

Izlaganje na znanstvenom skupu

UDK: 327.39(4-12):(497.11)

323.15(4-12)

341.238(4-12)

Regionalna suradnja i politika multikulturalnosti u Srbiji*

GORAN BAŠIĆ**

Sažetak

Državama Zapadnog Balkana predstoje brojne aktivnosti u vezi sa pridruživanjem Europskoj Uniji. Svaka od država regije ima svoje specifičnosti i probleme koje rješava nacionalnim mjerama. Međutim, postoji dosta prostora da se u pojedinim područjima stanje unaprijedi putem regionalne suradnje. U radu se razmatraju stanje i mogućnosti unaprjeđenja regionalne suradnje u vezi sa zaštitom nacionalnih manjina i unaprjeđenjem međuetničkih odnosa.

Ključne riječi: nacionalne manjine, regionalna suradnja, bilateralni sporazumi

Zapadni Balkan i politika multikulturalnosti

Politički i međudržavni problemi sa kojim su početkom tranzicije suočile države u Jugoistočnoj Europi i koji su, pored ostalog, izazvali dramatični raspad jugoslavenske države, etnička čišćenja i lokalne oružane sukobe tokom kojih je došlo do grubih i masovnih kršenja ljudskih prava dio su prošlosti, ali njihovi recidivi i posljedice koje su izazvali još uvijek opterećuju odnose i sigurnost u regiji. Europska komisija i međunarodne organizacije (UN, OESS,

*

Rad je rezultat istraživanja na projektu "Regionalni i europski aspekti integrativnih procesa u Srbiji: civilizacijske pretpostavke, stvarnost i izgledi za budućnost" (Institut za filozofiju i društvenu teoriju).

**

Prof. dr. sc. Goran Bašić, Fakultet za europske pravne i političke studije, Novi Sad – Sremska Kamenica; e-mail: basicg@eunet.yu

VE, NATO) nastoje postupno otkloniti posljedice krize i uključiti države u regiji kako u neki od vidova međusobne suradnje, tako i u Europsku Uniju. Rumunjska i Bugarska su od 1. siječnja 2007., a Grčka od 1981. godine članice Unije. Status kandidatkinja imaju Hrvatska i Turska, a države potencijalne kandidatkinje su Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija i Srbija.

Međutim, u regiji su i dalje prisutni problemi koji usporavaju euroatlantske integracije i opterećuju odnose među državama. Neki od tih problema ili direktno proizlaze ili posredno utječu na ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava i prava nacionalnih manjina u regiji. Usprkos tome što su se u nekoj od faza pregovora o pridruživanju EU, najčešće još prilikom izrada studija izvodljivosti, države Zapadnog Balkana opredijelile za poštovanje ljudskih prava i zaštitu prava nacionalnih manjina mnoge od njih još nisu dovršile institucionalnu i normativnu infrastrukturu neophodnu da se ovi civilizacijski uvjeti implementiraju. Međutim, treba voditi računa o tome da su pojedine, države poput Hrvatske i Makedonije, usprkos problemima u vezi sa međuetničkim odnosima i osiguravanjem uvjeta za punu zaštitu i poštivanje ljudskih prava, znatno odmakle sa reformama u ovim područjima u odnosu na ostale države u regiji Zapadnog Balkana. Primjera radi, Vlada Republike Hrvatske je nakon izvještaja i primjedbi Europske komisije o položaju nacionalnih manjina i stanju ljudskih prava¹ otklonila većinu institucionalnih prepreka koje su otežavale povratak izbjeglica i integraciju nacionalnih manjina,² poduzela je konkretne mjere za njihovu implementaciju i, što je najvažnije, pokrenula medijski i obrazovni proces posvećen suočavanju društva sa prošlosti i izgradnji novog sustava vrijednosti.

S druge strane, Makedonija je nakon suočavanja sa promašajima nacionalne politike u vezi sa organizacijom multikulturalne i multikonfesionalne države uz pomoć međunarodne zajednice usvojila multikulturalnost za osnovu konstitucionalizma i europskih integracija.³ Ovakva politika čiji su jamac, pored nacionalnih političkih stranaka i predstavnici međunarodne zajednice, je razumljiva ukoliko se u obzir uzmu etnički sukobi u Makedoniji 2001. godine, brojnost pripadnika albanske manjine i njihova tadašnja politička i društvena marginalizacija. Međutim, zaštita ljudskih i manjinskih prava nije u modelu makedonskog konstitucionalizma apstraktan cilj, nego je u funkciji postizanja širih ciljeva i interesa makedonske države i sigurnosti u regiji: pro-

1
Mišljenje Europske komisije o podobnosti Republike Hrvatske za članstvo u EU, 20. travnja 2004. godine, str. 26. i 29.; dostupno na: www.vlada.hr

2
Institucionalnu osnova položaja i integracije nacionalnih manjina u Hrvatskoj čine: Ustav RH (1991/2000); Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (2002); Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (2000); Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina (2000); kao i zakoni kojima se regulira izbor zastupnika u Hrvatski sabor i izbor zastupnika u regionalne i lokalne vlasti.

3
Ustavu Makedonije od 16. studenog 2001. godine prethodio je Ohridski sporazum od 13. kolovoza iste godine.

moviranje mirnog i harmoničnog razvoja građanskog društva; očuvanje i daljnji razvoj demokracije; razvoj lokalne samouprave i decentralizacija državne vlasti; odbacivanje nasilja kao sredstva za postizanje političkih ciljeva; nepovredivost suvereniteta, teritorijalnog integriteta i unitarnog karaktera makedonske države; zaštita i daljnji razvoj multietničkog karaktera makedonskog društva; integriranje makedonske države u euroatlantske strukture. Dakle, riječ je o transformiranju Republike Makedonije – od nacionalne države u multietničku državu.⁴

Kada je riječ o Srbiji, treba napomenuti da reforme u području zaštite ljudskih i manjinskih prava nisu pratile očekivanja građana, odnosno da i nakon donošenja Ustava Srbije nije u cjelini institucionalno uređen sistem zaštite prava građana i prava nacionalnih manjina na posebnost, a nije ni pokrenuta šira društvena akcija u pogledu društvenog suočavanja sa prošlosti i odgovornosti za zbivanja koja su tijekom devetog desetljeća XX. stoljeća potresli regiju. Objektivni problemi s kojima se Srbija suočava u procesu društvene reintegracije i institucionalne tranzicije su: a) deficit demokratskog potencijala da se provede društveni dio demokratizacije;⁵ b) socijalna i politička frustracija nastala nakon proglašenja nezavisnosti Kosova; c) kontinuitet apstraktnih i anakrone nacionalne politike.

Međutim, bez obzira na relativno nepovoljne međunarodne i unutrašnje okolnosti određeni su prioriteti integracije države u euroatlantske integracije u kojima je poseban prioritet posvećen multilateralnoj i bilateralnoj regionalnoj suradnji, kao i razvijanju prekogranične suradnje.⁶ Trebalo bi naglasiti da je Srbija članica multilateralnih regionalnih procesa: Pakt stabilnosti JIE, Inicijativa za suradnju u Jugoistočnoj Europi, Srednjoeuropska inicijativa, Proces suradnje u JIE, Jadransko-jonska inicijativa, Inicijativa za suradnju na Dunavu, Dunavska komisija, Organizacija za crnomorsku suradnju. U prezentaciji Ministarstva vanjskih poslova Srbije napomenuto da je regionalna suradnja bitna za državu jer predstavlja osnovu za razvoj političkih i ekonomskih odnosa i stvaranje uvjeta za prilagođavanje i puno uključenje u euroatlantske strukture i integracije, a da su među prioritetima takve suradnje trgovina, transport, razvoj infrastrukture, životna sredina, turizam, sportska i kulturna suradnja, borba protiv organiziranog kriminala, svi oblici prekogranične suradnje, suradnja carinskih službi i organa unutrašnjih poslova. Među nabrojanim prioritetima ne nalazimo konkretne aktivnosti u vezi sa zaštitom ljudskih i manjinskih prava.

