



ANALIZA FUNKCIONALNOSTI SAVETA ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSE

Sufinansira
Evropska unija



EVROPSKA UNIJA

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Sufinansira i sprovodi
Savet Evrope

Ova publikacija je pripremljena uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost autora/autorke i ne odražava nužno stavove Evropske unije i Saveta Evrope.

Dozvoljena je reprodukcija izvoda (do 500 reči), osim za komercijalne svrhe, pod uslovom da je očuvan integritet teksta, da se odlomak ne koristi izvan konteksta, da ne daje nepotpune informacije niti na neki drugi način dovodi čitaoca na pogrešne zaključke o njegovoj prirodi, obimu ili sadržaju teksta. Izvor teksta je uvek obavezno navesti na sledeći način "© Savet Evrope, 2024". Sve druge zahteve za reprodukciju/prevod dela i celog teksta, treba uputiti Direktoratu za komunikacije, Savet Evrope (F-67075 Strasbourg Cedex ili na publishing@coe.int).

Svu ostalu korespondenciju koja se odnosi na ovu publikaciju treba uputiti na adresu:
Antidiscrimination Department of the Council of Europe, Avenue de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex, France, Tel. +33 (0)3 88 41 20 00 23
E-mail: Horizontal.Facility@coe.int

Grafički dizajn: Blumen Group d.o.o.
Fotografija: fauxels, www.pexels.com

© Savet Evrope, decembar 2024. Sva prava zadržana.
Licencirano Evropskoj uniji pod uslovima.



Publikacija je nastala u partnerstvu sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog

**ANALIZA
FUNKCIONALNOSTI
SAVETA ZA
MEĐUNACIONALNE
ODNOSE**

Sadržaj

KONTEKST	5
I - UVOD	7
II - METODOLOGIJA	7
III - ZAKONSKI OSNOV ZA FORMIRANJE SAVETA ZA MEĐUNACIONALNE ODNOS	9
Nacionalno mešovite jedinice lokalne samouprave	10
IV - PREGLED DOSTUPNIH ANALIZA I RAZGOVORI SA PREDSTAVNICIMA INSTITUCIJA	11
Analiza Kancelarije za ljudska i manjinska prava	11
Poseban izveštaj Zaštitnika građana o savetima za međunacionalne odnose	11
Izveštaj o realizaciji projekta „Razvijanje, očuvanje i negovanje duha međunacionalne tolerancije kod mladih kroz unapređenje rada saveta za međunacionalne odnose u jedinicama lokalne samouprave sa konferencijom kojom se neguje tolerancija i prava nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica“	12
Razgovor sa predstavnicima Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog	12
Razgovor sa predstavnicima Zaštitnika građana	13
Razgovor sa predstavnicima Misije OEBS-a u Beogradu	13
Razgovori sa predstavnicima JLS	14
V - REZULTATI ISTRAŽIVANJA	15
Postupak osnivanja saveta za međunacionalne odnose	15
Nacionalna zastupljenost i broj članova saveta za međunacionalne odnose	15
Sednice saveta za međunacionalne odnose	16
VI - SAVETI ZA MEĐUNACIONALNE ODNOS – FUNKCIONISANJE I DELOVANJE	17
Aktivnosti saveta za međunacionalne odnose	17
Saradnja saveta za međunacionalne odnose i nacionalnih saveta nacionalnih manjina	18
Finansiranje rada saveta za međunacionalne odnose	18
Preporuke JLS za unapređenje rada saveta	19
VI - ZAKLJUČAK	20
VIII - SMERNICE ZA UNAPREĐENJE RADA SAVETA ZA MEĐUNACIONALNE ODNOS	21

Kontekst

Analiza funkcionalnosti saveta za međunacionalne odnose urađena je za potrebe Kancelarije Saveta Evrope u Beogradu.

U okviru projekta „Borba protiv diskriminacije i promocija različitosti u Srbiji“ koji je deo treće faze zajedničkog programa Evropske unije i Saveta Evrope „Horizontal Facility za Zapadni Balkan i Tursku“, jedna od planiranih aktivnosti je i izrada analize funkcionisanja saveta za međunacionalne odnose.

