miru i prosperitetu nagoveštena u Pariskoj povelji za Novu Evropu koju su usvojili šefovi država i vlada u novembru 1990. godine.

Gospodin Maks Van der Štul (Max van der Stoel) preuzeo je dužnost prvog Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS (VKNM) 1. januara 1993. godine. Na osnovu svog značajnog ličnog iskustva bivšeg člana Parlamenta, ministra inostranih poslova Holandije, stalnog predstavnika u Ujedinjenim nacijama i dugogodišnjeg zagovornika ljudskih prava, gospodin Van der Štul je usmerio svoju pažnju na brojne sporove između manjina i centralnih vlasti u Evropi, koji su, po njegovom mišljenju, mogli da prerastu u ozbiljnije sukobe. Radeći nenametljivo, diplomatskim sredstvima, VKNM je razvio svoju aktivnost u sledećim zemljama: Albaniji, Estoniji, Hrvatskoj, Kazahstanu, Kirgiziji, Latviji, Maarskoj, Bivšoj Jugoslovenskoj Republici Makedoniji, Rumuniji, Slovačkoj i Ukrajini. Njegovo delovanje je bilo prevashodno usredsređeno na situacije vezane za pripadnike nacionalnih/etničkih grupa koje čine većinsko stanovništvo u jednoj a manjinsko stanovništvo u drugoj državi i na taj način uključuje interese vlasti svake od tih država, predstavljaju i mogući izvor međudržavnih napetosti, pa čak i sukoba. Zaista, takve su napetosti predodredile veći deo evropske istorije.

Baveći se suštinom napetosti vezanih za nacionalne manjine VKNM pristupa tim pitanjima kao nezavisan, objekivan i kooperativan činilac. Mada delatnost VKNM ne predstavlja nadzorni mehanizam, on koristi međunarodne

standarde koje su prihvatile sve države kao okvir analize i kao temelj svojih pojedinačnih preporuka. S tim u vezi, važno je podsetiti se obaveza koje su prihvatile sve države učesnice OEBS, a posebno Dokumenta iz Kopenhaga usvojenog na Konferenciji ljudske dimenzije 1990. godine koji, u delu IV razrađuje detaljne obaveze vezane za nacionalne manjine. Takođe je važno spomenuti da su zemlje učesnice OEBS dužne da poštuju obaveze Ujedinjenih nacija koje se odnose na ljudska prava, uključuju i i prava manjina, kao i da većinu država članica OEBS obavezuju i standardi Saveta Evrope.

Posle pet godina žive aktivnosti VKNM je uočio neka stalna pitanja i teme koja su postala predmet njegove pažnje u velikom boju država u kojima deluje. Jedno takvo pitanje je i pravo na upotrebu jezika nacionalnih manjina kao pravo pripadnika nacionalnih manjina da koriste svoj jezik u privatnoj i javnoj sferi. Međunarodni instrumenti iz oblasti ljudskih prava pozivaju se upravo na to pravo u više različitih situacija. S jedne strane, jezik je lična stvar usko povezana s identitetom. S druge strane, jezik je ključno sredstvo društvene organizacije koje u mnogim situacijama postaje predmet javnog interesa. Sigurno je da je upotreba jezika vezana za različite vidove funkcionisanja države. U demokratskoj državi koja poštuje ljudska prava, prilagođavanje postojećim različitostima tako postaje važno pitanje politike i prava. Propust da se postigne odgovarajuć ravnoteža može da prouzrokuje međuetničke napetosti.

Imajući sve to u vidu, u leto 1996. godine VKNM zamolio je Fondaciju za međuetničke odnose da zatraži mišljenje manje grupe međunarodno priznatih stručnjaka radi dobijanja preporuka o odgovarajućoj i celovitoj primeni prava pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu svoga jezika na području zemalja OEBS. Slična molba VKNM već je ranije dovela do usvajanja Haških preporuka o pravima nacionalnih manjina na obrazovanje. Budući da Haške preporuke sveobuhvatno obrađuju upotrebu jednog ili više jezika nacionalnih manjina na polju obrazovanja, odlučeno je da se ovom prilikom stručnjaci ne bave tim pitanjem.

Fondacija za međuetničke odnose – nevladina organizacija koja je ustanovljena 1993. godine s ciljem da pruži posebnu pomoć VKNM – organizovala je seriju konsultacija sa stručnjacima iz različitih relevantnih disciplina, uključuju i dva sastanka u Oslu i jedan u Hagu. Među ekspertima koji su konsultovani nalazili su se pravници koji se bave međunarodnim pravom, kao i lingvisti, advokati i analitičari koji se bave problemima i potrebama manjina. Bili su to sledeći stručnjaci: profesor Gudmundur Alfredsson, ko-direktor, Raoul Wallenberg Institut (Švedska); profesor Asbjørn Eide, viši saradnik, Norveški institut za ljudska prava (Norveška); Angelita Kamenska, viši istraživač, Latvijski centar za ljudska prava i etničke studije (Latvija); Dónall Ó R'gáin, generalni sekretar, Evropski ured za manje upotrebljavane jezike (Irska); Beate Slydal, savetnica, Norveški forum za slobodu izražavanja (Norveška); dr. Miquel Strubell, direktor, Institut katalanskih sociolingvisti, Vlada Katalonije (Španija); profesor György Szepe, Odsek za nauku o jeziku na Univerzitetu Janus Panonius (Maarska); profesor Patrick Thornberry,



Pravni fakultet Univerziteta Keele (Ujedinjeno Kraljevstvo); dr. Fernand de Varennes, direktor Azijsko-pacifičkog centra za ljudska prava i sprečavanje etničkih sukoba (Australija); profesor Bruno de Witte, Pravni fakultet Univerziteta u Maastrichtu (Holandija); Jean-Marie Woehrling, Institut de droit local alsacien-mosellan (Francuska).

S obzirom da su postojeći standardi o pravima manjina deo ljudskih prava, polazište za konsultativne razgovore bila je pretpostavka da će država poštovati svoje obveze u pogledu ljudskih prava, uključujući posebno jednakost i sprečavanje diskriminacije, slobodu izražavanja, slobodu okupljanja i udruživanja, kao i sva prava i slobode pripadnika nacionalnih manjina.

Pošlo se od pretpostavke da je krajnji cilj svih ljudskih prava potpun i slobodan razvoj svake pojedinačne ljudske ličnosti pod jednakim uslovima. Prema tome, pošlo se od pretpostavke da bi građansko društvo trebalo da bude otvoreno i pokretljivo, kako bi obuhvatilo sve pojedince, pa tako i pripadnike nacionalnih manjina. S obzirom da je upotreba jezika, u osnovi, takođe pitanje komunikacije, društvena dimenzija iskustva svakog pojedinca takođe je uzeta kao nužna pretpostavka.

Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika pokušavaju da jednostavnim jezikom pojasne šta sve sadrži pravo manjine da upotrebljava svoj jezik, koje se generalno primenjuje u situacijama u kojima deluje VKNM. Osim toga, standardi su protumačeni na način koji omogućava njihovu doslednu primenu. Preporuke su podeljene na podnaslove koji odgovaraju jezičkim problemima koji se javljaju u praksi. Iscrpnije objašnjenje Preporuka nalazi se u pridodatom Objašnjenju, u kojem se jasno ukazuje na odgovarajuće međunarodne standarde. Svaka preporuka bi trebalo da se čita zajedno s odgovarajućim delovima Objašnjenja.

Postoji nada da će ove Preporuke biti korisno uputstvo za razvoj državne politike i zakona koji će doprineti delotvornoj primeni jezičkih prava pripadnika nacionalnih manjina, posebno u javnoj sferi.

Mada se ove preporuke odnose na upotrebu jezika od strane pripadnika nacionalnih manjina, treba primetiti da bi se snaga Preporuka i međunarodnih instrumenata iz kojih su one proizašle, mogla potencijalno primeniti i na ostale tipove manjina. Ove preporuke imaju za cilj da razjasne postojeća prava. One nisu zamišljene tako da ograničavaju ljudska prava bilo kog lica ili grupe.

## PREPORUKE IZ OSLA O JEZIČKIM PRAVIMA NACIONALNIH MANJINA

### IMENA

1) Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da koriste svoja lična imena na maternjem jeziku, u skladu sa svojom tradicijom i jezičkim pravilima. Ova imena moraju biti službeno priznata i organi vlasti moraju da ih koriste.

2) Isto tako i privatne ustanove, kao što su kulturna udruženja i poslovne firme koje su osnovali pripadnici nacionalnih manjina, moraju uživati ista prava u pogledu svojih imena.

3) U područjima gde živi značajan broj pripadnika nacionalnih manjina i ukoliko za to postoji očigledan zahtev, organi vlasti su dužni da omoguće isticanje lokalnih naziva, imena ulica i drugih topografskih znakova i na jeziku nacionalne manjine.

### RELIGIJA

4) Prilikom ispovedanja vere i obavljanja verskih obreda svoje veroispovedi, pojedinačno ili u zajednici s drugima, svako lice ima pravo da se koristi jezikom ili jezicima po vlastitom izboru.

5) Prilikom verskih svečanosti ili obreda koji se istovremeno tiču građanskog statusa i proizvode pravne posledice u dotičnoj državi, država može zahtevati da potvrde i dokumenti koji se odnose na taj status budu sastavljeni i na službenom jeziku ili jezicima države. Država može zahtevati da dokumentacija koja se odnosi na građanski status koju čuvaju verske vlasti, takođe bude na službenom jeziku ili jezicima države.

### ŽIVOT ZAJEDNICE I NEVLADINE ORGANIZACIJE

6) Sva lica, uključujući i ona koja pripadaju nacionalnim manjinama, imaju pravo da osnivaju svoje nevladine organizacije, udruženja i ustanove i da njima upravljaju. Ove organizacije mogu da koriste jezik ili jezike po vlastitom izboru. Država ne sme da diskriminiše ove organizacije na osnovu jezika niti da neosnovano

ograničava njihovo pravo da traže izvore finansiranja iz državnog budžeta, međunarodnih izvora ili privatnog sektora.

7) Ako država aktivno pomaže delatnosti, u društvenim, kulturnim, sportskim i drugim oblastima, pravičan udeo ukupnih sredstava koje država izdvaja u tu svrhu mora se dodeliti kao podrška aktivnostima koje preduzimaju pripadnici nacionalnih manjina. Finansijska potpora države delatnostima koje se odvijaju na jeziku/jezicima pripadnika nacionalnih manjina u tim oblastima dodeljivaće se na nediskriminatorskoj osnovi.

### *MEDIJI*

8) Pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da osnivaju i održavaju medije na svom jeziku. Zakonski propisi o elektronskim medijima moraju se temeljiti na objektivnim i nediskriminatorским kriterijumima i ne smeju se koristiti za ograničavanje uživanja prava manjina.

9) Pripadnici nacionalnih manjina trebalo bi da raspolazu određenim vremenom za emitovanje na sopstvenom jeziku na elektronskim medijima koji se finansiraju iz javnih prihoda. Količina i kvalitet vremena predviđenog za emitovanje na jeziku dotične nacionalne manjine na državnom, regionalnom i lokalnom nivou trebalo bi da odgovaraju njenoj brojčanoj zastupljenosti, koncentraciji, kao i situaciji i potrebama nacionalne manjine.

10) Mora se obezbediti nezavisnost javnih i privatnih programa na jeziku ili jezicima nacionalnih manjina. Uredništva javnih medija koja nadgledaju sadržaj i programsko usmerenje trebalo bi da budu nezavisna i da uključe pripadnike nacionalnih manjina koji bi delovali u nezavisnom svojstvu.

11) Pristup inostranim medijima ne sme da bude nepotrebno ograničavan. Mogućnost ovog pristupa ne bi smela da bude izgovor za skraćivanje vremena emitovanja dodeljenog nacionalnoj manjini u medijima koji se finansiraju iz javnih izvora u državi u kojoj dotična manjina živi.

### *PRIVREDNI ŽIVOT*

12) Sva lica, uključuju i i pripadnike nacionalnih manjina, imaju pravo da vode privatne firme na jeziku ili jezicima po sopstvenom izboru. Država može zahtevati da se u te svrhe dodatno koristi i službeni jezik ili jezici države samo ukoliko se pokaže da za to postoji legitimni javni interes, kao što su zaštita radnika ili potrošača ili prilikom poslovanja tih firmi i državnih vlasti.

### *ORGANI UPRAVE I JAVNE SLUŽBE*

13) U regionima i u mestima gde živi veliki broj pripadnika nacionalnih manjini i gde za to postoji iskazana želja, oni moraju imati pravo da od regionalnih i/ili lokalnih vlasti i javnih ustanova dobijaju isprave i potvrde i na službenom jeziku ili jezicima države, i na jezicima nacionalne manjine. Isto tako, regionalne i/ili lokalne vlasti i javne ustanove moraju čuvati odgovarajuću dokumentaciju građana i na jeziku nacionalne manjine.

14) Pripadnici nacionalnih manjina moraju imati odgovarajuće mogućnosti da koriste svoj jezik u opštenju s organima uprave, posebno u regionima i mestima gde je iskazana takva želja i gde žive u velikom broju. Na sličan način i organi uprave moraju, uvek gde je to moguće obezbediti da se javne usluge pružaju i na jeziku nacionalne manjine. U tu svrhu moraju da usvoje i da vode odgovarajuće programe i politiku zapošljavanja i/ili obuke.

15) U regionima i mestima gde lica koja pripadaju nacionalnoj manjini žive u velikom broju, država mora da preduzme mere kojima će osigurati da izabrani članovi regionalnih i lokalnih državnih organa mogu koristiti i jezik nacionalne manjine prilikom rada u takvim telima.

### *NEZAVISNE DRŽAVNE USTANOVE*

16) Države u kojima žive pripadnici nacionalnih manjina morale bi da, osim odgovarajuće sudske zaštite, osiguraju tim licima i pristup nezavisnim državnim ustanovama, kao što su kancelarije ombudsmana ili komisije za ljudska prava u slučajevima kada osećaju da je povređeno njihovo pravo na upotrebu jezika.

### *SUDSKE VLASTI*

17) Sva lica, uključuju i i pripadnike nacionalnih manjina, imaju pravo da budu pravovremeno obavestena, na jeziku koji razumeju o razlozima njihovog hapšenja i/ili pritvora, i o prirodi i uzrocima bilo kakve optužbe protiv njih, kao i pravo da se brane na tom jeziku, ako je potrebno, uz besplatnu pomoć sudskog tumača, i to pre suđenja, za vreme suđenja i tokom žalbenog postupka.

18) U regionima i mestima u kojima pripadnici nacionalnih manjina žive u velikom broju i gde je za to iskazana želja, lica koje pripadaju toj manjini morala bi da imaju pravo da se izražavaju na vlastitom jeziku tokom sudskih postupaka, ako je potrebno uz besplatnu pomoć tumača i/ili prevodilaca.

19) U onim regionima ili mestima gde pripadnici nacionalnih manjina žive u velikom broju i gde je za to iskazana želja, države bi morale da poklone dužnu pažnju mogućnosti da se svi sudski postupci koji se tiču ovih lica vode na jeziku manjine.

## LIŠAVANJE SLOBODE

20) Direktor i drugo osoblje zatvorske ustanove moraju govoriti jezik ili jezike najvećeg broja zatvorenika ili jezik koji najveći deo njih razume. Programi zapošljavanja i obuke morali bi da budu usmereni ka tom cilju. Uvek kada je to potrebno moraju se koristiti usluge tumača.

21) Pritvorene osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama moraju imati pravo da upotrebljavaju jezik po svom izboru u komunikaciji sa ostalim zatvorenicima i ostalim osobama. Vlasti moraju, uvek kada je moguće, usvajati mere koje zatvorenicima omogućavaju komuniciranje na vlastitom jeziku, kako usmeno, tako i u privatnoj prepisci, u okvirima propisanim zakonom. S tim u vezi, pritvoreno lice ili zatvorenik, po pravilu bi morao da bude smešten u pritvor ili u zatvor koji se nalazi u blizini njegovog stalnog prebivališta.