4

Ohridski sporazum ne rješava etnička pitanja na teritorijalnoj osnovi, odnosno njime se ne dozvoljava formiranje teritorijalne autonomije niti usitnjavanje makedonske države na etničkoj osnovi. U tome je *specifika differentia* ovog dokumenta u odnosu na Sporazum za Kosovo, potpisan u Rambouilletu u veljači 1999. godine i Sporazum o Afganistanu iz prosinca 2001. godine

5

Goran Bašić, Društveni identitet i etno kulturna politika, u: *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji*, SANU, Naučni skupovi, knj. CXX, Odjeljenje društvenih nauka, knj. 30, Beograd, 2007., str. 98.

6

Plan Vlade Srbije za sprovođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva, usvojen 7. travnja 2006. godine i portal Ministarstva vanjskih poslova Srbije.

Regionalne inicijative u vezi sa zaštitom ljudskih i manjinskih prava

Regionalne inicijative za promociju i zaštitu ljudskih prava i prava nacionalnih manjina u JIE nisu česte, iako bi, s obzirom na lošu praksu u vezi sa implementacijom međunarodnim ugovorima preuzetih obaveza, trebale biti intenzivne. Najznačajnije regionalne inicijative – Pakt za stabilnost koji od 2008. godine dobiva novi značaj i organizacijsku formu i Srednjoeuropska inicijativa inicirane su izvan regije i nisu autentičan doprinos razvoju regionalnog povezivanja. Aktivniju ulogu države imaju u bilateralnim vezama i uspostavljanju prekogranične suradnje. Pored toga, specifičan vid obaveza koje države u regiji imaju u odnosu na zaštitu ljudskih prava proizlaze iz međunarodnih ugovora od kojih je većina multilateralnog karaktera. Nešto aktivnije u odnosu na međudržavnu suradnju u području zaštite i unaprjeđenja ljudskih i manjinskih prava su nevladine organizacije koje potiču fondovi izvan regije, koje su razvijale projekte posvećene regionalnoj dimenziji zaštite ljudskih prava.

Srbiju obavezuje oko osamdeset međunarodnih ugovora u vezi sa zaštitom ljudskih prava. Od toga dvadeset međunarodnih ugovora je potpisano i ratificirano neposredno poslije Drugog svjetskog rata, dvadeset i pet ih je ratificirala Skupština SFRJ, šesnaest Skupština SRJ, a deset Parlament Državne zajednice Srbije i Crne Gore. Pored ovih, Srbiju u području ljudskih prava obavezuje i poštivanje devet međunarodnih ugovora koje je zaključila Kraljevina SHS, odnosno Kraljevina Jugoslavija. Većina ovih dokumenata odnosi se na zaštitu socijalnih i ekonomskih prava, potom na ostvarivanje i zaštitu političkih i građanskih prava, a neka su specifična jer se odnose na prava ugroženih grupa – nacionalnih manjina, izbjeglica, zarobljenika, sprječavanje diskriminacije, korupcije ili ekstremna kršenja ljudskih prava (genocid, tortura i mučenje). Među multilateralnim ugovorima koji se odnose na zaštitu prava nacionalnih manjina, a koje su Srbija ili države prethodnice ratificirale trebalo bi spomenuti: Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda,⁷ Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima,⁸ Međunarodnu konvenciju o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije⁹ i Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina.¹⁰

7
Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, 9/03; 5/2005

8
Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, 18/05

9
Službeni list SFRJ, 6/67

10
Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, 6/98 i 5/2001.

Pored toga, Srbija je pristupila i specifičnim regionalnim inicijativama: Paktu za stabilnost u JIE¹¹ i Srednjoeuropskoj inicijativi,¹² koje za cilj imaju poticanje političke, ekonomske i sigurnosne podrške i suradnje tijekom uključivanja država Zapadnog Balkana u europske integracijske tokove.

Dekada Roma (*The Decade of Roma Inclusion*), do sada najveća regionalna inicijativa o rješavanju statusnih i socijalno-ekonomskih problema Roma, koju su prihvatile vlade Bugarske, Hrvatske, Češke, Mađarske, Makedonije, Rumunjske, Slovačke, Srbije i Crne Gore zaslužuje pažnju i sa aspekta njenih regionalnih limita i sudjelovanja Srbije u ostvarenju njenih ciljeva. Čini se da je važno naglasiti da ni ova inicijativa nije potekla od država u regiji i da nije rezultat regionalnih napora da se riješe problemi Roma. Štoviše, u regiji nema društvene i političke svijesti o potrebi razvijanja programa socijalne inkluzije depriviranih grupa poput Roma, tako da je program Dekada Roma, nastao kao rezultat opservacije međunarodnih vladinih i nevladinih organizacija (Svjetske banke, EU, UNDP, VE, OESS, OSI) da je neophodno pomoći pojedinačne napore država u nastojanju da poboljšaju kvalitetu života romskog stanovništva.¹³ Ovaj program koji su vlade spomenutih država potpisale 2. veljače 2005. godine trebao bi se provoditi u sljedećem desetljeću, kako se ne bi produbile socijalne i ekonomske razlike u Europskoj Uniji. Nakon proširenja Unije u svibnju 2004. i siječnju 2007. godine Romi su, sa dvanaest milijuna pripadnika postali najbrojnija neteritorijalna manjina, koja čini približno 2% ukupnog stanovništva Unije. Očekuje se da će nakon prijema

11

Pakt je predstavljao političku inicijativu Europske Unije u vezi sa jačanjem suradnje država JIE. Pored država u JIE članice Pakta su bile i druge države (SAD, Rusija, Turska, Japan, Kanada) i međunarodne organizacije (Svjetska banka, OESS, Europska komisija, Vijeće Europe, Europska investicijska banka, NATO, UNHCR...) sa ciljem da preduhitre sukobe, osiguraju razvoj demokracije u čijim postulatima je zaštićena prava građana. U tom smislu, od tri radna stola (instrumenti Pakta), prvi je bio posvećen demokratizaciji i ljudskim pravima.

12

Sadašnji naziv ove političke inicijative koju podržava više od 20 država usvojen je 1992. godine, a njezin osnovni cilj je uspostava okvira za dijalog, koordinaciju i suradnju između država članica na političkoj, ekonomskoj, kulturnoj i parlamentarnoj razini u vezi sa razvijanjem i implementacijom nacionalnih i transnacionalnih projekata. Cilj Srednjoeuropske inicijative je da doprinese bržoj integraciji država u EU. U tom smislu, u organizacijskoj strukturi CEI je i ekspertna grupa za ljudsku dimenziju i radna grupa za manjine. Radna grupa za manjine je ustanovila CEI instrument za zaštitu prava manjina (1994, Trst) u kojem se razrađuju osnovna pitanja od značaja za nacionalne manjine, a između ostalog predložena je i definicija nacionalne manjine koja nije naišla na odobravanje stručne javnosti. Značajan doprinos Radne grupe za manjine je praćenje implementacije i primjene CEI instrumenata u državama članicama, posebno članka 3 (pravo pripadnika nacionalnih manjina da svoja prava ostvaruju bez diskriminacije); članka 4 (pravo na kulturni identitet); članka 16 (pravo na ustanovljavanje i održavanje vlastitih vjerskih, kulturnih i drugih organizacija i udruženja) i članka 22 (djelotvorno učešće u javnim poslovima).