Zakonom o lokalnoj samoupravi je predviđeno osnivanje saveta za međunacionalne odnose u onim jedinicama lokalne samouprave koje za to ispunjavaju zakonske uslove, odnosno nacionalno mešovitim opštinama i gradovima. Praksa i međunarodni izveštaji, kao i podaci iz Posebnog izveštaja Zaštitnika građana o savetima za međunacionalne odnose jasno ukazuju da je potrebno i dalje promovisati uspostavljanje i delotvorno funkcionisanje saveta za međunacionalne odnose na lokalnom nivou u svim opštinama i gradovima sa etnički mešovitim stanovništvom.

Cilj ove analize je da sagleda situaciju u vezi sa funkcionisanjem saveta za međunacionalne odnose i njihovom ulogom u jedinicama lokalne samouprave koje imaju zakonsku obavezu da osnuju ovo telo. Poslednje istraživanje sproveo je Zaštitnik građana 2017. godine, na osnovu kojeg su učinjeni izvesni pomaci u radu saveta, pre svega dopunom Zakona o lokalnoj samoupravi u članu 98. koji uređuje funkcionisanje saveta.

Takođe, cilj analize je da predoči moguće smernice za unapređenje rada saveta, kako bi ova tela postala efikasnija i vidljivija u lokalnim sredinama.

I - UVOD

Saveti za međunacionalne odnose (u daljem tekstu: savet) u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave (u daljem tekstu: JLS) imaju višestruko značajnu ulogu. Saveti predstavljaju važno telo koje može značajno da doprinese poboljšanju međuetničkih odnosa i ostvarivanju, zaštiti i unapređenju nacionalne ravnopravnosti, kako je i predviđeno Zakonom o lokalnoj samoupravi. Aktivnosti ovih tela bi trebalo da, između ostalog, utiču i na razvoj tolerancije i zajedničkog života različitih zajednica u Republici Srbiji.

Rezolucijom o primeni Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina u Republici Srbiji iz 2021. godine¹, Komitet ministara Saveta Evrope, usvojio je preporuku u kojoj se navodi da je potrebno sprovesti preporuke Zaštitnika građana Republike Srbije navedene u njegovom Posebnom izveštaju o savetima za međunacionalne odnose² i naručiti izradu nezavisne kvalitativne studije, u cilju procene funkcionalnosti saveta.

Zakon o lokalnoj samoupravi³ je prethodnih godina izmenjen i dopunjen u onim delovima koji se odnose na osnivanje i funkcionisanje saveta, uz uvažavanje u određenoj meri preporuka iz Posebnog izveštaja o savetima za međunacionalne odnose, koji je izradio Zaštitnik građana 2017. godine. Bez obzira na zakonski preciznije definisanje izbora članova saveta, uloge saveta, periodike izveštavanja, jasno je da zakonska rešenja nisu dovela do očekivanog napretka u radu saveta. Podaci pokazuju različite prakse u skoro svim segmentima funkcionisanja saveta, od akata o osnivanju, dužine mandata, učešća svih zajednica u radu saveta, izveštavanja, dostavljanja odluka i predloga skupština JLS na mišljenje savetu, do predlaganja preventivnih mera i izdvajanja sredstava u budžetima JLS za funkcionisanje saveta.

Posle višedecenijskog (ne)delovanja ovih tela može se konstatovati, kao i u prethodnim analizama, istraživanjima i tekstovima posvećenim savetima, da i dalje nije dovoljno prepoznata uloga, značaj i efektivnost delovanja ovih tela. Rezultati sprovedene analize su našli da je došlo i do regresije i veće nezainteresovanosti jedinica lokalnih samouprava, kao i članova saveta da promene određene aspekte svog delovanja i učine da saveti budu produktivniji u radu. Iako je jasna potreba za postojanjem i funkcionisanjem ovih tela, u praksi i dalje nije došlo do željenih rezultata.