## **OBJAŠNJENJE PREPORUKA IZ OSLA O PRAVU NACIONALNIH MANJINA NA UPOTREBU VLASTITOG JEZIKA**

### Opšti uvod

Član 1. *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima* poziva se na dostojanstvo svih ljudskih bića kao na temeljni koncept na kojem se zasnivaju svi standardi o ljudskim pravima. Član 1. *Deklaracije* kaže: "Sva su ljudska bića rođena slobodna i s jednakim dostojanstvom i pravima". Isticanje važnosti ovoga člana nikada se ne može dovoljno naglasiti. Ne samo da se odnosi na ljudska prava uopšte, nego je i jedan od osnova na kojem počiva pravo pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika. Jednakost u dostojanstvu i pravima pretpostavlja poštovanje identiteta pojedinca kao ljudskog bića. Jezik je jedna od najosnovnijih odrednica ljudskog identiteta. Stoga je poštovanje dostojanstva neke osobe usko povezano sa poštovanjem identiteta te osobe, pa tako i sa poštovanjem njenog maternjeg jezika.

U tom smislu, od posebnog je značaja *Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima*. Član 2. *Pakta* zahteva od država da osiguraju i poštuju ljudska prava pojedinaca koji se nalaze na njihovoj teritoriji i pod njihovom jurisdikcijom "bez obzira na razlike kao što je, na primer... jezik". Član 19. *Pakta* jemči slobodu izražavanja koja, kako je rečeno u *Paktu*, ne samo da garantuje pravo da se pružaju i primaju informacije i ideje bilo kojim sredstvima i bez obzira na granice, već jemči i pravo da se to čini posredstvom ili na jeziku po sopstvenom izboru. Pružanje i primanje informacija takođe podrazumeva da ljudi deluju unutar zajednice. U tom smislu od posebnog značaja mogu da budu članovi 21. i 22. *Pakta* koji jemče slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.

Na sličan način, u Evropi sloboda izražavanja koja je predviđena članom 10. *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, u skladu s članom 14. iste Konvencije "osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi kao što je... jezik..." Izričito se pozivajući na *Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima* i na *Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*, *Deklaracija o slobodi izražavanja i informisanja* Saveta Evrope potvrđuje "da je sloboda izražavanja i informisanja potrebna za društveni, privredni, kulturni i politički razvoj svakog ljudskog bića, i predstavlja uslov harmoničnog napretka društvenih i kulturnih grupa, naroda i međunarodne zajednice". U vezi s tim od posebnog su značaja slobode mirnog okupljanja i udruživanja zajamčene članom 11. *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*.

U okviru Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS), iste osnovne ideje o slobodi izražavanja, okupljanja i udruživanja nabrojane su u paragrafima 9.1 – 9.3 *Dokumenta iz Kopenhagena sa sastanka Konferencije o ljudskoj dimenziji*.

U *Pariskoj povelji za Novu Evropu*, šefovi država i vlada zemalja učesnica OEBS "potvrđuju da, bez diskriminacije, svaki pojedinac ima pravo na: ... slobodu izražavanja, slobodu udruživanja i mirnog okupljanja..."

Član 27. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* je druga ključna odredba koja je u direktnoj vezi s jezičkim pravima nacionalnih manjina. Potvrđuje da "licima koja pripadaju... manjinama neće biti uskraćeno pravo da, u zajednici s drugim članovima svoje grupe, ... upotrebljavaju svoj jezik".

Na sličan način, član 2(1) *Deklaracije UN o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama* proglašava pravo pripadnika nacionalnih manjina da "upotrebljavaju svoj jezik, u privatnom i javnom životu, slobodno i bez ometanja ili bilo kakvog oblika diskriminacije". Član 10(1) *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* Saveta Evrope utvrđuje da će države priznati pravo pripadnicima nacionalnih manjina "da slobodno i bez ometanja upotrebljavaju svoj jezik, u privatnom i javnom životu, u usmenom i pismenom obliku".

Iako se ovi instrumenti pozivaju na upotrebu jezika manjine u javnom i privatnom životu, oni jasno ne odvajaju "javnu" od "privatne" sfere. Zapravo, ove se sfere mogu preklapati. To je slučaj, na primer, kada pojedinci, delujući sami ili u zajednici s drugima, traže osnivanje vlastitih privatnih medija ili škola. Nešto što započne kao privatna inicijativa, može da postane predmet legitimnog javnog interesa. Takav interes može da dovede do donošenja određenih javnih propisa.

Ne može se razmatrati upotreba jezika manjine "u javnom i privatnom životu" od strane pripadnika nacionalnih manjina a da se ne spomene obrazovanje. Pitanja obrazovanja s obzirom na jezike nacionalnih manjina, iscrpno su obrađena u Haškim preporukama o pravima nacionalnih manjina na obrazovanje, koje je za potrebe Visokog komesara za nacionalne manjine OEBS sačinila Fondacija za međuetničke odnose u saradnji sa stručnjacima od međunarodnog ugleda u oblasti međunarodno zajemčenih ljudskih prava i obrazovanja. Haške preporuke su sastavljene u nameri da omoguće bolje razumevanje međunarodnih instrumenata koji se odnose na prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u sferi koja je od životnog značaja za očuvanje i razvoj identiteta pripadnika nacionalnih manjina.

Prema međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, ljudska prava su univerzalna i njihovo uživanje se mora omogućiti ravnopravno i bez diskriminacije.

Većina ljudskih prava, međutim, nije apsolutna. Instrumenti predviđaju određeni broj situacija u kojima bi države imale pravo da ograniče uživanje određenih prava. Ograničenja dopustiva međunarodnim normama koje se bavi ljudskim pravima mogu se uvoditi u za život opasnim vanrednim situacijama i u situacijama koje predstavljaju pretnju pravima i slobodama drugih lica, ili u situacijama koje ugrožavaju javni moral, javno zdravlje, nacionalnu bezbednost i blagostanje demokratskog društva.<sup>1</sup> Prema normama iz domena zaštite ljudskih prava ograničenja sloboda bi trebalo restriktivno tumačiti.

Prava pripadnika nacionalnih manjina da upotrebljavaju svoj jezik/jezike u javnom i privatnom životu, kao što stoji u Preporukama iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika, moraju se sagledati u uravnoteženom kontekstu potpunijeg učešća u široj društvenoj zajednici. Preporuke ne predlažu izolacionistički pristup, već pristup koji podstiče ravnotežu između prava osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama na očuvanje i razvoj sopstvenog identiteta, kulture i jezika i nužnosti da se osigura njihova sposobnost da se integrišu u širu društvenu zajednicu kao punopravni i ravnopravni članovi. Iz te perspektive, do takve integracije ne može doći bez odgovarajućeg poznavanja službenog jezika ili službenih jezika dotične države. Preporuka za takvo obrazovanje sadržana je u članovima 13. i 14. *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim*

<sup>1</sup> Gore navedena ograničenja su uključena, npr. u sledećim odredbama:  
 čl. 30. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima  
 čl. 19 (3) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima  
 čl. 10 (2) Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

*pravima* i u članovima 28. i 29. *Konvencije o pravima deteta*, koji takođe govore o pravu na obrazovanje i od države zahtevaju da ga učini obaveznim. Istovremeno, član 14(3) *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* određuje da se učenje jezika manjine "sprovodi bez predrasuda u odnosu na učenje službenog jezika ili na nastavu na službenom jeziku"

## IMENA

1) Član 11(1) *Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina* određuje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da koriste svoje ime, očevo ime i svoje prezime na svom jeziku. Uživanje ovog prava je od temeljnog značaja za lični identitet pojedinca i ono bi se moralo primenjivati u svetlu okolnosti specifičnih za svaku državu. Na primer, bilo bi opravdano da javne vlasti koriste pismo službenog jezika ili službenih jezika države radi evidentiranja imena osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama u njihovom fonetskom obliku. Međutim, to se mora učiniti u skladu s jezičkim sistemom i tradicijom dotične nacionalne manjine. S obzirom na ovo temeljno pravo koje se odnosi i na jezik i na identitet pojedinaca, osobe koje su organi vlasti prisilili da se odreknu svog izvornog imena ili čija su imena promenjena protiv njihove volje, morale bi da imaju pravo na povraćaj imena bez ikakvih troškova.

2) Imena su takođe važan element zajedničkog identiteta, posebno kada je reč o licima koja pripadaju nacionalnim manjinama i deluju i u "zajednici". Član 2(1) *Deklaracije UN o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama* utvrđuje pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da "upotrebljavaju vlastiti jezik, u privatnom i u javnom životu, slobodno i bez ometanja ili bilo kakvog oblika diskriminacije". Član 10(1) *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* utvrđuje da će države priznati pravo osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama da "slobodno i bez ometanja upotrebljavaju manjinski jezik, u privatnom i u javnom životu, u usmenom i pismenom obliku". Član 27. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* određuje da "licima koja pripadaju... manjinama ne sme da bude uskraćeno pravo da, u zajednici s drugim članovima njihove grupe... upotrebljavaju svoj jezik". Pravo lica na upotrebu sopstvenog jezika u javnosti, u zajednici s drugima i bez ometanja ili bilo kakvog oblika diskriminacije, čvrst je dokaz da pravna lica kao što su ustanove, udruženja, organizacije ili poslovne firme koje su osnovale i kojima upravljaju pripadnici nacionalnih manjina uživaju pravo na izbor naziva po sopstvenom izboru na jeziku manjine. Takav naziv organi vlasti moraju priznati i ono se mora koristiti u skladu s jezičkim sistemom dotične zajednice i njenim tradicijama.

3) Član 11(3) *Okvirne konvencije* utvrđuje da "u područjima u kojima tradicionalno živi velik broj pripadnika nacionalne manjine, ugovornice moraju nastojati... da ističu tradicionalna lokalna imena, imena ulica i ostale topografske

znake namenjene javnosti i na manjinskom jeziku tamo gde postoji dovoljna potreba za takvim isticanjem". Odbijanje da se prizna valjanost ovakvih istorijskih znakova može biti pokušaj da se promeni istorija i asimilira manjina, što predstavlja ozbiljnu pretnju identitetu pripadnika manjina.

## RELIGIJA

4) Član 27. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* potvrđuje da "u državama u kojima postoje etničke, verske i jezičke manjine, pripadnicima tih manjina ne sme da bude uskraćeno pravo da, u zajednici s drugim pripadnicima njihove grupe... ispovedaju i praktikuju svoju veru ili upotrebljavaju svoj jezik". Član 3(1) Deklaracije UN o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama određuje da "osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama mogu da ostvare svoja prava... bilo pojedinačno, bilo u zajednici s drugim članovima svoje grupe, bez ikakve diskriminacije".

Verska uverenja i njihovo ispovedanje "u zajednici" je veoma važna oblast za mnoge pripadnike nacionalnih manjina. U tom smislu vredi spomenuti da je pravo na sopstvenu veru neograničeno i zajemčeno članom 18(1) *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* članom 9(1) *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*. Međutim, sloboda da se iskažu vera i uverenja, koja obuhvata i javne obrede, podleže nizu ograničenja koja su navedena u dopunskim stavovima istih članova. Ta ograničenja moraju da budu propisana zakonom i da se odnose na zaštitu javne sigurnosti, reda, zdravlja, morala i na zaštitu osnovnih prava i sloboda drugih. Ona moraju biti razumna i proporcionalna cilju kojem teže, a države im ne smeju pribegavati u nameri da guše legitimne duhovne, jezičke ili kulturne težnje pripadnika nacionalnih manjina.

S aspekta manjina, ispovedanje vere je često vrlo usko povezano s očuvanjem kulturnog i jezičkog identiteta. Pravo na upotrebu jezika manjine prilikom javnog obreda je isto toliko bitno koliko i pravo na osnivanje verskih ustanova ili pravo na javno ispovedanje vere. Stoga javne vlasti ne smeju da postavljaju neopravdana ograničenja za javne obrede ili na upotrebu bilo kog jezika prilikom javnog obreda, bez obzira da li se radi o maternjem jeziku nacionalne manjine ili liturgijskom jeziku koji upotrebljava zajednica.

5) Verski obredi kao što su venčanja ili pogrebi mogu da budu priznati i kao zakonski građanski akti koji određuju građanski status u nekim zemljama. U tim slučajevima u obzir treba uzeti javni interes. Uvažavajući načelo da administrativni razlozi ne bi smeli da ometaju uživanje ljudskih prava, javne vlasti ne bi smele da postavljaju verskim zajednicama nikakva jezička ograničenja. To bi se na isti način moralo odnositi i na bilo koje upravne funkcije koje verske zajednice preuzmu, a koje zadiru u nadležnosti civilnih vlasti. Međutim, država može od verske zajednice da zahteva evidentiranje zakonskih građanskih postupaka za koje je ovlašćena na

službenom jeziku ili jezicima države kako bi država mogla da obavlja svoje zakonom određene regulativne i upravne zadatke.

## ŽIVOT ZAJEDNICE I NEVLADINE ORGANIZACIJE

6) Zajednički život pripadnika nacionalnih manjina i njihovo delovanje "u zajednici", onako kako je utvrđeno u međunarodnim instrumentima, dolazi do izražaja u brojnim delatnostima i oblastima. Nimalo nevažan je i život njihovih nevladinih organizacija, udruženja i ustanova čije je postojanje obično od životnog značaja za očuvanje i razvoj njihovog identiteta i generalno se smatra da koristi i doprinosi razvoju civilnog društva i demokratskih vrednosti unutar država.

Članovi 21. i 22. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* i član 11. *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* jemči pravo lica na mirno okupljanje i na slobodu udruživanja. Pravo osoba da deluju "u zajednici" s drugim pripadnicima svoje grupe – njihovo pravo na osnivanje i upravljanje svojim nevladinim organizacijama, udruženjima i ustanovama – jedno je od osnovnih obeležja otvorenog i demokratskog društva. Član 27. istog *Pakta* potvrđuje da "licima koje pripadaju... manjinama ne sme biti uskraćeno pravo da, zajedno s ostalim pripadnicima svoje grupe... upotrebljavaju svoj jezik". Prema tome, organi vlasti po pravilu se ne smeju mešati u unutrašnje poslove tih entiteta koji "deluju u zajednici", niti im smeju postavljati bilo kakva ograničenja, osim onih koja su dopuštena po međunarodnom pravu. Član 17(2) *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* na sličan način obavezuje države "da ne ometaju pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da učestvuju u delatnostima nevladinih organizacija bilo na nacionalnom, bilo na međunarodnom planu".

Član 2(1) *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* utvrđuje da svaka država preuzima obavezu da "osigura svim pojedincima na svojoj teritoriji i u okviru svoje nadležnosti prava zajemčena ovim *Paktom*, bez razlike po bilo kojoj osnovi, kao što je... jezik". U skladu s tim standardom, države ne smeju da dovode u diskriminatorni položaj nevladine organizacije po osnovi jezika, niti da im postavljaju bilo kakve neopravdane jezičke zahteve. Uprkos tome, organi vlasti mogu da zahtevaju da takve organizacije, udruženja i ustanove poštuju odredbe prava, na temelju legitimnog javnog interesa, uključujući upotrebu službenog jezika ili službenih jezika države u situacijama koje zahtevaju saradnju s organima vlasti.

Što se tiče sredstava, paragraf 32.2. *Dokumenta iz Kopenhagena* utvrđuje da osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo da "osnivaju i vode sopstvene obrazovne, kulturne i verske ustanove, organizacije i udruženja i da traže dobrovoljne finansijske i druge doprinose kao i javnu pomoć, u skladu sa domaćim zakonodavstvom". Prema tome, države ne bi smele da sprečavaju te entitete da traže finansijska sredstva iz državnog budžeta, javnih međunarodnih izvora ili iz privatnog sektora.