13

U izvještajima i drugim dokumentima međunarodnih organizacijama koji se bave položajem Roma u Srednjoj i Jugoistočnoj Europi nalazimo komparativne podatke o različitim aspektima na osnovi kojih se projektiraju mjere i aktivnosti. Na osnovi izvještaja Svjetske banke (*Poverty, Social Exclusion and Ethnicity: The Case of Roma*) iz 2000. godine projektirana je strategija Dekade, u kojoj se samo sporiadično spominju mogućnosti prekogranične i regionalne suradnje u vezi sa unaprijeđenjem položaja Roma (vidjeti: *At Risk: Roma and Displaced in Southeast Europe*, UNDP, Bratislava, 2006.)

država Zapadnog Balkana u Uniju problem Roma dobiti novu dimenziju jer je među njima veliki broj raseljenih osoba i izbjeglica.¹⁴

Iz perspektive integracije regije Zapadnog Balkana u socijalni, politički i kulturni prostor EU važno je da države stvore prosperitetne uvjete u kojima postoje institucionalni mehanizmi za eliminiranje siromaštva i utjecaja nepovoljnih eksternih čimbenika na socijalno-ekonomski položaj pojedinca i društvenih grupa. Takvo generalno opredjeljenje upućuje i obvezuje države: da stvore uvjete za smanjivanje siromaštva svih rizičnih grupa (a Roma prije svih), da stvore uvjete za jednak pristup sustavi obrazovanja; eliminiraju oblike diskriminacije, posebno prilikom zapošljavanja; potaknu razvoj infrastrukture u području stanovanja i da putem zdravstvene zaštite preventivno djeluju na čimbenike koji ugrožavaju život romske populacije.

Političke ciljeve Europske Unije u vezi sa društvenom integracijom Roma u Jugoistočnoj Europi i Srednjoj Europi predstavio je gospodin Olli Rehn, koji je predočio da EU razvija legislativu, financijske i političke instrumente podrške vladama i međunarodnim organizacijama u regiji. U tom smislu, naglašeno je da budući konstitucionalni akt Unije zasnovan na principima Europske povelje o socijalnim pravima, a posebno političke akcije na razini makro-regije zasnovane na principima Lisabonske strategije, predstavljaju izvjesnu osnovu za razvoj romske zajednice u regiji.¹⁵ Rehnovi politički zaključci utemeljeni su na konkretnim političkim djelovanjima i institucionalnim pretpostavkama, kao što su: Direktiva 2000/43/EC Europske Unije o implementaciji principa jednakog tretmana osoba različitog rasnog ili etničkog porijekla i Direktiva 2000/78/EC Europske Unije za ustanovljavanje općih mjera za jednak tretman prilikom zapošljavanja i izbora zanimanja.

Međutim, regionalni pristup rješavanju problema Roma kroz inicijativu *Dekada Roma* zasnovan je na institucionalnim aranžmanima, mjerama i aktivnostima koje se poduzimaju isključivo na nacionalnoj razini i u lokalnim zajednicama u svakoj od država ponaosob, a ne na međusobnoj suradnji država i racionalizaciji sredstava i resursa. Elemente regionalne i prekogranične suradnje nalazimo u aktivnostima međunarodnih (OSI, ERRC) i nacionalnih nevladinih organizacija koje povremeno provode programe na kojima se pokreću pitanja koja bi se mogla rješavati na regionalnoj razini – obrazovanje, ekonomsko osnaživanje putem sezonskog kretanja radno sposobnog stanovništva, anti-diskriminacijske mjere, stjecanje osobnih isprava. Međutim, literatura ne raspolaze elementarnim podacima o broju Roma u pograničnim regijama i lokalnim zajednicama, a do stručnjaka i donosioca odluka rijetko dopiru ideje o politici regionalnog pristupa rješavanju problema Roma. Primjera radi, u vezi sa obrazovanjem mogla bi se razvijati regionalna obrazovna

14
Bašić, Goran, Jakšić, Božidar, *Umetnost preživljavanja, gde i kako žive Romi u Srbiji*, IFDT, Beograd, 2005.

15
Prijevod transkripta govora gospodina Ollia Rehna, člana Europske komisije zaduženog za proširenje, na službenoj ceremoniji potpisivanja dokumenta *Dekada Roma*, održanog u Sofiji 2. veljače 2005.

politika zasnovana na jedinstvu kulture, tradicije i jezika (uz poštovanje dijalektoloških razlika) Roma, ali do sada, izuzev ideje koju je prije više od desetljeća priopćila bugarska znanstvenica Brigit Igla, o takvoj ideji nije razmišljano.

Vlada Republike Srbije¹⁶ u *Nacionalnoj strategiji za pristupanje Srbije EU* među prioritetne zadatke uvrštava unaprjeđenje međuetničkih odnosa i potpunu zaštitu nacionalnih manjina, a poseban naglasak stavlja na neizvjestan položaj Roma i upućuje na suradnju i najavljuje uvođenje posebnih mjera za romsku zajednicu (točka 2). Još je konkretniji *Plan Vlade Srbije za implementaciju prioriteta postavljenih putem europskog partnerstva* koji u točki 3 – ljudska prava i zaštita manjina – stavku 3.1.16 pledira da se provode strategije i akcijski planovi koji su bitni za integraciju Roma, uključujući povratnike. Međutim, trebalo bi naglasiti da Vlada Srbije nikada nije usvojila strateški dokument na osnovi kojeg bi razvijala plan integracije Roma, ali je neposredno prije održavanja sastanka šefova država iz regije Srednje i Jugoistočne Europe, na kojem je potpisan dokument *Dekada Roma*, usvojila četiri akcijska plana na osnovi kojih se razvijaju programi obrazovanja, zdravstvene zaštite, zapošljavanja i stanovanja Roma. S obzirom na to da su akcijski planovi donijeti bez valjanih podataka o demografskim, socijalno-ekonomskim i drugim indikatorima položaja Roma, odnosno stručne analize stanja i procjene kapaciteta lokalnih i nacionalnih vlasti za rješavanje ovih problema, da nisu utvrđeni prioriteti i dinamika realizacije planova, da nisu određeni modeli rješavanja problema i postupanja u slučajevima rizika, te da je sistem koordinacije, monitoringa i upravljanja procesom na krhkim kadrovskim i organizacijskim konstrukcijama i najzad, bez predviđenih budžeta neizvjesno je na koji način će se obaveze preuzete potpisivanjem *Dekade* realizirati.