II - METODOLOGIJA

Prema kriterijumima ustanovljenim Zakonom o lokalnoj samoupravi, 72 jedinice lokalne samouprave su nacionalno mešovite u skladu sa rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine, i imale su obavezu da osnuju savet za međunacionalne odnose. Iako je poslednji popis stanovništva održan 2022. godine i broj nacionalno mešovitih JLS u međuvremenu izmenio, analiza se bavila radom saveta koji funkcionišu duži period i koji su imali priliku da ostvare rezultate.

Metodologija korišćena za ovu analizu se, pre svega zasniva, na desk top istraživanju. Pregledani su i analizirani:

- Zakon o lokalnoj samoupravi;
- Poseban izveštaj Zaštitnika građana o savetima za međunacionalne odnose;
- Izveštaj Kancelarije za ljudska i manjinska prava o savetima za međunacionalne odnose;

1 Dostupno na: <https://www.minljpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>

2 Dostupno na: <https://pravamanjina.ombudsman.org.rs/images/stories/Poseban-izvestaj-o-savetima-za-medju-nacionalne-odnose.pdf>

3 "Sl. glasnik RS", br. 129/2007, 83/2014 - dr. zakon, 101/2016 - dr. zakon, 47/2018 i 111/2021 - dr. zakon

- Izveštaj o realizaciji projekta „Razvijanje, očuvanje i negovanje duha međunarodne tolerancije kod mladih kroz unapređenje rada saveta za međunarodne odnose u jedinicama lokalne samouprave sa konferencijom kojom se neguje tolerancija i prava nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica“, Udruženja ombudsmena Srbije iz 2020.
- Akcioni plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina;
- Preporuke Savetodavnog komiteta Saveta Evrope.

Za prikupljanje kvalitativnih podataka korišćen je upitnik sačinjen isključivo za potrebe ovog istraživanja. Upitnik sadrži 25 pitanja i upućen je na adrese 72 JLS. Direktni razgovori u formi intervjua organizovani su u dve JLS, u opštini Bujanovac i gradu Novom Pazaru. Razgovori su bili predviđeni u još tri JLS, ali nisu održani jer iz JLS nije stigao odgovor.

Razgovori su upriličeni sa predstavnicima Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog i Zaštitnika građana, a predstavnici Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave konsultovani su tokom postupka pripreme ove analize.

Prikupljeni su podaci kojima raspolaže Misija OEBS-a u Republici Srbiji, s obzirom na to da je Misija bila uključena u organizovanje obuka za članove saveta, kao i da pruža podršku radu saveta.

Upitnik je sadržao pitanja o radu saveta, broju predstavnika srpskog naroda i predstavnika nacionalnih manjina u savetu, saradnji sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina, broju održanih sednica i odlukama koje su donete na sednicama saveta, načinima delovanja i periodici izveštavanja, budžetu za rad saveta, mogućim preporukama za unapređenje rada saveta, itd. Upitnik je sadržao pitanja i za one JLS koje još uvek nisu formirale savet sa ciljem ispitivanja razloga za izostanak formiranja saveta. Od JLS je traženo i da dostave usvojene akte kojima je uređen delokrug, sastav, način izbora i rada saveta. Upitnik je poslat na adrese 72 JLS koje ispunjavaju zakonske kriterijume za osnivanje saveta, odnosno koje su nacionalno mešovite JLS.

Najvažniji rezultati koji su dobijeni su prikazani pojedinačno ili zbirno u zavisnosti od dela kojim se analiza bavi. Cilj analize je da, osim rezultata iz upitnika predstavi i najvažnije smernice za unapređenje rada saveta i ujedno predloge za razmatranje potrebe za daljim unapređenjem normativnog okira.

Popunjene upitnike su poslale 24 JLS, od kojih je u 20 osnovan savet, a u 4 nije. Grad Novi Pazar je učestvovao u istraživanju kroz intervju, ali nije poslao popunjen upitnik ni dostavio akt o osnivanju saveta. Prvi dopis sa molbom za popunjavanje upitnika JLS su dobile krajem oktobra, nakon čega je dopis ponovno upućen, a rok za popunjavanje produžen do 1. decembra 2023. godine.