7) Što se tiče državnog finansiranja nevladinih delatnosti u društvenim, kulturnim, sportskim i drugim oblastima, primena načela jednakosti i nediskriminacije zahteva da javne vlasti osiguraju odgovarajući deo u finansiranju sličnih delatnosti koje se odvijaju na jezicima nacionalnih manjina koje žive unutar njihovih granica. U tom kontekstu, član 2(1) *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* naglašava da ne samo da neće biti razlika u tretiranju pojedinaca po osnovu jezika, već u članu 2(2) određuje da se od država zahteva "preduzimanje potrebnih koraka... radi usvajanja zakonodavnih ili drugih mera koje mogu da budu neophodne radi ostvarivanja prava priznatih... Paktom". Pored toga, član 2(2) *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije*, (koji traži ukidanje svakog razlikovanja, isključenja, ograničenja ili davanja prednosti na osnovu rase, boje, nasleđa, nacionalnog ili etničkog porekla), određuje da su "države potpisnice dužne, kada to okolnosti zahtevaju, da u društvenim, ekonomskim, kulturnim i drugim oblastima preduzimaju posebne i konkretne mere radi osiguravanja odgovarajućeg razvoja i zaštite određenih rasnih skupina ili pojedinaca koji im pripadaju, radi garantovanja potpunog i ravnopravnog uživanja ljudskih prava i osnovnih sloboda". S obzirom da je jezik često kriterijum za određivanja etničke pripadnosti, zaštićenog na osnovu gore pomenute konvencije, zajednice s manjinskim jezikom mogu biti ovlašćene i na privilegije poput "posebnih konkretnih mera".

Na evropskom nivou, paragraf 31. *Dokumenta iz Kopenhagena* utvrđuje da "će države usvajati, kada je to potrebno, posebne mere kako bi se obezbedila potpuna jednakost pripadnika nacionalnih manjina s ostalim građanima u ostvarivanju i uživanju ljudskih prava i osnovnih sloboda". Stav 2. člana 4. *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* obavezuje države potpisnice "da usvoje, gde je to potrebno, odgovarajuće mere da bi se, u svim oblastima ekonomskog, društvenog, političkog kulturnog života, unapredila potpuna i stvarna jednakost između osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini i onih koje pripadaju većini"; stav 3. istog člana precizira da se takve "mere koje su usvojene u skladu sa stavom 2. ne smatraju aktom diskriminacije". Pored toga, član 7(2) *Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima manjina* određuje da "usvajanje posebnih mera u prilog regionalnih ili manjinskih jezika, u cilju unapređivanja jednakosti između onih koji upotrebljavaju taj jezik i ostalog dela stanovništva ili radi uvažavanja njihovih posebnih uslova, ne predstavlja čin diskriminacije protiv onih koji upotrebljavaju jezike koji su više u upotrebi". Zbog toga bi organi vlasti trebalo da osiguraju pravičan deo sredstava iz državnog budžeta za delatnosti osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama na društvenom, kulturnom i sportskom polju i u drugim oblastima. Takva podrška može se osigurati subvencijama, javnim povlasticama i poreskim olakšicama.

## MEDIJI

8) Član 19. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*, koji jemči pravo na sopstveno mišljenje i pravo na njegovo izražavanje, osnovno je polazište za određivanje uloge i mesta koji pripadaju medijima u demokratskim društvima. Dok član 19(1) utvrđuje da "niko ne sme biti uznemiravan zbog svog mišljenja", član 19(2) nastavlja jemčeći svakome slobodu da "traži, prima i širi informaciju i ideje svake vrsta, bez obzira na granice, u usmenom, pisanom ili štampanom obliku, u umetničkom delu ili u medijima po sopstvenom izboru". Član 10. *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda jemči pravo na slobodu izražavanja na sličan način*. Države članice Saveta Evrope ponovile su u članu I *Deklaracije o slobodi izražavanja i informisanja* i "svoje čvrsto opredeljenje za načela slobode izražavanja i informisanja, kao osnovnog elementa demokratskog i pluralistikog društva". Na toj osnovi, države su u istom dokumentu izjavile da "na području informisanja i masovnih medija traže... d) Postojanje velikog broja nezavisnih i samostalnih medija koji će omogućiti izražavanje raznolikih ideja i mišljenja".

Član 9(1) *Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina* jasno kaže da pripadnici nacionalnih manjina imaju slobodu na "svoje mišljenje i na prijem i širenje informacija i ideja na jeziku manjine, bez ometanja od strane organa vlasti i bez obzira na granice...". Osim toga, ista odredba obavezuje države da "osiguraju, u okviru svojih pravnih sistema, da pripadnici nacionalnih manjina ne budu diskriminirani u pogledu pristupa medijima". Član 9(3) *Okvirne konvencije* utvrđuje da države "neće sprečavati pripadnike nacionalnih manjina da stvaraju i koriste pisane medije". Ista odredba zahteva da "u zakonskom okviru radijskog i televizijskog emitovanja (države) osiguraju, koliko je to moguće... da pripadnicima nacionalnih manjina bude zajemčena mogućnost stvaranja i upotrebe sopstvenih medija". Takođe valja spomenuti da mediji mogu da predstavljaju entitete kakvi su predviđeni u, *inter alia*, paragrafu 32.2 *Dokumenta iz Kopenhagena* koji osigurava pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da "osnivaju i vode vlastite obrazovne, kulturne i verske ustanove, organizacije ili udruženja...". Mada mediji nisu izričito spomenuti u ovom standardu, oni često igraju temeljnu ulogu u unapređivanju i očuvanju jezika, kulture i identiteta.

Iako nema sumnje da pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo da osnivaju i koriste privatne medije, tačno je da je to pravo podvrgnuto ograničenjima koje postavlja međunarodno pravo, kao i legitimnim zahtevima države u pogledu regulisanja medija. Član 9(2) *Okvirne konvencije* to jasno ističe, podvlačeći da sloboda izražavanja iz člana 9(1) *Konvencije* "ne sprečava članice da zahtevaju dozvole, bez diskriminacije i na temelju objektivnih kriterijuma, za radio i televizijske stanice i za bioskope". Tamo gde su opravdani i potrebni, zakonski uslovi se ne mogu koristiti za onemogućavanje uživanja ovog prava.

9) Pitanje pristupa medijima koji se finansiraju iz javnog budžeta tesno je vezano s pojmom slobode izražavanja. Član 9(1) Okvirne konvencije utvrđuje da sloboda izražavanja pripadnika nacionalnih manjina uključuje i slobodu prenošenja informacija i ideja na jeziku manjina bez mešanja organa vlasti i dodaje da "pripadnici manjina ne smeju da budu diskriminirani prilikom pristupa medijima". Član 9(4) *Okvirne konvencije* utvrđuje da "stranke moraju prihvatiti odgovarajuće mere kako bi olakšale pristup medijima pripadnicima nacionalnih manjina". To podrazumeva da nacionalnoj manjini koja ima veliki broj pripadnika, mora pripasti pravedan udeo vremena emitovanja na javnom radiju i/ili televiziji, tako da brojnost manjine ima uticaja na udeo u emitovanju.

Međutim, brojčana snaga i kompaktnost ne mogu se smatrati jedinim kriterijimima pri određivanju vremena za emitovanje koje se dodeljuje nekoj nacionalnoj manjini. U slučaju manjih zajednica, mora se uzeti u obzir minimalno potrebno vreme i sredstva bez kojih se manja nacionalna manjina ne bi mogla služiti medijima na smislen način.

Osim toga, kvalitet vremena dodeljenog programima manjine je pitanje kome bi trebalo pristupiti na razuman i nediskriminirajući način. Vremenske kvote dodeljene programima na jeziku nacionalne manjine moraju da budu takve da osiguraju da osobe koje pripadaju nekoj nacionalnoj manjini mogu uživati u programu na njihovom jeziku na smislen način. Stoga javne vlasti moraju obezbediti da se taj program prenosi u razumno vreme tokom dana.

10) U otvorenom i demokratskom društvu organi vlasti ne bi smeli neopravdano da cenzurišu sadržaje programa medija. Sloboda izražavanja zajemčena je članom 19(1) *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* i članom 10(1) *Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda* u tom je pogledu vrlo važna. Bilo kakva ograničenja koja bi mogli postavljati organi vlasti moraju biti u skladu s članom 19(3) *Pakta* koji utvrđuje da ta ograničenja "mogu biti samo ona koja su zakonom određena i koja su potrebna a) radi poštivanja prava i ugleda drugih, b) radi zaštite nacionalne bezbednosti ili javnog reda (*ordre public*), ili javnog zdravlja i morala". Članak 10(2) *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* utvrđuje gotovo istovetna ograničenja u slučaju kršenja prava na uživanje slobode izražavanja od strane organa vlasti.

Moraju se stvoriti mehanizmi koji će osigurati da programi javnih medija koje su stvorile nacionalne manjine ili koji su njima namenjeni odražavaju interese i želje članova njihove zajednice, i da ih oni doživljavaju kao nezavisne. U tom smislu, učešće pripadnika nacionalnih manjina (koji deluju u ličnom svojstvu) u uređivačkom procesu ima važnu ulogu u tome da sačuva nezavisnost medija i obezbedi da on bude prilagođen potrebama zajednice kojoj bi trebalo da služi.

U skladu s načelom jednakosti i nediskriminacije, sastav javnih ustanova trebalo bi da odrazi sastav stanovništva kojem su namenjene njihove usluge. To se odnosi i na javne medije. Član 15. *Okvirne konvencije* traži od država da "stvaraju

uslove koji su potrebni za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i privrednom životu i u javnim poslovima, posebno u onima koji se tiču njih samih". Član 2. *Konvencije* br. 111 Međunarodne organizacije rada o diskriminaciji u zapošljavanju i zanimanju mnogo je izričitiji u obavezivanju država da "razvijaju nacionalnu politiku koja bi trebalo da unapredi... jednake mogućnosti i tretman pri zapošljavanju i zanimanju, u cilju ukidanja svake diskriminacije na tom planu". Zapošljavanje bez diskriminisanja osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama na poslovima u medijima doprinosi zastupljenosti i objektivnosti medija.

11) U duhu članova 19(2) *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* i člana 9(1) *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* kao i načela nediskriminacije, pristupačnost programa na jeziku osoba koje pripadaju nacionalnoj manjini koje prenosi druga država ili "srodna država", ne bi smelo da bude izgovor za skraćivanje programa koji je namenjen nacionalnoj manjini na javnim medijima države gde njeni pripadnici žive.

Pristup prekograničnim informacijama i medijskim mrežama je osnovni element prava na informisanost, koje u kontekstu ubrzanog tehnološkog napretka ima sve veći značaj. Iz toga proizilazi da u slučajevima kablovskih licenci, na primer, nije dozvoljeno da država odbije licencu za televizijske ili radio stanice iz "srodne" države, ako je nacionalna manjina o kojoj se radi jasno izrazila želju da se dobije takva licenca. To se pravo ne odnosi samo na kablovske medije, već i na elektronske informativne mreže na jeziku nacionalne manjine.

Generalno, zemlje članice Saveta Evrope u članu III(c) *Deklaracije o slobodi izražavanja i informisanja* odlučile su "da unaprede slobodan protok informacija, doprinoseći tako međunarodnom razumevanju, boljem poznavanju uverenja i tradicija, poštovanju različitosti mišljenja i međusobnom obogaćivanju kultura". U pogledu medijskih kontakata preko granica, države bi morale da usklade svoju politiku u duhu ove odredbe.

## EKONOMSKI ŽIVOT

12) Međunarodni instrumenti se malo bave pravima pripadnika nacionalnih manjina u oblasti ekonomske delatnosti. Međutim, međunarodni instrumenti se pozivaju na pravo pripadnika nacionalnih manjina da upotrebljavaju svoj jezik u javnom i privatnom životu, slobodno i bez ikakvog oblika diskriminacije, usmeno ili pismeno, pojedinačno ili s drugima. Član 19(2) *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* i član 10(1) *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* jemče slobodu izražavanja ne samo u odnosu na ideje i mišljenja koji se prenose drugima (tj. na sadržaj komunikacije), već i s obzirom na jezik kao sredstvo komuniciranja. Ta prava, zajedno s pravom na jednakost i nediskriminaciju, podrazumevaju i pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da vode svoje poslove na jeziku po vlastitom izboru. S obzirom na važnost da privatni preduzimači

budu u mogućnosti da delotvorno komuniciraju sa svojim strankama i da vode poslove pod pravednim uslovima, ne smeju da postoje neopravdana ograničenja njihovom slobodnom izboru jezika.

Član 11(2) *Okvirne konvencije* utvrđuje da "svaka osoba koja pripada nacionalnoj manjini ima pravo da istakne na svom manjinskom jeziku znake, natpise i druge informacije privatne prirode vidljive za javnost". U *Okvirnoj konvenciji* izraz "privatne prirode" odnosi se na sve što nije službeno. Prema tome, država ne sme da postavlja nikakva ograničenja u odnosu na izbor jezika pri upravljanju privatnim firmama.

Bez obzira na izneto, država može da zahteva da službeni jezik ili jezici države budu u upotrebi u onim sektorima ekonomske delatnosti koji imaju uticaj na uživanje prava drugih ili koji zahtevaju razmenu i komunikaciju sa organima vlasti. Ovo proizilazi iz dopustivih ograničenja slobode izražavanja utvrđenih u članu 19(3) *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* i u članu 10(2) *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda*. I dok strogo određena dopustiva ograničenja, utvrđena u gore spomenutim članovima, mogu da opravdaju ograničenja koja se odnose na sadržaj komunikacije, ona nikada ne smeju opravdati ograničenja u upotrebi jezika kao sredstva komunikacije. Međutim, zaštita prava i sloboda drugih i ograničeni zahtevi organa uprave, mogu opravdati posebne propise koji se tiču dodatne upotrebe službenog jezika ili službenih jezika države. To se odnosi na sektore kao što su zdravlje i sigurnost na radnom mestu, zaštita potrošača, radni odnosi, oporezivanje, finansijsko izveštavanje, državno zdravstveno osiguranje, naknada u vreme nezaposlenosti i prevoz, u zavisnosti od okolnosti. Na osnovu legitimnog javnog interesa, država bi mogla, uz upotrebu bilo kog drugog jezika, da zahteva da službeni jezik ili jezici države budu u upotrebi u takvim poslovnim delatnostima kao što su javne oznake i natpisi – što jasno stoji u stavu 60. *Objašnjenja Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*. Ukratko, država nikada ne bi smela da zabrani upotrebu jezika, ali bi mogla, na temelju legitimnog javnog interesa, da propiše dodatnu upotrebu službenog jezika ili službenih jezika države.

Sledeći logiku legitimnog javnog interesa, bilo kakav zahtev (ili zahtevi) za upotrebom jezika koje propisuje država moraju da budu srazmerni javnom interesu koji bi trebalo ostvariti. Proporcionalnost nekog zahteva određuje stepen njegove neophodnosti. U skladu s tim, na primer, u javnom interesu koji se tiče zdravlja i sigurnosti na radu, država bi od privatnih fabrika mogla da zahteva da postave sigurnosne oznake na službenom jeziku ili jezicima države, uz one na jeziku ili jezicima koje je odabrala sama firma. Slično tome, u interesu tačnosti organa uprave povodom oporezivanja, država bi mogla da zahteva da se obrasci predaju na službenom jeziku ili jezicima države i da, u slučaju revizije organa vlasti, odgovarajuća evidencija takođe bude dostupna na službenom jeziku ili jezicima države; u ovom drugom slučaju od privatne firme ne bi se zahtevalo da čuva svu evidenciju na službenom jeziku ili jezicima države, već samo da teret mogućeg

prevoda pada na privatnu firmu. Ovo ne dira u prava pripadnika nacionalnih manjina da koriste jezik ili jezike u komuniciranju s organima uprave kako je predviđeno članom 10(2) *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*.