Problem je nastao kada su Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Misija OESS-a u Srbiji 2002. godine odlučili da za svega tri mjeseca izrade *Strategiju za integraciju i davanje novih ovlaštenja Romima* u kojoj su, istina, pobrojani problemi na koje su ukazivali predstavnici Roma i pojedini stručnjaci, ali u kojoj nedostaju strateški elementi planiranja mjera i aktivnosti.¹⁷ Deskriptivna metoda na kojoj je zasnovan ovaj dokument i nedostatak važećih podataka uvjetovali su da se proces integracije (inkluzije) Roma u Srbiji ne razvija valjano: a) ne zna se na koji broj Roma se odnosi program integracije – na Popisom stanovništva ustanovljen broj Roma; na procjene stručnjaka i romskih organizacija; ili uopće ne postoje kvantitativni elementi planiranja procesa integracije; b) tek 2006. godine Uredbom 49/06 Vlade Republike Srbije institucionalizirano je Tajništvo za romsku nacionalnu strategiju, a 2007. i vladino tijelo koje se bavi ovim problemima, čime su samo stvorene

16

Vlada Republike Srbije ovaj je dokument usvojila 18. lipnja 2005. godine

17

Bašić, Goran, Položaj i integracija Roma u Srbiji, u: *Društvene nauke o Romima u Srbiji*, SANU, Beograd, 2007.

institucionalne pretpostavke provođenja programa integracije; c) najvažnije, strateški i koncepcijski uvjeti za razvijanje takvog programa još uvijek nisu kreirani i ustanovljeni.

Regionalna i prekogranična suradnja u JIE putem bilateralnih ugovora o zaštiti nacionalnih manjina

Potreba stabilnog razvoja i izgradnje demokratskih institucija upućuju na uspostavljanje i njegovanje dobrosusjedskih odnosa. Principi međusobnog dogovaranja i suradnje obnovili su praksu bilateralnog sporazumijevanja, koja u europskim međunarodnim odnosima ima dugu tradiciju. Svjesne prednosti bilateralnog sporazumijevanja, međunarodne organizacije poduzele su aktivnosti i inicijative posvećene unaprjeđivanju instrumenata i mehanizama uzajamnog dogovaranja i suradnje država. U vezi sa bilateralnom suradnjom u području ljudskih i manjinskih prava značajne su dvije preporuke, odnosno inicijative. Naime, člankom 18.1 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina državama, posebno susjednima, preporučeno je da kad god je to moguće zaključuju multilateralne i bilateralne ugovore o zaštiti nacionalnih manjina. UN-ovom Rezolucijom Komisije za ljudska prava od 22. veljače 1995. godine nedvosmisleno se zagovara praksa bilateralnog sporazumijevanja (E/CN.4/1995 L.32).

Svjesne da postojeći međunarodni standardi zaštite manjina previđaju određene specifičnosti položaja i života pripadnika brojnih nacionalnih manjina i inspirirane uspješnim iskustvima država na zapadu Europe, koje su bilateralnim ugovorima uredile mnogobrojna pitanja, uključujući i elemente zaštite manjina, istočnoeuropske države pristupile su potpisivanju međusobnih sporazuma o dobrosusjedskoj suradnji. Razvoju ovog procesa naročito je doprinijela strategija njemačke diplomacije koja je, nakon pozitivnih i efikasnih iskustava iz ugovora potpisanih sa Poljskom o međusobnom priznavanju država (14. studeni 1990.) i dobrosusjedskim odnosima i prijateljskoj suradnji (17. lipnja 1991.),¹⁸ sklopila slične ugovore sa nekadašnjim Sovjetskim Savezom (9. studeni 1990.), a kasnije i sa Ruskom federacijom (23. travnja 1992.), Kazahstanom i Ukrajinom, potom i sa Češkom (27. veljače 1992.), Slo-

18

Poljska i Njemačka su sporazumno uredile položaj Nijemaca u Poljskoj, u smislu posebnih odredbi koje se odnose na kulturna prava i učešće manjine u odlučivanju na svim razinama vlasti, a slične sporazume u vezi sa dobrosusjedskim odnosima i zaštitom Poljaka, Poljska je potpisala sa svim susjednim zemljama od kojih su strateški značajni oni zaključeni sa Litvom i Rusijom sredinom 1992. godine. U ovim ugovorima su specificirana recipročna prava manjina i naglašena je lojalnost pripadnika manjinskog stanovništva prema državi u kojoj žive. Iz liste prava uređenih ovim sporazumima trebalo bi izdvojiti ona koja su obično predmet nacionalnog zakonodavstva, ali su zbog svog značaja u ovim slučajevima pojačana preuzimanjem obaveza država: pravo na slobodno ispovijedanje vjere (poljsko-ruski sporazum), pravo na predstavljanje i zastupanje interesa manjina i pravo na službenu upotrebu jezika pred sudskim organima (poljsko-litvanski ugovor).

vačkom (14. rujan 1992.), Mađarskom (6. veljače 1992.) i Rumunjskom (27. travnja 1992.).

U Srednjoj Europi "njemački model" bilateralne suradnje najprijemčiviji je bio strategiji mađarske diplomacije koja je pitanje položaja manjina unaprijedila sporazumima o suradnji sa Ukrajinom (1991.), Ruskom Federacijom (1992.), Slovenijom (1992.), Hrvatskom (1995.) i SR Jugoslavijom (2004.). Po svom značaju za učvršćivanje mira u regiji i prevladavanje tradicionalnih međuetničkih animoziteta izdvajaju se sporazumi o dobrosusjedskoj suradnji zaključeni sa Slovačkom (19. ožujka 1995.) i Rumunjskom (16. rujna 1996.). Mađarska je potpisivanje sporazuma i praksu bilateralnog uređivanja položaja manjina u političkom smislu utemeljila Deklaracijom vlade od 18. kolovoza 1993. godine u kojoj je istaknuto da "stabilnost u zapadnoj i srednjoj Europi u dobroj mjeri zavisi od odnosa država u regiji prema svojim nacionalnim, etničkim, vjerskim i političkim manjinama, koje ne smiju biti žrtve aktualnih političkih ciljeva."

Zaštiti manjina posvećen je i sporazum koji su 1996. godine sklopile Hrvatska i Italija.¹⁹ Sporazum, kojim se uređuje položaj talijanske manjine u Hrvatskoj, odnosno Hrvata u regiji Molise, oslanja se na međunarodne standarde zaštite manjina i uređuje pitanja koja se odnose na kulturu, identitet manjina i njihovo učešće u javnom životu. Pristupanju dogovoru predstavnika vlada prethodio je Memorandum o zaštiti talijanske manjine u Hrvatskoj i Sloveniji donesen u Rimu poslije raspada druge Jugoslavije.

Predmet mađarsko-slovenskog sporazuma o manjinama od 6. studenog 1992. godine su slovenska manjina koja nastanjuje pet naselja u Porablju i Mađari koji žive u prekomurskom dijelu Slovenije. Potpisivanju sporazuma prethodila je konvencija o osiguravanju posebnih prava za obje manjine.²⁰ Države su se u četvrtom stavku preambule obvezale da će u skladu s međunarodnim pravom unaprijediti uvjete za razvoj identiteta, kulture, jezika, obrazovanja i drugih karakteristika manjina i da će u tom smislu ustanoviti sljedeće mehanizme i instrumente (nabrojane u člancima 2-8 Ugovora): obrazovanje na materinjem jeziku, osnivanje društvenih i kulturnih ustanova manjina, upotrebu materinjeg jezika i pisma i informiranje, metodologiju naučnog rada u vezi s proučavanjem položaja i ljudskih prava manjina, zaštitu ekonomskih interesa manjina i osiguravanje uvjeta za djelotvorno učešće manjina u javnom životu. Države su se posebno obvezale da promjene administrativno-teritorijalnog ustrojstva zemalja neće biti na štetu manjina, da će omogućiti manjinama slobodne i neposredne izbore zajedno s pripadnicima većinskog naroda, da će odredbe ovog sporazuma biti poštovane prilikom sklapanja drugih međudržavnih ugovora, te da će ustanoviti komisiju u kojoj će se predstavnici obje vlade brinuti o provođenju Sporazuma.