## ORGANI UPRAVE I JAVNE SLUŽBE

13/14/15) Države učesnice OEBS obavezale su se da će preduzimati mere koje će doprinostiti stvaranju dinamičnog okruženja koje bi pogodovalo ne samo očuvanju identiteta pripadnika nacionalnih manjina (uključujući i njihov jezik) već i njegovom razvoju i unapređenju. Zbog toga su one preuzele obavezu da će poštovati i "prava pripadnika nacionalnih manjina na delotvorno učešće u javnim poslovima" kao što je rečeno u paragrafu 35. *Dokumenta iz Kopenhagena*. Član 10(2) *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina* izričito zahteva od država da "omoguće upotrebu manjinskih jezika u komunikaciji s organima uprave". Paragraf 35. *Dokumenta iz Kopenhagena* spominje mogućnost stvaranja takvog okruženja koje pogoduje učešću nacionalnih manjina u javnim poslovima na njihovom jeziku, tako što bi se stvorila "odgovarajuća lokalna ili autonomna uprava koja bi odgovarala posebnim istorijskim i teritorijalnim okolnostima manjina, u skladu s politikom dotične države". Član 15. *Okvirne konvencije* nalaže državama da "stvaraju uslove koji su potrebni za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, posebno onima koji ih se tiču". Ove odredbe obavezuju organe vlasti da omoguće pripadnicima nacionalnih manjina da komuniciraju s lokalnim vlastima na svom jeziku ili da primaju građanska uverenja i potvrde na svom jeziku. U skladu s načelima jednakosti i nediskriminacije ove odredbe takođe podrazumevaju dinamično učešće, pri čemu jezik manjine može da bude sredstvo komunikacije u političkom životu na lokalnom planu i u kontaktima građana i organa vlasti, uključujući i pružanje javnih usluga.

Etnička zastupljenost u upravnim ustanovama i uredima stvorenim da služe stanovništvu obično je odraz pluralističkog, otvorenog i nediskriminatornog društva. Da bi se suprostavio učincima ranije ili sadašnje diskriminacije, član 2. *Konvencije br. 111 Međunarodne organizacije rada o diskriminaciji u zapošljavanju i zanimanju*, zahteva od država da "vode nacionalnu politiku koja ima za cilj unapređenje – jednakih mogućnosti i tretmana u pogledu zapošljavanja i zanimanja, radi ukidanja diskriminacije na tom planu".

Prilikom stvaranja i sprovođenja programa i usluga koje bi trebalo da služe javnosti, razumno je očekivati da će vlade koje se rukovode gore navedenim načelima uzeti u obzir iskazane težnje pripadnika nacionalnih manjinama, kao i načelo brojčane opravdanosti. Tamo gde je takva želja iskazana i gde se radi o značajnim brojkama, pravičnost zahteva da poreskim obaveznici koji pripadaju nacionalnim manjinama usluge budu dostupne i na njihovom jeziku. To je posebno



važno u pogledu usluga iz oblasti zdravstva i socijalnog osiguranja koje direktno suštinski utiču na kvalitet života ljudi.

U skladu s načelima jednakosti i nediskriminacije od organa uprave se očekuje da se prema pripadnicima nacionalnih manjina odnose pravično i s uvažavanjem. Države moraju da prepoznaju demografsku stvarnost regija pod njihovom nadležnošću. Iznad svega, države ne bi smele da izbegavaju svoje obveze promenom demografske situacije u nekoj regiji. Posebno član 16. *Okvirne konvencije* obavezuje države da odustanu od mera koje bi mogle proizvoljno da menjaju razmere stanovništva na područjima koja nastanjuju pripadnici nacionalnih manjina radi ograničavanja njihovih prava. Takve su, na primer, mere proizvoljnih eksproprijacija, nasilnih preseljenja, progona ili proizvoljnog prekranja administrativnih granica ili manipulisanja popisom stanovništva.

### NEZAVISNE DRŽAVNE USTANOVE

16) Ljudska prava stiču istinski značaj za njihove korisnike kada organi vlasti dotične države ustanove mehanizme koji obezbeđuju da se prava zajemčena međunarodnim konvencijama i deklaracijama ili unutrašnjim zakonodavstvom delotvorno primenjuju i štite. Kao dodatak sudskim postupcima, nezavisne državne ustanove obično predstavljaju brži i jeftiniji metod i kao takve su mnogo pristupačnije.

Prema *Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije*, pojam diskriminacije nije definisan prema kriterijumima koji se odnose isključivo na rasu. Član 1(1) *Konvencije* utvrđuje da koncept rasne diskriminacije znači "bilo kakvo razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti po osnovu rase, boje, porekla, nacionalne ili etničke pripadnosti koje ima za cilj ili efekat poništavanje ili nanošenje štete priznavanju, uživanju ili ostvarivanju ljudskih prava i osnovnih sloboda na ravnopravnoj osnovi u političkom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom ili svakom drugom području javnog života." Član 6. *Konvencije* utvrđuje da "države potpisnice moraju da svakome u okviru svoje nadležnosti osiguraju delotvornu zaštitu i pravna sredstva preko nadležnih državnih sudova i drugih državnih ustanova od bilo kakvih postupaka rasne diskriminacije kojima se krše njegova ljudska prava i osnovne slobode na način suprotan ovoj *Konvenciji*..." U tom kontekstu, osnivanje nezavisnih državnih ustanova koje mogu delovati kao mehanizmi zadovoljenja i naknade, kao što su institucije ombudsmana ili komisije za ljudska prava, predstavljaju meru kojom dotična država dokazuje svoju demokratsku i pluralističku prirodu. U skladu s tim, a pozivanjem na *Rezoluciju 48/34 Ujedinjenih nacija od 20. decembra 1993. godine*, Savet Evrope je, u svojoj Preporuci br. *R(97)14 Saveta ministara od 30. septembra 1997. godine* podstakao osnivanje "državnih ustanova za ljudska prava, posebno komisija za ljudska prava koje su pluralističke po svom sastavu, ombudsmana ili sličnih institucija". Takvi mehanizmi pružanja obeštećenja

moraju biti na raspolaganju i pripadnicima nacionalnih manjina koji smatraju da im je povređeno pravo na upotrebu jezika ili druga prava.

### SUDSKE VLASTI

17/18) Međunarodno pravo zahteva da organi vlasti osiguraju da sve osobe koje su lišene slobode, optužene i osuđene budu obavestene o optužbama koje im se stavljaju na teret i o svim drugim postupcima na jeziku koji razumeju. Ako je potrebno, trebalo bi im besplatno osigurati tumača. Ovaj standard zakonitog pravnog postupka je univerzalan u svojoj primeni i ne odnosi se na pravo na upotrebu jezika nacionalnih manjina kao takvo. Naime, osnov ovog načela jesu načelo jednakosti i načelo nediskriminacije pred zakonom. Poštovanje ovih načela naročito je važno u odnosu na krivične optužbe i postupak. Zbog toga član 14(3)(a) *Međunarodnog pakta o građanskim i policijskim pravima* zahteva da svako ko je optužen za krivično delo bude "odmah detaljno obavestjen na jeziku koji razume o prirodi i uzroku optužbe koja mu se stavlja na teret". Član 6(3)(a) *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* postavlja isti zahtev gotovo identičnim rečima. Osim toga, član 5(2) spomenute *Konvencije* uspostavlja isti zahtev u vezi lišavanja slobode. Dalje, član 14(3) *Međunarodnog pakta o građanskim i policijskim pravima* utvrđuje pravo svakog lica "uz potpunu jednakost"... "(e) da ispituje, ili upriliči ispitivanje onih koji svedoče protiv njega i pravo da prisustvuje ispitivanju onih koji svedoče u njegovu korist pod istim uslovima kao onih koji svedoče protiv njega". S tim u vezi, član 14(3)(f) *Međunarodnog pakta o građanskim i policijskim pravima* i član 6(3)(e) *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* jemče pravo svakome na "besplatnu pomoć tumača ukoliko ne razume ili ne govori jezik koji se koristi u sudu". Dok su ove garancije koje se tiču izričito upotrebe jezika posebno propisane u odnosu na krivične postupke, iz osnovne garancije o jednakosti pred sudovima i tribunalima prema prvoj rečenici člana 14(1) *Međunarodnog pakta o građanskim i policijskim pravima* proizilazi da se pravni postupci svih vrsta smatraju utoliko pravičnijim ukoliko su uslovi što doslednije izjednačeni. Ova odrednica, koja se podjednako primenjuje na izbor jezika u postupcima u celini, trebalo bi da bude orjentir državama prilikom razvoja politike koja se odnosi na pravičan i delotvoran rad sudskih organa.

Na opštijem planu, član 7(1) *Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima* utvrđuje da države temelje svoju politiku, zakonodavstvo i praksu na ciljevima i načelima kao što su "prihvatanje regionalnih ili manjinskih jezika kao izraza kulturnog bogatstva..." i "potrebe za odlučnom akcijom da se unaprede regionalni i manjinski jezici radi njihovog očuvanja". Član 7(4) *Evropske povelje* propisuje da "u određivanju njihove politike u odnosu na regionalne i manjinske jezike... potpisnice moraju da uzmu u obzir potrebe i želje koje su iskazale grupe koje te jezike koriste". Šta više, član 15. *Okvirne konvencije* obavezuje države da "stvaraju

uslove koji su potrebni za delotvorno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, posebno u onima koji se tiču njih samih". Ako se uvažavaju gore spomenuti standardi prilikom razmatranja važnosti da pristup pravdi u demokratskim društvima bude delotvoran, razumno je očekivati da države, koliko je to moguće, osiguraju pravo pripadnicima nacionalnih manjina, da se izražavaju na vlastitom jeziku u svim fazama sudskog postupka (bilo krivičnog, građanskog ili upravnog), istovremeno poštujući prava drugih i čuvajući celovitost postupaka, uključujući i postupak po žalbi.

19) S obzirom da je dostupnost sudu od vitalnog značaja za uživanje ljudskih prava, stepen u kojem osoba može direktno i lako da učestvuje u postojećim postupcima jeste važna mera te dostupnosti. Zato dostupnost sudskih postupaka na jeziku ili jezicima pripadnika nacionalnih manjina čini dostupnost sudu direktnijom i lakšom tim osobama.

Na toj osnovi, član 9. *Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima* utvrđuje da, u meri u kojoj je to moguće i u skladu sa zahtevom jedne od stranaka, svi sudski postupci moraju se voditi na regionalnom jeziku ili jeziku manjine. Parlamentarna skupština Saveta Evrope je došla do istog zaključka u članu 7(3) svoje *Preporuke 1201* koji utvrđuje da "na područjima na kojima je nastanjen značajan broj pripadnika neke nacionalne manjine, osobe koje pripadaju nacionalnoj manjini imaju pravo da koriste svoj maternji jezik u kontaktima s organima uprave i u postupcima pred sudovima i organima vlasti". S tim u vezi, države bi trebalo da usvoje odgovarajuću politiku zapošljavanja i obuke u oblasti sudstva.

## LIŠAVANJE SLOBODE

20) Pravilo 51, stavovi 1. i 2. *Minimalnih standardnih pravila Ujedinjenih nacija o postupanju s zatvorenima*, kao i Pravilo 60, stavovi 1. i 2. *Evropskih zatvorskih pravila Saveta Evrope*, naglašavaju važnost prava zatvorenika da ih razume uprava zatvora i važnost da upravu zatvora razumeju zatvorenici. Ove se odredbe ne odnose na manjinska prava kao takva. Međutim, uzete u obzir zajedno s izraženom željom dotičnog stanovništva, njihovom brojčanom snagom i načelom jednakosti i nediskriminacije, gore spomenute odredbe su još ubedljivije u područjima i na mestima gde pripadnici nacionalnih manjina žive u značajnom broju.

21) Pravilo 37. *Minimalnih standardnih pravila Ujedinjenih nacija o postupanju sa zatvorenima*, kao i član 43(1) *Evropskih zatvorskih pravila Saveta Evrope*, potvrđuju pravo zatvorenika da komuniciraju sa svojim porodicama, uglednijim prijateljima i predstavnicima organizacija. S obzirom na važnost ljudskih prava kao što su sloboda izražavanja i pravo na upotrebu vlastitog jezika u javnom i privatnom životu, vlasti su obavezne da poštuju ta prava unutar granica propisanih zakonom, čak i u kaznenim ustanovama. Po pravilu, zatvorenici bi morali da bude omogućeno da komuniciraju na vlastitom jeziku, usmeno sa ostalim zatvorenima i

posetiocima i pismeno preko svoje lične prepiske. Pa ipak, neka ljudska prava i slobode lica koja izdržavaju kaznu zbog učinjenih krivičnih dela, mogu zakonski biti ograničena ili ukinuta iz razloga javne sigurnosti u skladu s ograničenjima koja propisuju međunarodni instrumenti. S praktičnog stanovišta, uživanje jezičkih prava zatvorenih lica najlakše će se ostvariti ukoliko su oni zatvoreni u mestu gde se uobičajeno govori njihovim jezikom.

**PREPORUKE IZ LUNDA O DELOTVORNOM UČEŠU  
NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU  
SA OBJAŠNJENJIMA  
septembar 1999. godine**

**Uvod**

U svojim Helsinškim odlukama donetim jula 1992. godine Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) ustanovila je Visokog komesara za nacionalne manjine kao "instrument za sprečavanje sukoba u najranijoj mogućoj fazi". Ovaj mandat je u velikoj meri nastao kao odgovor na situaciju u bivšoj Jugoslaviji koja bi se, prema nekim strahovanjima, mogla ponoviti bilo gde u Evropi, naročito u državama u procesu tranzicije ka demokratiji i koja je mogla da potkopa obećanja o miru i prosperitetu nagoveštena Pariskom poveljom za novu Evropu koju su šefovi država i vlada usvojili novembra 1990. godine.

Gospodin Maks van der Štul (Max van der Stoel) preuzeo je dužnost prvog Visokog komesara OEBS za nacionalne manjine (VKNM) 1. januara 1993. godine. Na osnovu svog ogromnog ličnog iskustva bivšeg člana Parlamenta, ministra inostranih poslova Holandije, stalnog predstavnika pri Ujedinjenim nacijama i dugogodišnjeg zagovornika ljudskih prava, gospodin Van der Štul je usmerio svoju pažnju na mnoge sporove između manjina i centralnih vlasti u Evropi koji su, po njegovom mišljenju, mogli da prerastu u ozbiljnije sukobe. Radeći nenametljivo, diplomatskim sredstvima, Visoki komesar je razvio svoju aktivnost u više od deset zemalja, uključujući Albaniju, Hrvatsku, Estoniju, Mađarsku, Kazahstan, Kirgiziju, Latviju, Bivšu jugoslovensku republiku Makedoniju, Rumuniju, Slovačku i Ukrajinu. Njegovo delovanje je bilo prevashodno usredsređeno na situacije vezane za pripadnike nacionalnih/etničkih grupa koji čine većinsko stanovništvo u jednoj, a manjinsko stanovništvo drugoj državi, i na taj način uključuju interese vlasti svake od tih država, predstavljaju imogući izvor međudržavnih napetosti, pa čak i sukoba. Zaista, takve napetosti predodredile su veći deo evropske istorije.

Baveći se suštinom napetosti vezanih za nacionalne manjine VKNM pristupa problemu kao nezavistan, objektivan i kooperativan činilac. Mada delatnost VKNM ne predstavlja nadzorni mehanizam, on koristi međunarodne standarde koje

su prihvatile sve države kao osnovni okvir analize i temelj svojih pojedinačnih preporuka. S tim u vezi, važno je podsetiti se obaveza koje su prihvatile sve države učesnice OEBS, a posebno Dokumenta iz Kopenhagena usvojenog na Konferenciji ljudske dimenzije OEBS 1990. godine koji, u delu IV, razrađuje detaljne standarde vezane za nacionalne manjine. Sve države OEBS takođe su vezane obavezama Ujedinjenih nacija u domenu ljudskih prava uključuju i manjinska prava, a velika većina država OEBS dodatno je obavezana standardima Saveta Evrope.

Tokom više od šest godina žive aktivnosti VKNM je uočio neka stalna pitanja i teme koja su postala predmet njegove pažnje u velikom broju država u kojima deluje. Među njima su pitanja obrazovanja manjina i upotrebe manjinskih jezika, posebno kao teme od velikog značaja za očuvanje i razvoj identiteta pripadnika nacionalnih manjina. Kako bi ostvario odgovarajuću i celovitu primenu manjinskih prava na području OEBS, VKNM je zatražio od Fondacije za međuetničke odnose – nevladine organizacije koja je ustanovljena 1993. godine s ciljem da pruži posebnu pomoć VKNM – da okupi dve grupe međunarodno priznatih nezavisnih stručnjaka radi izrade dve grupe preporuka: *Haških preporuka o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje* iz 1996. godine i *Preporuka iz Osla o jezičkim pravima nacionalnih manjina* iz 1998. godine. Obe grupe preporuka kasnije su poslužile kao okvir prilikom uobličavanja politike i zakonskih tekstova u mnogim zemljama. Tekstovi preporuka prevedeni su na nekoliko jezika i mogu se dobiti od Fondacije za međuetničke odnose bez naknade. Oblici delotvornog učešća nacionalnih manjina u upravljanju državom predstavljaju treći čest problem koji se javljao u jednom broju slučajeva kojima se bavio VKNM. Kako bi stekao utisak o stavovima i iskustvima država učesnica OEBS o ovom problemu i omogućio državama da razmene svoja iskustva, VKNM i Ured za demokratske institucije i ljudska prava OEBS sazvali su konferenciju svih država OEBS i relevantnih međunarodnih organizacija, u Lokarnu od 17-20. oktobra 1998. godine, pod nazivom "Upravljanje i učešće – objedinjavanje raznolikosti", čiji je domaćin bila Švajcarska konfederacija. Izjava predsedavajućeg, koja je objavljena na kraju konferencije, sažela je teme sastanka i naznačila kako je poželjno razviti "konkretne aktivnosti koje bi trebalo da uslede, uključujući dalju razradu različitih koncepata i mehanizama dobrog upravljanja sa delotvornim učešćem manjina, koje vodi ka objedinjavanju raznolikosti unutar države". U tom cilju, VKNM je pozvao Fondaciju za međuetničke odnose da u saradnji s Institutom za ljudska prava i humanitarno pravo Raoul Wallenberg, okupi grupu međunarodno priznatih, nezavisnih stručnjaka kako bi razradili preporuke i predložili alternative u skladu s odgovarajućim međunarodnim standardima.

Rezultat ove inicijative su *Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina* u javnom životu koje su dobile ime po švedskom gradu u kome je održan poslednji sastanak stručnjaka kada su uobličene Preporuke. Među njima su se nalazili pravni stručnjaci za odgovarajuću oblast međunarodnog prava, politikolozi stručnjaci za pitanja ustavnog poretka i izborne sisteme i sociolozi koji se bave

pitanjima manjina. Grupu stručnjaka, kojom je predsedavao profesor Gudmundur Alfredsson, direktor Raoul Wallenberg instituta, sačinjavali su:

Profesor Gudmundur Alfredsson (Islandanin), direktor, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund University, profesor Vernon Bogdanor (Britanac), Profesor javne uprave, Oxford University; profesor Vojin Dimitrijević (Jugosloven), direktor Beogradskog centra za ljudska prava, dr Asbjørn Eide (Norvežanin), viši saradnik, Norwegian Institute of Human Rights; Profesor Yash Ghai (Kenijac), Sir YK Pao, Profesor javnog prava, University of Hong Kong; Profesor Hurst Hannum (Amerikanac), Profesor međunarodnog prava, Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University; Peter Harris (Južna Afrika) Viši saradnik, International Institute for Democracy and Electoral Assistance; dr Hans-Joachim Heintze (Nemac), Director of the Institut für Friedenssicherungsrecht und Humanitäres Völkerrecht, Ruhr-Universität Bochum; profesor Ruth Lapidot (Izraelac), Profesor međunarodnog prava i rukovodilac Akademskog komiteta, Institute for European Studies, The Hebrew University of Jerusalem; profesor Rein Müllerson (Estonac), šef katedre za međunarodno pravo, King's College, University of London; dr Sarlotta Pufflerova (Slovakinja), Direktor, Foundation Citizen and Minority/Minority Rights Group; profesor Steven Ratner (Amerikanac), profesor međunarodnog prava, University of Texas; dr Andrew Reynolds (Britanac), docent na katedri javne uprave, University of Notre Dame; Miquel Strubell (Španac i Britanac), direktor, Institute of Catalan Socio-Linguistics, Generalitat de Catalunya; profesor Markku Suksi (Finac), profesor javnog prava, Åbo Akademi University; profesor Danilo Türk (Slovenac), profesor međunarodnog prava, Ljubljana University; dr Fernand de Varennes (Kanađanin), viši predavač pravnih nauka i direktor, Asia-Pacific Centre for Human Rights and the Prevention of Ethnic Conflict, Murdoch University; profesor Roman Wieruszewski (Poljak), direktor, Poznan Human Rights Centre, Polish Academy of Sciences.

S obzirom da su postojeći standardi manjinskih prava sastavni deo ljudskih prava, početno polazište na konsultacijama stručnjaka bila je pretpostavka da države poštuju sve ostale obaveze iz oblasti ljudskih prava, posebno zabranu diskriminacije. Takođe se pošlo od pretpostavke da je konačni cilj svih ljudskih prava pun i slobodan razvoj svake pojedinačne ljudske ličnosti pod jednakim uslovima. Sledstveno tome, podrazumeva se da bi građansko društvo trebalo da bude otvoreno i pokretljivo i na taj način obuhvatilo sve pojedince, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina. Osim toga, kako je cilj dobrog i demokratskog upravljanja da služi potrebama i interesima celog stanovništva, pretpostavlja se da sve vlade nastoje da obezbede što više prilika za moguće učešće onih koji utiču javno na donošenje odluka.

Svrha Preporuka iz Lunda, kao i prethodnih iz Haga i Osla, je da ohrabri države i da im pomogne prilikom usvajanja posebnih mera kako bi se ublažile sve napetosti koje se odnose na nacionalne manjine i da na taj način doprinesu osnovnom cilju VKNM na planu sprečavanju sukoba. Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu predstavljaju pokušaj da se relativno

jednostavnim jezikom razjasni i nadgradi sadržaj manjinskih prava i ostalih standarda, opšteprimjenjivih u situacijama kojima se bavi VKNM. Standardi su protumačeni tako kako bi osigurali celovitost svoje primene u otvorenim i demokratskim državama. Preporuke su podeljene u četiri podnaslova koji grupišu dvadeset četiri preporuke – opšta naela, učešće u donošenju odluka, samouprava i načini da se zajemči tako delotvorno učešće u javnom životu. Osnovna konceptualna podela u okviru Preporuka iz Lunda sledi dva pravca – učešće u upravljanju državom kao celinom i samopuravu u određenim lokalnim i unutrašnjim pitanjima. Moguća su i poznata različita rešenja. U nekoliko preporuka predložene su određene alternative. Sve preporuke bi trebalo tumačiti u skladu sa Opštim načelima iz prvog dela. Detaljnije objašnjenje svake preporuke nalazi se u Objašnjenjima u kojima se izričito ukazuje na odgovarajuće međunarodne standarde.

## PREPORUKE IZ LUNDA O DELOTVORNOM UČEŠĆU NACIONALNIH MANJINA U JAVNOM ŽIVOTU

### I. OPŠTA NAČELA

1) Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja suštinski deo miroljubivog i demokratskog društva. Iskustva iz Evrope i šire pokazala su da je, u cilju unapređivanja ovog učešća, često potrebno da vlade ustanove posebna rešenja za nacionalne manjine. Ove Preporuke nastoje da olakšaju uključivanje manjina u državni okvir i omoguće manjinama da održe svoj sopstveni identitet i karakteristike, unapređujući na taj način dobro upravljanje i integritet države.

2) Ove Preporuke zasnovane su na osnovnim principima i pravilima međunarodnog prava, kao što je poštovanje ljudskog dostojanstva, jednakih prava i nediskriminacije, u meri u kojoj ona dotiču prava nacionalnih manjina da učestvuju u javnom životu i da uživaju druga politička prava. Države imaju obavezu da poštuju međunarodno priznata ljudska prava i vladavinu prava, što omogućava pun razvoj građanskog društva u uslovima tolerancije, mira i napretka.

3) Kada se stvore posebne ustanove koje imaju za cilj da obezbede delotvorno učešće manjina u javnom životu, što može da obuhvati vršenje vlasti ili odgovornost ovih ustanova, one moraju da poštuju ljudska prava svih čije interese dotiču.

4) Pored identiteta koji ima kao pripadnik određene nacionalne manjine, svaki pojedinac sebe određuje na još mnogo načina. Odluka o tome da li je pojedinac

pripadnik manjine, većine ili ni jedno ni drugo, prepušta se pojedincu i ona mu/joj ne može biti nametnuta. Pored toga, niko ne sme biti doveden u položaj da snosi nepovoljne posledice koje bi bile rezultat takvog izbora ili odbijanja da se opredeli.

5) Kada se stvaraju ustanove i postupci shodno ovim Preporukama, podjednako su važni i sadržina i procedura. Predstavnici vlade i manjina trebalo bi da pristupe sveobuhvatnim, otvorenim i odgovornim konsultacijama kako bio očuvati klimu poverenja. Država mora podsticati javne medije da unapređuju razumevanje među različitim kulturama i da se bave pitanjima važnim za manjine.

## II. UČEŠĆE U DONOŠENJU ODLUKA

### A. Rešenja na nivou centralnih vlasti

6) Države moraju da obezbede manjinama da se čuje njihov delotvoran glas na nivou centralnih vlasti, što se, prema potrebi, može ostvariti posebnim rešenjima. U zavisnosti od okolnosti, ovakva rešenja mogu da obuhvate:

\* posebnu zastupljenost nacionalnih manjina, tako što bi, na primer, postojao utvrđen broj mesta u jednom ili oba doma skupštine ili u skupštinskim odborima i druge oblike zajemčenog učešća u zakonodavnom procesu;

\* formalne ili neformalne dogovore o tome da se pripadnicima nacionalnih manjina dodeli određeni broj mesta u vladi, u vrhovnom ili ustavnom sudu, odnosno nižim sudovima, kao i prilikom imenovanja za savetodavne i ostale više organe;

\* mehanizme koji bi obezbedili da se interesi manjina razmatraju u okviru odgovarajućih ministarstava, tako što bi, na primer, postojali službenici zaduženi za pitanja manjina ili izradu trajnih uputstava, i

\* posebne mere za učešće manjina u državnoj službi, kao i objavljivanje propisa javnih službi na jezicima nacionalnih manjina.

### B. Izbori

7) Iskustva u Evropi i drugde pokazuju značaj izbornog procesa za olakšavanje učešća manjina u političkom životu. Države će garantovati pravo licima koja pripadaju nacionalnim manjinama da učestvuju u vođenju javnih poslova, što obuhvata prava da bez diskriminacije glasaju i da se kandiduju za javne funkcije.

8) Propisi o osnivanju i aktivnostima političkih partija moraju da budu u skladu s načelom međunarodnog prava o slobodi udruživanja. Ovo načelo obuhvata

slobodu stvaranja partija koje se temelje na pripadnosti zajednici, kao i partija koje se isključivo ne poistovećuju sa interesima određene zajednice.

9) Izborni sistem mora da olakša manjinama predstavljanje i uticaj.

\* Tamo gde se manjine nalaze na kompaktnoj teritoriji, izborne jedinice u kojima se bira po jedan predstavnik mogle bi da obezbede njihovu dovoljnu zastupljenost.

\* Proporcionalni izborni sistem, u kojem procenat glasova koje jedna partija dobije odlučuje o broju osvojenih poslaničkih mesta, može da pomogne boljoj zastupljenosti manjina.

\* Neki oblici preferencijalnog glasanja u kojima glasači rangiraju kandidate po sopstvenom izboru omogućavaju bolju zastupljenost manjina u vlasti i mogu da olakšaju saradnju između zajednica.

\* Niži brožčani prag zastupljenosti u zakonodavnom telu može da ojača uključivanje nacionalnih manjina u proces upravljanja.

10) Geografske granice izbornih oblasti trebalo bi da olakšaju pravednu zastupljenost nacionalnih manjina.

### C. Rešenja na regionalnom ili lokalnom nivou

11) Države bi trebalo da usvoje mere koje bi unapredile učešće nacionalnih manjina na regionalnim i lokalnim nivoima poput onih koje su već pomenute u pogledu centralnih vlasti (paragrafi 6-10). Strukture i procedure donošenja odluka regionalnih i lokalnih vlasti moraju da budu transparentne i dostupne kako bi podstakle učešće manjina.

### D. Savetodavna i konsultativna tela

12) Države bi trebalo da ustanove savetodavna ili konsultativna tela u odgovarajućim institucionalnim okvirima, koja bi služila kao kanali za dijalog između vladinih organa i nacionalnih manjina. Ova tela bi takođe mogla da uključe i posebne komitete koji bi se bavili takvim pitanjima kao što su stambeni problemi, zemljište, obrazovanje, jezik i kultura. Sastav ovih tela bi trebalo da odslkava njihovu namenu i da doprinese delotvornijoj komunikaciji i unapređivanju interesa manjina.

13) Ova tela bi trebalo da budu osposobljena da pokreću pitanja kod onih koji donose odluke, pripremaju preporuke, formulišu zakonodavne i druge predloge, nadgledaju razvoj i daju stavove o predlozima vladinih odluka koje mogu direktno ili

indirektno uticati na manjine. Predstavници vlasti bi trebalo da redovno konsultuju ova tela u pogledu zakonodavnih i administrativnih mera koje se tiču manjina kako bi izašli u susret stavovima manjina i doprineli izgradnji poverenja. Za delotvorno funkcionisanje ovih tela potrebno je obezbediti odgovarajuća sredstva.

### III. SAMOUPRAVA

14) Delotvorno učešće manjina u javnom životu može zahtevati neteritorijalna ili teritorijalna rešenja samouprave, ili kombinaciju ta dva tipa. Države bi trebalo da za to obezbede odgovarajuća sredstva.

15) Za uspeh ovih rešenja presudno je da predstavnici vlade i manjina priznaju potrebu za jedinstvenim i centralizovanim odlukama u nekim oblastima upravljanja, ali i prednosti raznolikih odluka u nekim drugim oblastima.

\* Funkcije koje po pravilu obavljaju centralne vlasti obuhvataju odbranu, spoljne poslove, imigraciju i carinu, makroekonomsku politiku i monetarna pitanja.

\* Ostale funkcije, kao što su one niže pomenute, mogu da obavljaju manjine ili teritorijalne uprave, samostalno ili zajedno sa centralnim vlastima.

\* Funkcije mogu da budu raspoređene asimetrično, u zavisnosti od različitih situacija u kojima se nalaze manjine u okviru iste države.

16) Bilo da su teritorijalne ili neteritorijalne, ustanove samouprave moraju se zasnovati na demokratskim načelima kako bi se osiguralo da one zaista odslikavaju stavove dotičnog stanovništva.

#### A. Neteritorijalna rešenja

17) Neteritorijalni oblici uprave korisni su za očuvanje i razvoj identiteta i kulture nacionalnih manjina.

18) Oblasti na koje bi se najbolje moglo uticati uspostavljanjem ovakvih rešenja obuhvataju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskog jezika, veru i ostala pitanja ključna za identitet ili način života nacionalnih manjina.

\* Pojedinci i grupe imaju pravo na izbor korišćenja svojih imena na manjinskom jeziku i pravo da dobiju zvanično priznanje svog imena.

\* Uzimajući u obzir odgovornost vladinih tela da postave obrazovne standarde, ustanove predstavnika manjina mogu da odrede nastavni program u oblastima manjinskih jezika, kulture ili u obe ove oblasti.

\* Manjine mogu da odrede i upotrebljavaju svoje sopstvene simbole i uživaju ostale oblike kulturnog izražavanja.