19

Posebno je potpisan i regionalni ugovor između Istarske županije i regije Furlanija-Juljska krajina (22. veljače 1999.).

20

Slična strategija primijenjena je i prilikom zaključivanja sporazuma između Mađarske i Ukrajine kada je prethodno usvojena međudržavna Deklaracija o principima suradnje.

Vjerojatno najznačajniji bilateralni ugovor o dobrosusjedskoj suradnji i prijateljstvu koji sadrži članak posvećen međusobnoj zaštiti manjina u postkomunističkoj Europi zaključile su Mađarska i Rumunjska. Potpisivanje ugovora opterećivala su loša iskustva u vezi sa ranijim pokušajima država da uredi manjinsko pitanje. Još 1975. godine tadašnji komunistički predsjednici Kadar i Čaušesku zaključili su sporazum koji je normativno zadovoljavao većinu i danas aktualnih zahtjeva u vezi sa položajem Mađara u Transilvaniji (Erdelju) i Rumunja u Mađarskoj. Ugovorom je, između ostalog, predviđano otvaranje konzulata u područjima koje manjine homogeno nastanjuju. Međutim, nedostatak političke volje obje strane uvjetovao je da odredbe ovog sporazuma ostanu "mrtvo slovo na papiru", ali i kao opomena suvremenim generacijama koje su shvaćajući globalne tendencije u kojima je regionalna stabilnost značajan faktor, 16. studenog 1996. godine sklopile Ugovor o razumijevanju i dobrosusjedskoj suradnji. U smislu jačanja regionalne suradnje i sigurnosti je i članak 3/1, kojim se države obvezuju da neće ugrožavati teritorijalni integritet susjeda i da će se prilikom eventualnih nesporazuma uzdržavati od upotrebe sile.

Važno je reći da Ugovor nije u cjelini posvećen uređivanju statusa manjina, ali da je članak 15 u potpunosti posvećen ovom problemu i da predstavlja novinu u odnosima između dvije zemlje, jer se, u skladu s međunarodnim standardima, kroz dvanaest točaka uređuje položaj Mađara u Rumunjskoj i Rumunja u Mađarskoj. Sadržaj ovih odredbi mogao bi se sažeti u segmentima socijalno-ekonomskih i kulturnih prava, djelotvornog učešća manjina u društvenom životu i obveza vlasti da konzultiraju predstavnike manjinskih organizacija u vezi sa odlukama koje se odnose na zaštitu identiteta manjina. U članku 15 nalaze se i odredbe o zaštiti manjina od asimilacije, o unapređivanju kulturnog identiteta, o zaštiti kulturne i duhovne baštine, a instrumenti nadzora odnose se na Međuvladinu komisiju zaduženu za praćenje provođenja odluka iz sporazuma, kao i na infrastrukturu međunarodnih europskih organizacija – OEES i VE.²¹

Konačno, Mađarska je 1995. godine sa Slovačkom potpisala Sporazum o dobrosusjedskoj suradnji čiji sastavni dio je Preporuka Parlamentarne skupštine VE 1201. Potpisivanju sporazuma prethodili su dugotrajni pregovori državnih delegacija u kojima se javljalo pitanje teritorijalne autonomije manjina. Ovo osjetljivo pitanje rijetko se spominje u suvremenim međunarodnim dokumentima, a države nerado prihvaćaju obaveze u smislu teritorijalnosti etničkih manjina. Izuzetak predstavlja Preporuka 1201 Vijeća Europe, odnosno Protokol uz Europsku konvenciju o ljudskim pravima, koji je pridodat i u čijem članku 11 stoji: "U područjima u kojima su u većini osobe koje pripadaju nacionalnoj manjini imaju pravo raspolagati odgovarajućim lokalnim ili autonomnim upravama ili imaju pravo na specijalni status, što odgo-

21

Bašić, Goran, Bilateralni ugovori i zaštita manjina, u: Vasović, Vučina, Pavlović, Vukašin, *Postkomunizam i demokratske promjene*, Fakultet političkih nauka, Beograd, 2002.

vara specifičnom povijesnom i teritorijalnom položaju, a u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom države". Kako je riječ o formulaciji čija implementacija može imati političke posljedice, Odbor za pravne poslove i ljudska prava Parlamentarne skupštine VE zatražio je mišljenje Komisije za demokraciju putem prava (Venecijanska komisija) o ovom dokumentu, a posebno o članku 11. Komisija je usvojila mišljenje da ova odredba nije operativno pravilo međunarodnog prava već prijedlog koji ne korespondira sa člankom 15 Okvirne konvencije, u kojem se ne sugeriraju oblici specijalnog statusa ili autonomnih lokalnih vlasti, već se utvrđuje pravo osoba koje pripadaju nacionalnim manjinama da aktivno sudjeluju u vlasti u stvarima koji se njih tiču. U tom smislu je zaključeno da međunarodno pravo ne raspolaže mehanizmima kojima bi se državama naložilo bilo kakvo teritorijalno rješenje manjinskog pitanja.²²

Srbija, odnosno države prethodnice SR Jugoslavija i Državna zajednica Srbija i Crna Gora, potpisale su ugovore o uzajamnoj zaštiti nacionalnih manjina sa Rumunjskom, Mađarskom, Hrvatskom i Makedonijom. Mehanizmi implementacije i nadzora nad ostvarivanjem ugovora ustanovljeni su samo sa Hrvatskom i Mađarskom.

Sporazumu između Savezne vlade SRJ i Vlade Rumunjske o suradnji u području zaštite nacionalnih manjina²³ prethodio je Ugovor o prijateljstvu, dobrosusjedstvu i suradnji između SRJ i Rumunjske²⁴ koji je zasnovan na privrženosti država općim ljudskim vrijednostima, miru, slobodi, demokraciji, socijalnoj pravdi i poštovanju ljudskih prava i sloboda (preambula). Na poticanje regionalne i bilateralne suradnje države se obvezuju u članku 2 i članku 5, a člankom 15 potvrđuju i svoje zalaganje za razvoj suradnje podunavskih zemalja. U vezi sa unapređenjem suradnje koja se odnosi na socijalna i ekonomska prava su članci 10, 11 i 12. Suradnja u području kulturnih prava je utemeljena člancima 13 i 18. Suradnja u području životne sredine i zaštite

22

Međutim, na unošenju u bilateralne sporazume Preporuke 1201 VE, odnosno članka 11 Dodatnog protokola uz ove preporuke, inzistira mađarska diplomacija koja, iako nesumnjivo opredijeljena za euroatlantske integracije, uvažava i povijesne, političke i etničke okolnosti koje su uvjetovale da trećina Mađara živi u susjednim zemljama. U bilateralnom ugovoru koji su zaključile Mađarska i Hrvatska Preporuka 1201 je spomenuta, ali već tokom usklađivanja teksta sporazuma sa Slovačkom i Rumunjskom vođene su polemike oko sadržaja članka 11. Pregovori su okončani potpisivanjem sporazuma o suradnji i dobrosusjedskim odnosima u kojima se uređuje i pitanje položaja manjina, ali uz izričito oglašavanje Slovačke i Rumunjske u pogledu prihvaćanja obaveza u smislu teritorijalne autonomije manjina. Slovačka vlada je prilikom ratifikacije dala izjavu "da nikad nije prihvatila ili ugradila u ugovor bilo kakvu formulaciju zasnovanu na principu priznavanja kolektivnih prava manjina ili kojom bi se dozvolilo stvaranje autonomnih struktura na osnovi etničke pripadnosti." U listi dokumenata koja je sastavni dio Sporazuma o dobrosusjedskoj suradnji između Rumunjske i Mađarske unijete su i Preporuke 1201, ali je dodat i Anex koji se odnosi na članak 15, paragraf 1b, u kojem izričito stoji da se "ugovorne strane slažu da se Preporuka 1201 ne odnosi na kolektivna prava, niti da nameće obavezu da se osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama dodijeli pravo na specijalni status teritorijalne autonomije koja bi se zasnivala na etničkom kriteriju."