### B. Teritorijalna rešenja

19) Sve demokratske države imaju rešenja za upravljanje na različitim teritorijalnim nivoima. Iskustva u Evropi i drugde pokazuju vrednost takvog premeštanja određenih zakonodavnih i izvršnih funkcija sa centralnog na regionalni nivo koje prevazilazi puku decentralizaciju administracije centralnih vlasti iz prestonice na regionalne ili lokalne urede. Oslanjajući se na princip subsidiarnosti, države bi trebalo da blagonaklono razmotre takav prenos ovlašćenja, uključujući i specifične funkcije samouprave, posebno tamo gde bi to ojačalo ovlašćenja manjina u pitanjima koja ih se tiču.

20) Odgovarajuće lokalne, regionalne ili autonomne uprave koje odgovaraju specifičnim istorijskim i teritorijalnim okolnostima u kojima se nalaze nacionalne manjine, mogu da preuzmu određeni broj funkcija kako bi delotvornije odgovorile zahtevima manjina.

\* Funkcije u kojima takva administracija može preuzeti prvenstvenu ili značajnu nadležnost uključuju obrazovanje, kulturu, upotrebu manjinskog jezika, čovekovu okolinu, lokalno planiranje, prirodne resurse, ekonomski razvoj, funkciju lokalne policije i stanovanje, zdravstvo i ostale socijalne službe.

\* Funkcije koje se dele sa centralnim i regionalnim vlastima obuhvataju poreze, organizaciju sudstva, turizam i transport.

21) Lokalne, regionalne i autonomne vlasti moraju da poštuju i osiguraju ljudska prava svih lica, uključujući i prava svake manjine pod njihovom nadležnošću.

### IV. GARANCIJE

#### A. Ustavna i pravna zaštita

22) Rešenja koja regulišu samoupravu trebalo bi uspostaviti zakonom i ona, po pravilu, ne bi trebalo da se menjaju na isti način kao i bilo koji drugi zakon. Rešenja za unapređenje učešća manjina u procesu donošenja odluka mogu se ustanoviti zakonom ili na drugi odgovarajući način.

\* Rešenja koja se usvajaju ustavnim odredbama po pravilu zahtevaju veći stepen društvene ili parlamentarne podrške za njihovo usvajanje ili izmenu.

\* Promene rešenja koja regulišu samoupravu a koja su ustanovljena zakonom često zahtevaju podršku kvalifikovane većine zakonodavnog tela, autonomnog tela ili tela koje predstavljaju nacionalne manjine, ili oba ova organa.

\* Periodični nadzor rešenja koja regulišu samoupravu i učešće manjina u donošenju odluka mogu da omoguće da se ustanovi da li bi takva rešenja trebalo promeniti u svetlu stečenih iskustava i izmenjenih okolnosti.

23) Mogu se razmotriti privremena ili postepena rešenja koja bi omogućila proveru i razvoj novih oblika učešća. Ovakva rešenja mogu se uspostaviti zakonskim putem ili na neformalan način u određenom vremenskom periodu, tako da se mogu produžavati, menjati ili okončati u zavisnosti od postignutog uspeha.

### B. Pravni lekovi

24) Delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu zahteva ustanovljene kanale konsultacija radi sprečavanja sukoba i rešavanja sporova, kao i mogućnost *ad hoc* ili alternativnih mehanizama kada je to neophodno. U ove metode spadaju:

\* rešavanje sporova sudskim putem, poput sudskog nadzora nad delatnostima zakonodavne ili upravne vlasti, što podrazumeva da država poseduje nezavisno, dostupno i nepristrasno sudstvo čije se odluke poštuju, i

\* dodatne mehanizme za rešavanje sporova, kao što su, na primer, pregovori, utvrđivanje činjenica, posredovanje, arbitraža, ombudsman za nacionalne manjine i specijalne komisije koje mogu da posluže kao mesto i mehanizmi za rešavanje pritužbi vezanih za pitanja upravljanja.

## **OBJAŠNJENJE UZ PREPORUKE IZ LUNDA** **O DELOTVORNOM UČEŠĆU NACIONALNIH MANJINA** **U JAVNOM ŽIVOTU**

### I. OPŠTI PRINCIPI

1) I *Povelja Ujedinjenih nacija* (u daljem tekstu *Povelja UN*), kao i osnovni dokumenti KEBS/OEBS teže da očuvaju i ojačaju međunarodni mir i bezbednost razvojem odnosa prijateljstva i saradnje između suverenih država koje poštuju ljudska prava, uključujući i prava lica koja pripadaju manjinama. Zaista, istorija pokazuje da neuspeh u poštovanju ljudskih prava, uključujući i prava manjina, može da potkopa stabilnost unutar države i da negativno utiče na odnose između država, na taj način ugrožavajući međunarodni mir i bezbednost.

Polazeći od principa VII sadržanog u deset osnovnih načela *Završnog akta iz Helsinkija* iz 1975. godine, države učesnice OEBS su uvek naglašavale suštinsku vezu između poštovanja legitimnih interesa lica koja pripadaju nacionalnim manjinama i očuvanja mira i bezbednosti. Ova veza je ponavljana i kasnije donetim osnovnim dokumentima kao što su *Zaključni dokument iz Madrida* 1983. godine (princip 15), *Zaključni dokument iz Beča* 1989. godine (principi 18 i 19), i *Pariska povelja za novu Evropu* iz 1990. godine, kao i u svim dokumentima sa Samita kao što su Helsinski dokumenti iz 1992. godine (Deo IV, paragraf 24) i *Lisabonski dokument* iz 1996. godine (Deo 1, *Lisabonska deklaracija o zajedničkom i sveobuhvatnom bezbednosnom modelu za Evropu u XXI veku*, paragraf 2). Na nivou Ujedinjenih nacija veza između zaštite i unapređenja manjinskih prava i očuvanja mira i stabilnosti izražena je, *inter alia*, u preambuli *Deklaracije UN o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, verskim i jezičkim manjinama* (u daljem tekstu "*Deklaracija UN o manjinama*") iz 1992. godine. Pored toga, nakon usvajanja *Pariske povelje za novu Evropu* sve države učesnice OEBS su se opredelile za demokratski način vladavine.

Što potpunija mogućnost za podjednako uživanje ljudskih prava osoba koje pripadaju manjinama podrazumeva njihovo delotvorno učešće prilikom donošenja odluka, posebno onih koje ih pogađaju. Mada postoje različite situacije, a uobičajeni demokratski postupci mogu adekvatno odgovoriti potrebama i težnjama manjina, iskustva takođe pokazuju da su često potrebne posebne mere kako bi se olakšalo delotvorno učešće manjina prilikom donošenja odluka. Sledeći međunarodni standardi obavezuju države da preduzmu upravo takvu akciju u tim situacijama: prema paragrafu 35. *Dokumenta usvojenog na sastanku posvećenom ljudskoj dimenziji koji je održan u Kopenhagenu* 1990. godine (u daljem tekstu "*Dokument iz Kopenhagena*"), države učesnice OEBS "će poštovati pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da delotvorno učestvuju u javnim poslovima, uključujući i učešće u poslovima koji se tiču zaštite i unapređenja identiteta tih manjina"; prema članu 2, paragrafi 2 i 3, *Deklaracije UN o manjinama* iz 1992. godine, "lica koja pripadaju manjinama imaju pravo da delotvorno učestvuju u (...) javnom životu" i "pravo da delotvorno učestvuju u donošenju odluka na nacionalnom i, gde je to odgovarajuće, regionalnom nivou u pogledu manjine kojoj pripadaju ili oblasti u kojima žive"; i prema članu 15. *Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina* Saveta Evrope iz 1994. godine (u daljem tekstu *Okvirna konvencija*), države članice "će stvoriti neophodne uslove za delotvorno učešće lica koja pripadaju nacionalnim manjinama u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, posebno onim koji se njih tiču".

Stvaranje mogućnosti za delotvorno učešće podrazumeva da će takvo učešće biti dobrovoljno. Zaista, osnovni pojam društvene i političke integracije razlikuje se od procesa i ishoda koji predstavljaju prisilnu asimilaciju, kako je to upozoreno i u članu 5. *Okvirne konvencije*. Ostvarivanje legitimnih interesa lica koja pripadaju manjinama može da postane miran proces koji nudi izgled za optimalna rešenja u

domenu javne politike i donošenju zakona jedino ukoliko počiva na dobrovoljnoj osnovi. Jedan takav obuhvatan proces, koji podrazumeva proces učešća, služi ciljevima dobrog upravljanja tako što odgovara interesima čitavog stanovništva – objedinjavajući sve interese u tkivo javnog života i u krajnjoj liniji ojačava integritet države. Međunarodni standardi koji se odnose na delotvorno učešće manjina u javnom životu podvlače činjenicu da oni ne podrazumevaju nikakvo pravo uključivanja u aktivnosti koje su suprotne ciljevima i načelima Ujedinjenih nacija, OEBS ili Saveta Evrope, uključujući suverenu jednakost, teritorijalni integritet i političku nezavisnost država (pogledati paragraf 37. *Dokumenta iz Kopenhagena*, član 8 (4) *Deklaracije UN o manjinama* i preambulu *Okvirne konvencije*).

2) U duhu paragrafa 25. Dela VI *Helšinskog dokumenta* iz 1992. godine ove preporuke zasnovane su na odgovarajućim obavezama utoliko što nude državama učesnicama OEBS "širi pristup za još delotvornije sprovođenje njihovih obaveza iz KEBS, uključujući i onih koje se odnose na zaštitu i stvaranje uslova za unapređenje etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta nacionalnih manjina".

Član 1 (3) *Povelje UN* naglašava da je jedan od ciljeva organizacije i to "da ostvari međunarodnu saradnju u rešavanju međunarodnih problema ekonomskog, društvenog, kulturnog i humanitarnog karaktera i u unapređenju i podsticanju poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru" – što je dodatno pojašnjeno članom 55 (C) time što uključuje "univerzalno poštovanje i nadzor nad ljudskim pravima i osnovnim slobodama za sve bez obzira na razlike u pogledu rase, pola, jezika i vere." *Povelja* se temelji na tesnoj vezi između poštovanja ljudskih prava i međunarodnog mira i bezbednosti, a osnovna vrednost ljudskog dostojanstva je dodatno istaknuta u članu 1. *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima* iz 1948. godine i preambulama *Međunarodnog pakta o građanskim i policičkim pravima* i *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* iz 1966. godine, kao i *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* iz 1965. godine. Ovo dostojanstvo je podjednako urođeno svim ljudskim bićima i povezano sa jednakim i neotuđivim pravima.

Polazeći od premise o jednakom dostojanstvu i neotuđivim pravima proizilazi i načelo nediskriminacije koje postoji u praktično svim međunarodnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava uključujući posebno član 2. *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima*, članove 2. i 26. *Međunarodnog pakta o građanskim i policičkim pravima* i član 2. *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*. Član 1. *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* izričito kaže da ovaj instrument zabranjuje diskriminaciju na osnovu "porekla ili nacionalne ili etničke pripadnosti". Član 14. *Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda* iz 1950. godine (u daljem tekstu *Evropska konvencija o ljudskim pravima*) takođe izričito proširuje načelo nediskriminacije kako bi pokrio osnove vezane za "nacionalno ili socijalno poreklo, ili pripadnost nacionalnoj manjini", u svim slučajevima kadgod se radi o pravima i slobodama

zajamčenim Konvencijom. I zaista, ustavi većine država učesnica OEBS sadrže ove stavove i načela.

Onoliko koliko osobe koje pripadaju nacionalnim manjinama imaju pravo na delotvorno učešće u javnom životu, treba da ga uživaju bez diskriminacije, kao što je rečeno u paragrafu 31. *Dokumenta iz Kopenhagena*, članu 4. *Okvirne konvencije* i članu 4 (1) *Deklaracije UN o manjinama*. Međutim, prema članu 4 (2) *Okvirne konvencije* briga za poštovanje jednakog dostojanstva prevazilazi načelo nediskriminacije idući u pravcu "pune i delotvorne jednakosti između lica koja pripadaju nacionalnoj manjini i onih koji pripadaju većini" radi čega bi države morale da "usvoje, gde je neophodno, odgovarajuće mere... u svim oblastima... političkog... života" u kojima "će uzeti u obzir posebne uslove lica koja pripadaju nacionalnim manjinama."

Veza na koju je u preporuci ukazano između poštovanja ljudskih prava i razvoja građanskog društva odslikava zahtev za "delotvornom političkom demokratijom" koja, u skladu sa preambulom *Evropske konvencije o ljudskim pravima*, jeste tesno povezana sa pravdom i mirom u svetu. Države učesnice OEBS su još u *Pariskoj povelji za novu Evropu* potvrdile da je demokratsko upravljanje, uključujući poštovanje ljudskih prava, osnova napretka.

3) Stvaranje i delovanje posebnih ustanova koje bi osigurale delotvorno učešće nacionalnih manjina u javnom životu ne sme da bude na štetu prava drugih. Sva ljudska prava moraju se uvek poštovati, i to važi i za ove ustanove kojima država daje odgovarajuća ovlašćenja. U skladu sa paragrafom 33. *Dokumenta iz Kopenhagena*, kada države učesnice preduzimaju neophodne mere za zaštitu identiteta lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, "sve takve mere biće u skladu sa principima ravnopravnosti i nediskriminacije u odnosu na ostale građane odnosno države učesnice." *Dokument iz Kopenhagena* dalje zahteva, u paragrafu 38, da će "države učesnice u svojim naporima da štite i unaprede prava pripadnika nacionalnih manjina, u potpunosti poštovati svoje obaveze iz postojećih konvencija iz oblasti ljudskih prava i drugih odgovarajućih međunarodnih instrumenata". *Okvirna konvencija* predviđa nešto slično u članu 20: "U vršenju prava i sloboda koji proizilaze iz načela ustanovljenih ovom *Okvirnom konvencijom*, svaki pripadnik nacionalne manjine mora poštovati nacionalno zakonodavstvo i prava drugih, posebno pripadnika većine ili drugih nacionalnih manjina." Ovo se posebno odnosi na slučajeve "manjina unutar manjine", naročito u teritorijalnom kontekstu (vidi preporuke 16. i 21). Ovo takođe podrazumeva poštovanje ljudskih prava žena, uključujući i zabranu diskriminacije u odnosu na "politički i javni život zemlje", kako je predviđeno članom 7. *Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije prema ženama* iz 1979. godine.

4) Načelo samoodređenja osoba koje pripadaju manjinama utemeljeno je na nekoliko osnovnih obaveza. Paragraf 32. *Dokumenta iz Kopenhagena* precizira da je "pripadnost nacionalnoj manjini stvar opredeljenja pojedinca koje ne može izazvati nikakve štetne posledice". Član 3 (1) *Okvirne konvencije* na sličan način predviđa da



"svaki pripadnik nacionalne manjine ima pravo da slobodno odabere da se prema njemu ophode ili ne ophode kao takvom i da neće doći ni do kakvih štetnih posledica zbog takvog opredeljenja ili kao rezultat uživanja prava koja su povezana sa tim izborom." Član 3 (2) *Deklaracije o manjinama UN* sadrži istovetnu zabranu bilo kakvih štetnih posledica "po bilo koju osobu koja pripada nacionalnoj manjini, koje bi bile rezultat ostvarivanja ili neostvarivanja prava utvrđenih u ovoj Deklaraciji".

Pojedinačna sloboda lica da se opredeli onako kako sam odabere neophodna je kako bi se obezbedilo poštovanje individualne autonomije i slobode. Pojedinaac može posedovati nekoliko identiteta koji su od značaja ne samo za njegov privatni život već i u sferi javnog života. Zaista, u otvorenim društvima u kojima ima sve više protoka ljudi i ideja mnogi pojedinci imaju višestruki identitet koji se poklapa, koegzistira ili je slojevit na hijerarhijski ili nehijerarhijski način, odslikavajući tako njihovu različitu pripadnost. Naravno, identiteti nisu utemeljeni isključivo na etničkoj pripadnosti, niti su oni jedinstveni u okviru istovetne zajednice; njih mogu imati različiti članovi u različitim oblicima i stepenima. U zavisnosti od specifičnih pitanja, različiti identiteti mogu da budu više ili manje izraženi. Posledica može da bude da se ista osoba može određivati na različite načine iz različitih razloga, u zavisnosti od važnosti određenog identiteta i rešenja koja se nude. Na primer, u nekim državama pojedinac može da odabere jedan jezik radi regulisanja poreskih obaveza, a da se istovremeno predstavi na drugi način u lokalnoj zajednici u neke druge svrhe.