23

Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, 14/2004.

24

Službeni list SRJ, Međunarodni ugovori, 4/96

zdravlja zasnovana je na člancima 16 i 17. Najzad, članak 20 posvećen je uzajamnoj zaštiti prava nacionalnih manjina u skladu sa međunarodnim standardima. Sam međudržavni sporazum o suradnji u području zaštite nacionalnih manjina, kao ni kasniji sporazumi u ovom području, ne nadilazi prava priznata multilateralnim dokumentom – Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina VE i nacionalnim zakonodavstvima. Međutim, u članku 1 ovog Sporazuma postoji element eventualnog međudržavnog i eventualno regionalnog spora. Naime, člankom 1 je precizirano da će se u smislu sporazuma smatrati "da rumunjsku nacionalnu manjinu u SR Jugoslaviji, odnosno srpsku nacionalnu manjinu u Rumunjskoj čine osobe pod njihovom jurisdikcijom sa zajedničkim jezičnim porijeklom, jezikom i tradicijama sa većinskim stanovništvom druge strane ugovornice." Problem je u vezi sa priznavanjem prava pripadnika vlaške nacionalne manjine koji imaju limitrofne etničke odlike i čiji pripadnici predstavljaju primjer podijeljene zajednice u smislu pripadništva rumunjskom, odnosno srpskom nacionalnom korpusu, a pojedine enklave ove etničke zajednice se opredjeljuju za subregionalni balkanski identitet. U takvim uvjetima, a ni u bilo kojim drugim, države ne bi trebale utjecati na slobodu izbora građana o svom etničkom porijeklu. S obzirom na povijesna nastojanja Rumunjske da pripadnike vlaške zajednice u regiji čvršće veže za rumunjski identitet, različite pristupe tom pitanju u regiji (Bugarska, Makedonija, Grčka, Hrvatska) i opredjeljenje dijela Vlaha u Srbiji da identitet vežu za balkansko, često i srpsko porijeklo otvorena su pitanja koja traže suptilnu političku akciju u regiji. Na žalost, ovi problemi su se pokazali već prilikom zahtjeva Nacionalnog vijeća Vlaha u Srbiji da se registrira kod nadležnog organa uprave.²⁵ U tekstu ugovora se ne inzistira na oblicima prekogranične ili konkretne bilateralne suradnje u vezi sa zaštitom i položajem nacionalnih manjina, ali je člankom 10 predviđena obaveza država da potiču prekograničnu suradnju, uključujući i suradnju unutar europskih regija.

Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Makedonije o zaštiti srpske i crnogorske nacionalne manjine u Republici Makedoniji i makedonske nacionalne manjine u Srbiji i Crnoj Gori²⁶ zaključen je u duhu Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i ne uređuje specifična pitanja položaja Srba u Makedoniji, odnosno Makedonaca u Srbiji. Sporazumom su potvrđena prava koja su nacionalnim manjinama priznata Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002.). U praksi to znači da će svaka država u okviru svojih nacionalnih sistema u skladu s međunarodnim standardima urediti prava nacionalnih manjina, a elemente prekogranične ili bi-

25

U svjetlu regionalne politike prema identitetima etno-kulturnih manjina treba spomenuti da Vlasi nisu usamljen slučaj, odnosno da postoji više dilema i sporenja između država u vezi sa porijeklom pojedinih etničkih grupa: Bunjevaca, Aškalija, Egipćana, Muslimana i drugih. Zanimljiv je slučaj etničke zajednice Karaševaka koja nastanjuje okolinu rumunjskog grada Rešica u županiji Mehedinc, koji su također limitrofna etno-kulturna grupa čiji pripadnici svoj etnički identitet vezuju za srpsko ili hrvatsko porijeklo.

26

Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, 6/2005.

lateralne suradnje nalazimo u: a) članku 5 – poticanje i održavanje slobodnih i direktnih kontakata između pripadnika i organizacija nacionalnih manjina sa matičnom zemljom i suradnja sa sunarodnjacima u drugim zemljama; razmjena knjiga, časopisa, nosača slike i zvuka u nekomercijalne svrhe; b) članku 7 – razmjena i emitiranje radio i TV programa i članku 10 – poticanje svih oblika prekogranične suradnje i uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u njih.

Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori²⁷ također je općeg tipa i utemeljen je na principima Okvirne konvencije i nacionalnom zakonodavstvu. Sporazum je izbalansiran u smislu da ugovorne strane mogu provesti preuzete obaveze, izuzev u članku 9 koji se odnosi na političku participaciju nacionalnih manjina. Naime, člankom 9 je predviđeno da će države omogućiti sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u donošenju odluka koje se odnose na njihova prava na lokalnoj, regionalnoj i državnoj razini i da će usvojiti propise kojima će omogućiti sudjelovanje predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim i izvršnim tijelima. Hrvatska je ovaj normativni model pretvorila u praksu i omogućila izbor i ustanovljavanje lokalnih manjinskih samouprava i izborni sustav prilagodila potrebama manjina koje na osnovu mjera afirmativne akcije imaju garantirana mjesta u predstavničkim vlastima na svim razinama, dok u izvršnoj vlasti participiraju na osnovu političkog utjecaja koji ostvaruju. Problem i izvor međudržavnog spora, naročito u trenutku kada Hrvatskoj bude priznat status članice EU, mogao bi biti u tome što Srbija ni u jednom od spomenutih segmenata do sada nije poduzela konkretne i sveobuhvatne mjere. Trebalo bi spomenuti da su se na osnovi članka 12 države obvezale da će podržati prekograničnu i ekonomsku suradnju, a da se članci 4, 5, 10 i 11 odnose na elemente bilateralne suradnje u vezi sa zaštitom prava na kulturni identitet manjina i obrazovanje.

Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Mađarske o zaštiti prava mađarske nacionalne manjine koja živi u Srbiji i Crnoj Gori i srpske nacionalne manjine koja živi u Republici Mađarskoj²⁸ po malo čemu se razlikuje u odnosu na prethodno opisane ugovore. Njegov karakter je tipski i zasnovan je na međunarodnim standardima zaštite manjina, prije svega, spomenutoj Okvirnoj konvenciji i nacionalnom zakonodavstvu u Mađarskoj i Srbiji. Članak 11, stavak 2 Sporazuma direktno se odnosi na podržavanje prekogranične i regionalne suradnje, a "naročito privredni i trgovinski razvoj i razvoj seoskih područja i kulturnu suradnju" kroz koju će iskoristiti "posredničku ulogu svojih nacionalnih manjina." Isti članak u stavku 3 sadrži princip prohodnosti granica. Na elemente međudržavne suradnje upućuju članci 4 i 10 kojima se uređuje razmjena obrazovnih kadrova za potrebe obrazovanja manjina, sti-

27

Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, 3/2005.