5) U demokratskom okviru proces donošenja odluka je podjednako važan kao i sadržina odluke koja se donosi. Kako dobro upravljanje nije samo nad narodom, već i za narod, ovaj proces trebalo bi uvek da obuhvati sve one kojih se tiče, kako bi bio otvoren za sve da vide i da presude, kao i odgovoran za one na koje utiče. Samo takvi procesi mogu da pridobiju i očuvaju poverenje javnosti. Takvi sveobuhvatni procesi mogu da se sastoje iz konsultacija, ispitivanja javnog mnjenja, referenduma, pregovora pa čak i posebnog pristanka onih kojih se direktno tiču. Odluke koje proizidu iz ovakvih procesa verovatno će biti dobrovoljno prihvatane. U situacijama kada se stavovi vlasti i zajednica kojih se tiču suštinski razlikuju, dobra uprava može da naloži usluge treće strane koja bi pomogla u traženju najprikladnijeg rešenja.

U odnosu na nacionalne manjine, paragraf 33. *Dokumenta iz Kopenhagena* nalaže državama učesnicama OEBS da preduzmu mere da "štite etnički, kulturni, jezički i verski identitet nacionalnih manjina na svojoj teritoriji i stvore uslove za unapređenje tog identiteta (...) posle odgovarajućih konsultacija, uključujući i kontakte sa organizacijama ili udruženjima tih manjina". U Delu 6, paragraf 26. *Helsinškog dokumenta* države učesnice OEBS su se obavezale i da "pokrenu pitanja nacionalnih manjina na konstruktivan način, mirnim sredstvima i dijalogom svih strana na osnovu načela i obaveza KEBS". U pogledu "svih zainteresovanih strana" paragraf 30. *Dokumenta iz Kopenhagena* priznaje "značajnu ulogu nevladinih organizacija, uključujući političke partije, sindikate, organizacije iz oblasti ljudskih

prava i verske grupe, u unapređenju tolerancije, kulturne raznolikosti i rešavanja pitanja koja se odnose na nacionalne manjine."

Sveobuhvatan proces uključivanja zahteva pretpostavke tolerancije. Društvena i politička klima međusobnog uvažavanja i jednakosti mora se obezbediti zakonskim putem, ali i učiti kao vid društvenog morala koji prihvata celokupno stanovništvo. Sredstva javnog informisanja imaju posebnu ulogu na tom planu. Član 6(1) *Okvirne konvencije* govori da "države ugovornice moraju podsticati duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzimati delotvorne mere kako bi unapredile međusobno poštovanje i razumevanje i saradnju među svim licima koja žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet, posebno u oblastima obrazovanja, kulture i medija." Države bi trebalo da deluju u pravcu zaustavljanja prakse da se u javnosti koriste nipodaštavajuća ili podrugljiva imena i izrazi i trebalo bi da preduzmu mere da se bore protiv negativnih stereotipa. Idealno bi bilo da predstavnici dotične zajednice učestvuju u odabiru i pripremi svih koraka koji se preduzimaju kako bi se prevladali ovi problemi.

## II. UČEŠĆE U DONOŠENJU ODLUKA

### A. Rešenja na nivou centralne vlasti

6) Polazeći od paragrafa 35. *Dokumenta iz Kopenhagena*, paragraf 1. Trećeg dela *Izveštaja sa sastanaka eksperata KEBS o nacionalnim manjinama (Ženeva)* podvlači da "kada se razmatraju pitanja koja se tiču nacionalnih manjina unutar njihovih država, tada će one same imati delotvornu mogućnost da učestvuju... (i) da (takvo) demokratsko učešće lica koje pripadaju nacionalnim manjinama ili njihovih predstavnika u donošenju odluka ili u radu savetodavnih tela predstavlja važan element delotvornog učešća u javnom životu." Paragraf 24. Šestog dela *Helsinškog dokumenta* obavezuje države učesnice OEBS da "pojačaju u tom smislu napore kako bi obezbedili da lica koja pripadaju nacionalnim manjinama, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, slobodno uživaju svoja ljudska prava i osnovne slobode, uključujući pravo da u potpunosti učestvuju, u skladu sa demokratskim postupcima donošenja odluka svake države, u političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom životu svoje države, uključujući i demokratsko učešće u donošenju odluka i u radu savetodavnih tela na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, *inter alia*, aktivnostima političkih partija i udruženja."

Sušтина učešća jeste uključivanje u rad, kako u pogledu šanse da se suštinski doprinese procesu donošenja odluka, tako i u pogledu rezultata ovog učešća. Pojam dobrog upravljanja podrazumeva pretpostavku da prosto većinsko donošenje odluka nije uvek dovoljno. U zavisnosti od strukture države, mogu biti pogodni različiti

oblici decentralizacije koji bi obezbedili maksimum primerenosti i odgovornosti zainteresovanih strana u procesu donošenja odluka, kako na nivou države tako i na nižim nivoima. To se može ostvariti na različite načine u unitarnoj državi ili u federalnim i konfederalnim sistemima. Zastupljenost manjina u telima koja donose odluke može se osigurati određenim brojem rezervisanih mesta (kvotama, imenovanjima ili na druge načine), dok drugi oblici ovog učešća podrazumevaju garantovano članstvo u odgovarajućim komitetima, sa ili bez prava glasa. Zastupljenost u izvršnim, sudskim, upravnim i drugim telima može se obezbediti na sličan način, bilo formalnim zahtevom ili uobičajenom praksom. Takođe se mogu ustanoviti posebna tela koja bi odgovarala zahtevima manjina. Obezbeđivanje uslova da manjine uživaju sva manjinska prava zahteva posebne korake koje bi trebalo preduzeti u javnoj službi, uključujući obezbeđenje "jednakog pristupa javnim službama" kako se to kaže u članu 5 (c) *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije*.

### B. Izbori

7) Predstavnička vlast izabrana na slobodnim, poštenim i periodičnim izborima predstavlja temelj savremene demokratije. Osnovni cilj je, prema rečima člana 21 (3) *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima*, da "volja naroda bude osnova autoriteta vlasti". Ovaj standard je artikulisan u univerzalnim i evropskim ugovorima, kao što su član 25. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* i član 3. *Protokola I uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima*. Za države učesnice OEBS paragrafi 5. i 6. *Dokumenta iz Kopenhagena* preciziraju da "među elementima pravde koji su ključni za potpuno ispoljavanje urođenog dostojanstva i jednakih i neotuđivih prava svih ljudskih bića", spada "volja naroda, slobodno i pošteno izražena na periodičnim i istinskim izborima, koja predstavlja osnov autoriteta i legitimiteta svake vlade".

Mada države imaju značajan raspon u izboru načina na koji će ispunjavati ove obaveze, one to moraju činiti bez diskriminacije i moraju težiti što većem stepenu zastupljenosti. Zaista, unutar konteksta Ujedinjenih nacija, Komitet za ljudska prava je u svom paragrafu 12. *Opšteg komentara člana 25*. (57. sesija 1996. godine) objasnio da "sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja predstavlja suštinske preduslove za delotvorno uživanje prava glasa i moraju biti zaštiene. (...) Informacije i materijali o glasanju moraju biti dostupni na jezicima manjina." Šta više, paragraf 5. *Opšteg komentara člana 25*. razjašnjava da je "rukovođenje javnim poslovima (...) širok koncept koji se odnosi na sprovođenje političke moći, a posebno sprovođenje zakonodavne, izvršne i upravne vlasti. To obuhvata sve aspekte javne uprave, kao i uobičajavanje i sprovođenje politike na međunarodnom, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou."

S obzirom da ni jedan izborni sistem nije neutralan sa stanovišta različitih pogleda i interesa, države bi trebalo da usvoje takav sistem koji bi doveo do najbolje zastupljenosti vlade u njihovoj specifičnoj situaciji. Ovo je posebno važno za pripadnike nacionalnih manjina, koji možda na drugi način ne bi mogli da budu adekvatno zastupljeni.

8) U načelu, demokratije ne bi trebalo da se mešaju u način na koji se ljudi politički organizuju dok god to čine na miran način i poštuju prava drugih. U suštini ovde se radi o slobodi udruživanja, kako je artikulisu brojni međunarodni instrumenti među kojima: član 20. *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima*; član 22. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*; član 11. *Evropske konvencije o ljudskim pravima*; i paragraf 6. *Dokumenta iz Kopenhagena*. Sloboda udruživanja je na poseban način zajemčena pripadnicima nacionalnih manjina u skladu sa paragrafom 32. tačka 6. *Dokumenta iz Kopenhagena* i članom 7. *Okvirne konvencije*. Paragraf 24. Šestog dela *Helsinškog dokumenta* još preciznije obavezuje države učesnice OEBS "da osiguraju da pripadnici nacionalnih manjina, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, slobodno uživaju svoja ljudska prava i osnovne slobode, uključujući pravo da u potpunosti učestvuju, (...) u političkom (...) životu svojih država uključujući tu i (...) aktivnosti političkih partija i udruženja."

Mada puno poštovanje jednakih prava i nediskriminacije umanjuju ili eliminišu zahtev i potrebu za formiranjem političkih partija koje bi se temeljile na etničkim vezama, u nekim situacijama ovakve partije koje predstavljaju odgovarajuće zajednice mogu biti jedina nada delotvornog predstavljanja pojedinačnih interesa i, na taj način, delotvornog učešća. Partije se, naravno, mogu stvarati na drugim osnovama, na primer na temelju regionalnih interesa. Idealno bi bilo da partije budu otvorene i da prevazilaze uske etničke teme; stoga bi najjače partije trebalo da teže da uključe pripadnike manjina kako bi se umanjila potreba ili želja za etničkim partijama. U tom smislu, opredeljenje za izborni sistem može biti vrlo važno. U svakom slučaju, nijedna politička partija ili drugo udruženje ne smeju da podstiču rasnu mržnju, što je zabranjeno članom 20. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* i članom 4. *Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije*.

9) Izborni sistem može predvideti odabir kako zakonodavnog tako i ostalih tela i ustanova, uključujući i pojedinačne službenike. Dok izborne jedinice u kojima se bira jedan predstavnik mogu obezbeđivati dovoljnu zastupljenost manjina, u zavisnosti od toga kako su izborne jedinice određene i u zavisnosti od koncentracije manjinske zajednice, proporcionalno predstavljanje može pomoći da se zajamči odgovarajuća zastupljenost manjina. U državama učesnicama OEBS upražnjavaju se razni oblici proporcionalne zastupljenosti uključujući i: "preferencijalno glasanje", gde glasači rangiraju kandidate prema svom izboru; "sistem otvorenih lista", gde se glasači opredeljuju za kandidata u okviru partijske liste, glasajući istovremeno; sistem "panachage" gde glasači mogu glasati za više od jednog kandidata sa različitih partijskih lista; i sistem "kumulacije", gde glasači mogu dati više od jednog glasa za

određenog kandidata. Prag ne sme da bude visok da ne bi sputavao zastupljenost manjina.

10) Prilikom stvaranja izbornih jedinica moraju se uzeti u obzir briga i interesi nacionalnih manjina kako bi se osigurala njihova zastupljenost u telima koja donose odluke. Pod "pravičnom" zastupljenošću podrazumeva se da niko ne može da bude doveden u podređeni položaj odabranom metodom i da se sva pitanja i interesi moraju uzeti u obzir. Najbolje bi bilo da granice izbornih jedinica odredi nezavisno i nepristrasno telo kako bi se obezbedio, pored svih ostalih interesa, i interes poštovanja prava manjina. Ovo se u državama učesnicama OEBS najčešće postiže radom stalnih i profesionalnih izbornih komisija.

U svakom slučaju, države ne smeju da menjaju granice izbornih jedinica niti da na drugi način menjaju odnos stanovništva u tim jedinicama u nameri da umanje ili isključe zastupljenost manjina. Ovo je izričito zabranjeno članom 16. *Okvirne konvencije*, dok član 5. *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* predviđa da se "izmene granica lokalnih vlastine mogu vršiti bez prethodnih konsultacija sa konkretnim lokalnim vlastima po mogućnosti organizovanjem referenduma onda kada je to dopušteno statutom" (vidi preporuku 19. koja se odnosi na teritorijalna rešenja).

### C. Rešenja na regionalnom i lokalnom nivou

11) Ova Preporuka se primenjuje na sve nivoe upravljanja ispod centralnih vlasti (dakle na pokrajine, srezove, okruge, prefektore, opštine, gradove, varoši, bez obzira da li su u okviru unitarne države ili konstitutivne jedinice federalne države, uključujući autonomne regione i druge oblike organizovanja nadležnosti). Dosledno uživanje svih ljudskih prava podjednako za svakog znači da ovlašćenja koja postoje na nivou centralne vlade treba da postoje i na nižim nivoima strukture vlasti. Međutim, kriterijumi za stvaranje struktura na regionalnom i lokalnom nivou mogu se razlikovati od onih koji se koriste na nivou centralne vlade. Strukture se mogu obrazovati asimetrično i razlikovati se u zavisnosti od potreba i izraženih želja.

### D. Savetodavna i konsultativna tela

12) Paragraf 24, dela VI *Helsinškog dokumenta* obavezuje države učesnice OEBS da "pripadnicima nacionalnih manjina obezbede slobodno ostvarivanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, pojedinačno ili u zajednici sa drugima, uključujući pravo da u potpunosti učestvuju (...) u političkom (...) životu svoje zemlje i putem demokratskog učešća u (...) konsultativnim telima na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou". Ta tela mogu biti stalnog ili privremenog karaktera, kao sastavni deo ili vezana za zakonodavne ili izvršne organe, ili nezavisna u odnosu na njih.

Komiteti vezani za skupštinska tela, kao što su, na primer, okrugli stolovi manjina, postoje u nekim zemljama OEBS. Oni mogu da deluju na svim nivoima upravljanja, uključujući samoupravu. Da bi bila delotvorna, ova tela bi trebalo da su sačinjena od predstavnika manjina i drugih pojedinaca koji mogu da pruže stručna znanja, moraju raspolagati odgovarajućim sredstvima i mora im se pokloniti dužna pažnja prilikom donošenja odluka. Pored savetodavne funkcije, ovakva tela mogu igrati i korisnu posredničku ulogu između donosilaca odluka i manjinskih grupa. Ona, takođe, mogu podsticati na delovanje, kako na nivou vlade, tako i među manjinskim zajednicama. Takva tela mogu izvršavati i posebne zadatke na ostvarivanju programa, na primer u oblasti obrazovanja. Osim toga, komiteti sa posebnim zadatkom mogu imati poseban značaj za određene manjine, koje bi u njima trebalo da budu zastupljene.

13) Mogućnosti da se ovakva tela upotrebe na konstruktivan način zavise od situacije. Ipak, u celini uzev, dobro upravljanje podrazumeva da vlasti preduzmu potrebne korake u pravcu angažovanja ustanovljenih savetodavnih i konsultativnih tela, da im se obraćaju kada za to postoji potreba i da traže njihove usluge. Otvoren i svrhovit pristup vlasti prema ovim telima i njihovim članovima doprineće kvalitetnijem donošenju odluka i stvaranju šireg poverenja u društvu kao celini.

## III. SAMOUPRAVA

14) Pojam "samouprave" podrazumeva da zajednica vrši kontrolu nad poslovima koji se nje tiču. Izbor termina "uprava" ne mora nužno da podrazumeva isključivu nadležnost. Njime takođe mogu biti obuhvaćena administrativna i upravna ovlašćenja, kao i posebna zakonodavna i sudska nadležnost. Država to može ostvariti delegiranjem ili devolucijom svojih ovlašćenja ili, u slučaju federacije, prethodnim utvrđivanjem nadležnosti svojih konstitutivnih jedinica. U državama učesnicama OEBS, rešenja o "samoupravi" se, zavisno od slučaja, nazivaju delegirane autonomije, samouprava, odnosno lokalna nadležnost. Nema slučaja da je bilo kakav etnički kriterijum korišćen za teritorijalna rešenja.