28

Službeni list SCG, Međunarodni ugovori, 14/2004.

pendiranje, kao i članak 6 koji uređuje suradnju u području medija na jezicima manjina.

Prednosti bilateralnih ugovora nad multilateralnim dokumentima su u tome što pažnju mogu posvetiti i osigurati uvjete za rješavanje osjetljivih pitanja i koncentrirati se na konkretne potrebe svake nacionalne manjine ovisno o povijesnim, političkim i društvenim prilikama koje su utjecale na njihov položaj. Osnovna zamisao bilateralnog sporazumijevanja za države matice je ustanovljavanje visokog stupnja zaštite za svoje manjine, a za države u kojima su te manjine nastanjene da ostvare jednake uvjete zaštite manjina kao preduvjeta njihove integracije.

Bilateralni ugovori ili dokumenti koji im prethode, sadrže obostrane obaveze država u pogledu poštovanja međunarodnih normi zaštite nacionalnih manjina, a obično i klauzule ili odredbe kojima se izričito naglašava zaštita teritorijalnog integriteta država. "Sadržaj" prava nacionalnih manjina obuhvaćenih ugovorima, uglavnom se odnosi na zaštitu: a) identiteta, b) kulture i kulturne baštine, c) obrazovanja, d) vjeroispovijesti, e) slobode izražavanja i udruživanja, f) djelotvornog učešće u procesima odlučivanja i g) uspostavljanja i održavanja veza sa matičnim državama i sunarodnjacima u dijaspori.

Praksom bilateralnog sporazumijevanja unaprjeđeni su međudržavni odnosi i stabilnost u regiji, kao i položaj nacionalnih manjina, ali svakako da bi ono bilo još efikasnije ukoliko bi države uspostavile odgovarajuće mehanizme za njihovo provođenje. Dok se to ne dogodi, ovi ugovori su ipak deklarativni i okvirni, jer se njihove odredbe primjenjuju posredno: putem nacionalnih zakonodavstava ili putem međudržavnih sporazuma o određenim pitanjima. U praksi ugovorne strane su obavezne poštivati ugovorima predviđena prava nacionalnih manjina i voditi periodične bilateralne razgovore o njihovoj primjeni. U tom smislu ustanovljavaju se međudržavne komisije u čiji sastav su uključeni predstavnici manjina koji, međutim, ne raspolažu efikasnim mehanizmima pomoću kojih bi utjecali na odlučivanje. Do sada, ovlaštenja komisija su se ograničavala na preporuke vladama u pogledu realizacije, a u najboljem slučaju mogle su utjecati na izmjenu ugovora.

Posredni mehanizmi za ostvarivanje obaveza preuzetih bilateralnim ugovorima mogli bi biti nadzor Savjetodavnog i Ministarskog odbora Parlamentarne skupštine Vijeća Europe²⁹ i domaća zakonodavstva u slučajevima kada su države obavezne direktno primijeniti odredbe međunarodnih ugovora.³⁰ Do sada najefikasniji mehanizmi utjecaja na strane koje se ne pridržavaju odredbi ugovora bili su politički pritisci međunarodne zajednice, koja je bila prisiljena da opominje pojedine države da neprimjenjivanjem preuzetih obave-

29

Ovaj mehanizam u praksi djeluje, jer je većina odredbi iz bilateralnih sporazuma sadržana u Okvirnoj konvenciji, a države u svojim periodičnim izvještajima o njenoj primjeni uključuju, po pravilu, i informacije o ispunjenim obavezama iz bilateralnih ugovora.

30

U domaćem zakonodavstvu se rijetko pokreću sporovi proistekli iz neprimjenjivanja međunarodnih ugovora. Najčešći uzroci tome su neobaviještenost kako sudova, tako i organa i osoba koje bi mogle pokrenuti odgovarajući postupak.

za krše osnovne principe međunarodnog prava po kojima su prekogranična i regionalna suradnja osnova dobrosusjedskih odnosa.

Poticanje regionalne i prekogranične suradnje u vezi sa položajem i zaštitom prava nacionalnih manjina

Uvid u državne programe i alternativne projekte koji se u okviru multilateralnih i bilateralnih regionalnih inicijativa bave povezivanjem regija u Europsku Uniju ukazuje na to da pitanja ljudskih prava i prava nacionalnih manjina nisu među prioritetima suradnje. Zaštita ljudskih prava i prava nacionalnih manjina, osim u slučajevima razrađenih multilateralnih i bilateralnih oblika suradnje pod okriljem međunarodnih instrumenata, je zapostavljen i marginaliziran mehanizam rješavanja regionalnih problema. Države ova pitanja reguliraju uglavnom unutrašnjim zakonodavstvom i rijetko same iniciraju neki od oblika uzajamne suradnje. Čak ni konkretna suradnja u vezi sa položajem Roma u okviru regionalne inicijative Dekada Roma, koju su inicirale međunarodne organizacije, ne povezuje države, a rijetko to čini i sa projektima organizacija civilnog društva, u vezi sa poboljšanjem položaja pripadnika ove brojne etničke zajednice.

U Planu Vlade za provođenje prioriteta iz europskog partnerstva navode se direktne obaveze koje država treba ispuniti u odnosu na ljudska i manjinska prava u procesu pridruživanja EU. Ovi prioriteti, koji se trebaju ostvariti kroz srednjoročne i kratkoročne planove, obuhvaćaju zaštitu manjinskih prava i obavezuju više ministarstava i drugih vladinih tijela. Predviđeno je da Ministarstvo pravde i Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu uredi anti-diskriminacijsko zakonodavstvo, da Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku i Ministarstvo prosvjete osiguraju uključivanje djece sa posebnim potrebama i djece pripadnika nacionalnih manjina u sustav klasičnog obrazovanja. Predviđeno je da o unapređenju integracije nacionalnih manjina i međunacionalnih odnosa brinu Ministarstvo za rad, zapošljavanje i socijalnu politiku i Kabinet predsjednika Vlade.³¹ Ministarstvu rada i socijalne politike povjereno je i provođenje akcijskih planova za integraciju Roma, a Ministarstvu kulture i republičkoj radiodifuznoj agenciji je povjereno uređenje medijskog prostora u kojem se moraju poštovati europski standardi i Ustavom zajamčeno pravo pripadnika nacionalnih manjina na slobodu informiranja na materinjem jeziku. Briga o radu i funkcioniranju manjinskih samouprava trebale je biti pod okriljem kabineta predsjednika Vlade, ali je Vlada formirana 2008. godine ovu nadležnost prepustila Ministarstvu za ljudska i manjinska prava. Pretpostavlja se da će ovo Ministarstvo u suradnji sa Mi-

31

Ovaj plan usvojen je 2006. godine kada u Vladi nije bilo resora zaduženog za ljudska i manjinska prava. Nakon posljednjih parlamentarnih izbora formiran je i ovaj resor tako da treba očekivati da će se realizacija pojedinih ciljeva alocirati ka ovom ministarstvu.

Tablica 2 – Manjine u pograničnim općinama³² u Srbiji

Općina	Broj manjine	Učešće u ukupnom broju manjine u Srbiji (%)
Mađari u pograničnim općinama sa Mađarskom		
1. Subotica	57.092	19,47
2. Kanjiža	23.802	8,12
3. Sombor	12.386	4,22
4. Novi Kneževac	3.864	1,32
Ukupno	97.144	33,13
Hrvati u pograničnim općinama sa Hrvatskom		
1. Apatin	3.766	5,33
2. Odžaci	282	0,40
3. Bač	1.389	1,97
4. Bačka Palanka	982	1,39
5. Šid	2.086	2,95
6. Sombor	8.106	11,48
7. Srijemska Mitrovica	2.547	3,61
Ukupno	19.158	27,13
Bošnjaci u pograničnim općinama sa Bosnom i Hercegovinom		
1. Čajetina	0	0,00
2. Užice	3	0,00
3. Bajina Bašta	1	0,00
4. Ljubovija	1	0,00
5. Mali Zvornik	110	0,08
6. Loznica	3	0,00
7. Šabac	8	0,00
8. Bogatić	2	0,00
9. Priboj	5.567	4,09
Ukupno	5.695	4,17
Muslimani u pograničnim općinama sa Bosnom i Hercegovinom		
1. Čajetina	7	0,04
2. Užice	46	0,24
3. Bajina Bašta	7	0,04
4. Ljubovija	1	0,00
5. Mali Zvornik	486	2,49
6. Loznica	555	2,85
7. Šabac	512	2,62
8. Bogatić	15	0,08
9. Priboj	1.427	7,32
Ukupno	3.056	15,68
Crnogorci u pograničnim općinama sa Crnom Gorom		
1. Tutin	20	0,03
2. Sjenica	23	0,03
3. Prijepolje	271	0,39
Ukupno	314	0,45
Makedonci u pograničnim općinama sa Makedonijom		
1. Trgovište	28	0,11
2. Bujanovac	36	0,14
3. Preševo	21	0,08
4. Bosilegrad	42	0,16
Ukupno	127	0,49

32

Izuzev kosovskih općina koje djelomično graniče sa Crnom Gorom i Makedonijom, a u potpunosti sa Albanijom.

Tablica 2 – Manjine u pograničnim općinama u Srbiji (nast.)

Općina	Broj manjine	Učešće u ukupnom broju manjine u Srbiji (%)
Bugari u pograničnim općinama sa Bugarskom		
1. Zaječar	113	0,55
2. Knjaževac	27	0,13
3. Pirot	454	2,21
4. Dimitrovgrad	5.836	28,47
5. Babušnica	1.017	4,96
6. Crna Trava	8	0,04
7. Surdulica	1.004	4,90
8. Bosilegrad	7.037	34,33
9. Negotin	47	0,23
Ukupno	15.543	75,82
Rumunji u pograničnim općinama sa Rumunjskom		
1. Čoka	18	0,05
2. Kikinda	133	0,39
3. Nova Crnja	16	0,05
4. Žitište	1.837	5,31
5. Sečanj	642	1,86
6. Plandište	965	2,79
7. Vršac	5.913	17,10
8. Bela Crkva	1.101	3,18
9. Veliko Gradište	117	0,34
10. Golubac	65	0,18
11. Majdanpek	67	0,19
12. Kladovo	216	0,62
13. Novi Kneževac	7	0,02
Ukupno	11.097	32,08
Vlasi u pograničnim općinama sa Rumunjskom		
1. Veliko Gradište	354	0,88
2. Golubac	870	2,17
3. Majdanpek	2.817	7,03
4. Kladovo	568	1,42
Ukupno	4.609	11,50

Izvor: Centar za istraživanje etniciteta, 2007

nistarstvom prosvjete brinuti o promoviranju međuetničkih odnosa, a Ministarstvo unutrašnjih poslova o učešću manjina u pravosuđu i policiji.

Iz ovog dokumenta koji se odnosio na 2006. godinu jasno je da mogućnosti regionalne i prekogranične suradnje u vezi sa pitanjima ljudskih prava i nacionalnih manjina nisu iskorištene, kako u pogledu suradnje sa državama u regiji, tako i u smislu racionalizacije resursa i korištenja iskustava i primjera dobre prakse. Međutim, to ne znači da za to ne postoje potrebe i određene pretpostavke koje su očite u slučaju prekogranične suradnje u vezi sa pravima i položajem nacionalnih manjina.

Iz tablice 2. vidljivo je da 33,13% od ukupnog broja Mađara u Srbiji živi u četiri pogranične općine sa Mađarskom. Nešto je manji postotak Hrvata (27,13) koji nastanjuje sedam pograničnih općina. 75,82% Bugara u Srbiji

živi u dvije pogranične općine, a 32,8% Rumunja u trinaest srbijanskih općina. Najzad, i 11,5% Vlaha nastanjeno je u 4 pogranične općine sa Rumunjskom.³³ Ako se tome doda podatak da u Sandžaku živi preko 80% Bošnjaka u Srbiji (općine Novi Pazar, Sjenica i Tutin), a u još 6 općina živi 15,68% Muslimana. Istovremeno u pograničnim dijelovima Rumunjske (u županijama Timiš i Mehedinc živi oko 80% srpskog stanovništva u Rumuniji), Hrvatske (Vukovarsko-srijemska županija i pogranični dijelovi Baranje ima brojno srpsko stanovništvo), i Mađarske (u kojoj Srbi nisu brojni, ali su tradicionalna srpska naselja u pograničnom pojasu) živi značajan broj Srba.

Prosta demografska distribucija stanovništva upućuje na suradnju država u vezi sa mnogim pitanjima koja se mogu odnositi na kulturu, obrazovanje, informiranje i druge društvene segmente koji se odnose na ljudska prava. Osnovu prekogranične suradnje trebalo bi razvijati na temelju članka 17 Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina, ali uz traganje za efikasnijim i efektivnijim regionalnim mehanizmima.

Literatura

- Bašić, Goran, *Iskušenja demokratije u multietničkim društvima*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd, 2006.
- Bašić, Goran, Crnjanski, Katarina, *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, FES, Centar za istraživanje etniciteta Beograd, 2006.
- Bašić, Goran, Regionalna suradnja u JIE i CE u vezi sa unapređenjem položaja Roma, UNDP izvještaj, rukopis, 2007.
- Di Carlo, Rosemary, *Human Rights, Democracy and Integration in South Central Europe*, Commission on Security and Cooperation in Europe, Washington, DC, June 15, 2006.
- Lopandić, Duško, *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi – institucionalni oblici i programi multilateralne suradnje na Balkanu*, IMPP, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2001.
- Minić, Jelica, Kronja, Jasmina, *Regional Co-operation for Development and European Integration*, EMINS, Beograd 2007.
- Pourgourides, Christos, *State of human rights in Europe*, Committee on Legal Affairs and Human Rights, March 2007.
- Teokarević, Jovan, *Balkan kao evropski regija* (priređivač), IES, Beograd, 2004.
- Vranjanac Dušan, *Evropski sud za ljudska prava*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2002.

33

Kada je riječ u Vlasima treba voditi računa o pravu na pojedinačno izjašnjavanje o identitetu, odnosno etničkom porijeklu.

Škarić, Svetomir, *Macedonia – A Multiethnic and Corporativ State (The Ohrid Framework Agreement of 13th August 2001)*, (La réinvention de l'Etat), Bruylant, Bruxelles, 2003.

Summary

Regional Cooperation and the Policy of the Multiculturalism in Serbia

Western Balkan countries are facing with numerous activities in the framework of the EU accession process. Each country has its own specificity and problems covered by national measures. However, there is enough place for improvements using the regional cooperation. This article deals with the current situation and possibilities of enhancing regional cooperation in relation with the protection of national minorities and improvements of multiethnic relations.

Key words: national minorities, regional cooperation, bilateral agreements