U paragrafu 35. *Dokumenta iz Kopenhagena*, države učesnice OEBS konstatuju "napore za zaštitu i stvaranje uslova za unapređenje etničkog, kulturnog, jezičkog i verskog identiteta određenih nacionalnih manjina putem uspostavljanja, kao jednog od mogućih načina za ostvarivanje ovih ciljeva, odgovarajućih lokalnih ili autonomnih administrativnih organa koji odgovaraju konkretnim istorijskim i teritorijalnim uslovima tih manjina i koji su u skladu s politikom odnosne države." Nakon toga, u paragrafu 7, deo IV *Izveštaja sa Ženevskog sastanka eksperata KEBS o nacionalnim manjinama* konstatovano je "da su neke od (država učesnica) postigle pozitivne rezultate na odgovarajući demokratski način, između ostalog putem: (...) lokalne i autonomne administracije, kao i autonomije na teritorijalnoj osnovi, uključujući postojanje konsultativnih, zakonodavnih i izvršnih tela izabranih putem

slobodnih i periodičnih izbora; samouprave nacionalne manjine u vezi sa pitanjima koja se tiču njenog identiteta u situacijama kada je autonomija na teritorijalnoj osnovi neprimjenljiva; decentralizovanih ili lokalnih oblika vlasti; (...) obezbeđivanja finansijske i tehničke pomoći pripadnicima nacionalnih manjina koji žele da ostvaruju svoje pravo na osnivanje i vođenje sopstevnih obrazovnih, kulturnih i verskih ustanova, organizacija i udruženja". Na uopšteniji način, u preambuli *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* ističu se "načela demokratije i decentralizacije vlasti" kao doprinos "očuvanju i jačanju lokalne samouprave u raznim evropskim zemljama". S tim u vezi, članom 9. *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* je predviđeno da se odgovarajuća finansijska sredstva namene za funkcionisanje tako decentralizovanih vlasti.

15) Kako država ima ovlašćenja u određenim oblastima koje se tiču države u celini, ona mora obezbediti njihovo sprovođenje na nivou centralnih vlasti. Ovo, po pravilu, obuhvata: pitanja odbrane, koja su od suštinskog značaja za očuvanje teritorijalnog integriteta države; makroekonomsku politiku, koja je značajna utoliko što centralna vlada nastoji da izjednači ekonomski različite oblasti, kao i klasičnu diplomatsku delatnost. U obimu u kom ostala pitanja mogu da imaju značaj za celu državu, njih takođe u određenom stepenu mogu da regulišu centralne vlasti. Rešavanje ovih pitanja može se deliti na razne načine, na primer sa posebno zainteresovanim teritorijalnim jedinicama ili manjinskim grupama (vidi preporuke 18. i 20). Ovakva podela nadležnosti mora u svakom slučaju biti u skladu sa standardima ljudskih prava i mora biti sprovedena na praktičan i usaglašen način.

Oblast u kojoj je, vrlo često, ustanovljena podela bilo na teritorijalnim ili neteritorijalnim osnovama, ili po oba ova osnova, a koja je od posebnog značaja kako za državu kao celinu tako i za manjinske grupe, jeste oblast obrazovanja. Član 5. tačka 1 *Konvencije UNESCO protiv diskriminacije u oblasti obrazovanja* detaljnije precizira kako bi trebalo ostvariti ovu podelu na ovom planu: "Države članice ove Konvencije su se sporazumele da: (...)

(b) Od suštinskog je značaja da se poštuje sloboda roditelja i, kada je to moguće, staratelja, prvo da odaberu svojoj deci obrazovne ustanove drugačije od onih kojima rukovode javne vlasti ali koje zadovoljavaju takav minimum obrazovnih standarda i koje su ustanovljene ili odobrene od strane nadležnih vlasti i, drugo, da obezbede na način koji bi bio u skladu sa odgovarajućim procedurama unutar države za primenu ovoga zakonodavstva, versko i moralno obrazovanje dece u skladu sa svojim sopstvenim uverenjima; i da nijedno lice ili grupa lica ne sme da bude primoravana na versko obrazovanje koje nije u skladu sa njegovim ili njihovim uverenjima;

(c) Od suštinskog je značaja da se prizna pravo pripadnika nacionalnih manjina da obavljaju svoje obrazovne aktivnosti uključujući i uspostavljanje škola i, u zavisnosti od obrazovne politike svake države, da koriste svoj jezik ili da organizuju nastavu na svom jeziku pod uslovom: (I) da se ovo pravo ne vrši na način koji onemogućava pripadnike ovih manjina da razumeju kulturu i jezik čivate

zajednice i da učestvuju u njenim aktivnostima, ili koji dovodi u pitanje nacionalni suverenitet; (II) da standard obrazovanja nije niži od opšteg standarda koji su uspostavile ili odobrile nadležne vlasti i(III) da je pohađanje takvih škola fakultativno."

16) Načelo demokratskog upravljanja predviđeno članom 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, članom 25. *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima*, članom 3. Prvog protokola uz *Evropsku konvenciju o ljudskim pravima* i standardima OEBS primenljivo je na svim nivoima i za sve elemente upravljanja. Tamo gde su potrebne ili poželjne ustanove samouprave, zahtev za podjednakim uživanjem ovih prava podrazumeva primenu načela demokratije u okviru tih ustanova.

### A. Neteritorijalna rešenja

17) Ovaj odeljak se odnosi na neteritorijalnu autonomiju – koja se često naziva "personalnom" ili "kulturnom autonomijom" – koja je najkorisnija u slučajevima kada je grupa geografski rasejana. Takve podele ovlašćenja, uključujući i kontrolu nad specifičnim tematskim pitanjima, mogu se sprovesti na nivou države ili u okviru teritorijalnih rešenja. U svakom slučaju, mora se obezbediti poštovanje ljudskih prava drugih. Pored toga, ovakva rešenja moraju imati obezbeđene odgovarajuće finansijske resurse kako bi se omogućilo sprovođenje javnih funkcija i moraju proizilaziti iz sveobuhvatnih i otvorenih procesa (vidi preporuku 5).

18) Ovo nije iscrpna lista svih mogućih funkcija. Mnogo toga će zavistiti od konkretne situacije, uključujući posebno i potrebe i izražene težnje manjine. U različitim situacijama različita pitanja će biti od većeg ili manjeg interesa za manjine, a odluke u ovim oblastima ticaće ih se u različitom stepenu. U nekim oblastima može doći do podele. Oblast od posebnog značaja za manjine jeste kontrola nad upotrebom njihovih imena, kako njihovih predstavničkih ustanova tako i pojedinačnih članova, kako to predviđa član 11 (1) *Okvirne konvencije*. U pitanjima vere, preporuka ne zagovara vladino mešanje u verska pitanja osim kada su u pitanju vlasti kojima su delegirane verske nadležnosti (na primer, u slučaju ličnog građanskog statusa). Ovom preporukom takođe se ne namerava da manjinske ustanove kontrolišu sredstva javnog informisanja – mada pripadnici manjina imaju mogućnost da stvaraju i koriste svoje medije, kako je to zajemčeno članom 9 (3) *Okvirne konvencije*. Naravno, kultura ima mnogo aspekata i širi se na pitanja kao što su socijalna zaštita, stanovanje i dečja zaštita; država bi trebalo da uzme u obzir interese manjina prilikom upravljanja u ovim oblastima.

## B. Teritorijalna rešenja

19) U evropskim državama postoji trend devolucije autoriteta i primene načela subsidiarnosti, kako bi se odluke donosile što bliže onima, i od strane onih, kojih se te odluke najdirektnije tiču. Član 4 (3) *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* ovaj cilj izražava na sledeći način: "Javnu odgovornost bi trebalo da vrše one vlasti koje su najbliže građanima. Prenos odgovornosti drugim vlastima trebalo bi da zavisi od stepena i prirode zadatka i zahteva efikasnosti i ekonomičnosti." Teritorijalna samouprava može pomoći očuvanju jedinstva države i podići nivo učešća i uključenosti manjina tako što će im dati veću ulogu na nivou vlade koja odgovara koncentraciji njihovog stanovništva. Federacije takođe mogu ostvariti ovaj cilj, kao i posebna rešenja autonomije u okviru unitarnih država ili federacija. Postoji, takođe, mogućnost mešovite uprave. Kako je već rečeno u preporuci 15, rešenja ne moraju da budu ista na čitavoj teritoriji države, već se mogu razlikovati u skladu sa potrebama i izraženim težnjama.

20) Autonomne vlasti moraju posedovati stvarnu moć da donose odluke na zakonodavnom, izvršnom ili sudskom nivou. Nadležnosti u okviru države mogu biti podeljene između centralnih, regionalnih i lokalnih vlasti, kao i na različite službe. Paragraf 35. *Dokumenta iz Kopenhagena* spominje moguća rešenja "odgovarajućih lokalnih i autonomnih uprava koje bi bile primerene posebnim istorijskim ili teritorijalnim okolnostima". Iz ovoga jasno proizilazi da ne mora postojati uniformnost u okviru države. Iskustva pokazuju da se ovlašćenja mogu podeliti čak i u pogledu javnih poslova koje tradicionalno obavlja centralna vlast, uključujući i podelu nadležnosti u oblasti sudstva (kako sadržinskih, tako i proceduralnih) i nadležnosti nad tradicionalnim privrednim aktivnostima. Minimalni je zahtev da stanovništvo o kome je reč bude sistematski uključeno u vršenje ovih nadležnosti. U isto vreme, centralna vlada mora zadržati ovlašćenja kako bi obezbedila pravične i jednake mogućnosti na čitavoj teritoriji države.

21) Tamo gde se nadležnosti mogu podeliti na teritorijalnoj osnovi kako bi se poboljšalo delotvorno učešće manjina, u ostvarenju tih nadležnosti mora se voditi računa o manjinama na toj teritoriji. Upravne i izvršne vlasti moraju da budu odgovorne čitavom stanovništvu ove teritorije. Ovo prizilazi iz paragrafa 5. tačka 2 *Dokumenta iz Kopenhagena* koji obavezuje države učesnice OEBS da obezbede na svim nivoima i svim licima "oblik vlade koji je predstavničkog karaktera, u kojem je izvršna vlast odgovorna izabranoj zakonodavnoj vlasti ili biračkom telu".

## IV. GARANCIJE

### A. Ustavna i pravna zaštita

22) Ova oblast tretira pitanje "obezbeđivanja" tj. učvršćivanja pravnih rešenja. U nekim slučajevima mogu biti veoma korisna vrlo detaljna pravna rešenja, dok u nekim drugim mogu da budu dovoljni tek odgovarajući okviri. U svakom slučaju, kao što je rečeno u preporuci 5, rešenja moraju da budu rezultat otvorenog procesa. Međutim, kada se rešenja već jednom postignu, neophodna je stabilnost kako bi se osigurala određena bezbednost lica na koje se odnose, a posebno pripadnika nacionalnih manjina. Članovi 2. i 4. *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi* daju prednost ustavnim rešenjima. Kako bi se ostvarila željena ravnoteža između stabilnosti i elastičnosti, korisno je predvideti određena preispitivanja u precizno određenim vremenskim intervalima, čime bi se unapred depolitizovao proces promene, a proces preispitivanja oslobodio negativnog naboja.

23) Ova preporuka se razlikuje od preporuke 22. utoliko što podstiče proveru novih i inovativnih režima, umesto da precizira uslove promene postojećih rešenja. Odgovarajuće vlasti mogu primenjivati različite pristupe u različitim situacijama između centralnih vlasti i manjinskih predstavnika. Bez prejudiciranja konačnih stavova, takav pristup može ponuditi dobra iskustva, posebno u procesima inovacije i primene.

### B. Pravni lekovi

24) U paragrafu 30. *Dokumenta iz Kopenhagena* države učesnice OEBS "su priznale da se pitanja koja se odnose na nacionalne manjine mogu rešiti na zadovoljavajući način u demokratskom političkom okviru zasnovanom na vladavini prava uz funkcionisanje nezavisnog sudstva." Ideja delotvornih pravnih lekova takođe postoji i u članu 2 (3) *Međunarodnog prakta o građanskim i policijskim pravima*, dok je "sudski nadzor" preciziran članom 11. *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*. Sudski nadzor mogu sprovoditi ustavni sudovi, kao i odgovarajuća međunarodna tela iz oblasti ljudskih prava. Značajnu ulogu takođe mogu igrati nesudski mehanizmi i ustanove, kao što su državne komisije, ombudsmeni, saveti za međuetničke ili rasne odnose i slična tela, kako je to predviđeno paragrafom 27. *Dokumenta iz Kopenhagena*, članom 14 (2) *Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije* i paragrafom 36. *Bečke deklaracije i Programa akcije* koji je usvojen na Svetskoj konferenciji o ljudskim pravima 1993. godine.

## Učesnici tribina

- Domonji Pavel, Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, moderator tribina
- Bašić Goran, koordinator Centra za istraživanje etniciteta
- Božović Ratko, sociolog kulture, profesor Beogradskog univerziteta
- Bugarski Ranko, lingvista, profesor Beogradskog univerziteta
- Đorđević Mirko, publicista
- Janjić Dušan, direktor Foruma za etničke odnose
- Kicošev Saša, demograf
- Orosz Janos, pravnik, stručni saradnik Pokrajinskog sekretarijata za nacionalne manjine, upravu i propise
- Pihler Stanko, pravnik, profesor Novosadskog univerziteta
- Perović A. Milenko, filozof, profesor Novosadskog univerziteta
- Radosavljević Dušan, potpredsednik Izvršnog veća Vojvodine
- Savić Svenka, lingvista, profesor Novosadskog univerziteta
- Šušnjić Đuro, sociolog religije, profesor Beogradskog univerziteta
- Valić - Nedeljković Dubravka, komunikološkinja
- Vujić Aleksandra, direktorica Vojvođanskog centra za ljudska prava
- Žigmanov Tomislav, publicista

### *Napomena*

Ranko Bugarski nije učestvovao na tribini zbog zauzetosti, ali je za potrebe ove sveske ustupio svoj ogled iz knjige *Nova lica jezika* (Biblioteka XX vek, Beograd, str. 193-199). Dušan Janjić je učestvovao ali nije prosledio tekst za potrebe ovog zbornika.

## Sadržaj

### PRVI DEO: Izveštaj

- "Male" manjine 7

### DRUGI DEO: Tribine

#### Manjine i govor mržnje

- Govor mržnje i manjine – *Ratko Božović* 41
- Žene iz manjinskih grupa i govor mržnje – *Svenka Savić* 44
- Sudbina jezika u političkom društvu – *Đuro Šušnjić* 49

#### Asimilacija manjina

- Asimilacija: nekoliko napomena – *Pavel Domonji* 52
- Od asimilacije do etničkog čišćenja – *Tomislav Žigmanov* 56
- Demografski aspekti procesa asimilacije u Vojvodini – *Saša Kicošev* 65
- Asimilacija i nacionalne manjine – *Janos Orosz* 72

#### Manjine i ulazak SCG u Savet Evrope

- Manjine i savet Evrope – *Aleksandra Vujić* 77
- Očekivanja manjina – *Goran Bašić* 86
- Pogled iz vojvođanskog ugla – *Duško Radosavljević* 95

#### Kakav zakon o verskim slobodama

- Između vjerske slobode i neslobode – *Milenko A. Perović* 98
- Teze za raspravu – *Stanko Pihler* 101
- Zakon o "zakonu" – *Mirko Đorđević* 105
- Verski mediji – *Dubravka Valić Nedeljković* 107

### TREĆI DEO: Preporuke

- Haške preporuke o pravu nacionalnih manjina na obrazovanje i objašnjenja 113
- Preporuke iz Osla o pravu nacionalnih manjina na upotrebu sopstvenog jezika i objašnjenja 126
- Preporuke iz Lunda o delotvornom učešću nacionalnih manjina u javnom životu sa objašnjenjima 148

#### Učesnici tribina

170