Razloge za slab odziv u popunjavanju upitnika i dostavljanju podataka treba, između ostalog, tražiti i u raspisanim lokalnim izborima u mnogim od JLS obuhvaćenih istraživanjem. Iako je istraživanje započeto pre raspisivanja lokalnih izbora, pretpostavka je da su mnoge skupštine JLS raspuštene, formirani privremeni organi, te da je zbog toga u ovom trenutku izostao odgovor na upitnik. Učešće u analizi je dobrovoljno, pa je i to mogući razlog za slabiji odziv. Takođe, nekoliko JLS je, u direktnom kontaktu sa istraživačicom, navelo da saveti nisu osnovani ili da nisu, po njihovom mišljenju, dovoljno radili, pa stoga ne mogu da popune upitnik. Bilo je i JLS u kojima nisu znali da je osnivanje saveta u njihovoj nadležnosti, pa su upućivali na kancelarije lokalnih zaštitnika građana.

Svi navedeni izazovi i problemi koji su uočeni prilikom prikupljanja podataka za izradu analize ukazuju na nedovoljnu prepoznatost uloge i značaja saveta, što govori u prilog izradi ove analize i smernica za moguće unapređenje u ovoj oblasti.

Ipak, kombinovanjem kvantitativnih i kvalitativnih podataka, desk top analizom, analizom zakonskog okvira, kao i konsultovanjem većine dostupnih materijala i dokumenata u vezi sa funkcionisanjem saveta, moguće je ustanoviti glavne prednosti i nedostatke u radu saveta, te predložiti smernice za unapređenje funkcionisanja ovih tela.

III - ZAKONSKI OSNOV ZA FORMIRANJE SAVETA ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSI

Odredbama člana 98. Zakona o lokalnoj samoupravi, propisano je da se u nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave osniva savet za međunacionalne odnose, kao samostalno radno telo, koje čine predstavnici srpskog naroda i nacionalnih manjina. Nacionalno mešovitim jedinicama lokalne samouprave, u smislu tog zakona, smatraju se jedinice lokalne samouprave u kojima pripadnici jedne nacionalne manjine čine više od 5% od ukupnog broja stanovnika ili svih nacionalnih manjina čine više od 10% od ukupnog broja stanovnika prema poslednjem popisu stanovništva u Republici Srbiji. Predstavnike u savetu mogu imati pripadnici srpskog naroda i nacionalnih manjina sa više od 1% učešća u ukupnom stanovništvu jedinice lokalne samouprave. Zakon ne isključuje mogućnost da člana saveta imaju i pripadnici nacionalne manjine čije je učešće u ukupnom stanovništvu JLS ispod 1%.

Savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti. Predviđena je obaveza jedinice lokalne samouprave na čijem području je u službenoj upotrebi jezik nacionalne manjine, da u postupku promene naziva ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka i drugih delova naseljenih mesta pribavi i mišljenje saveta za međunacionalne odnose. To istovremeno predstavlja način da se obezbedi sprovođenje obaveze ovih jedinica lokalne samouprave da obrazuju navedeno telo, posebno imajući u vidu da važećim zakonom nisu predviđene mere koje bi bile preduzete protiv jedinica lokalne samouprave koje ne postupaju u skladu sa obavezom utvrđenom Zakonom.

Takođe, predviđeno je da Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave vrši nadzor nad njegovom primenom, pre svega, kroz obavezu dostavljanja mišljenja Ministarstvu o usklađenosti statuta jedinica lokalne samouprave sa zakonom, a onda i u svakom pojedinačnom slučaju kada Ministarstvo daje saglasnost na predloge jedinica lokalne samouprave za promene naziva ulica, trgova, itd.

Delokrug, sastav, izbor članova i način rada saveta za međunacionalne odnose uređuje se odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave. Za člana saveta ne može biti izabran odbornik u skupštini jedinice lokalne samouprave.

Način predlaganja i izbora članova saveta za međunacionalne odnose treba da obezbedi ravnomernu zastupljenost predstavnika srpskog naroda i nacionalnih manjina, s tim da niti srpski narod, niti jedna nacionalna manjina ne može imati većinu članova saveta.

Zakon utvrđuje da se u slučaju nacionalnih manjina koje imaju svoje izabrane nacionalne savete, predstavnici nacionalnih manjina u savetu biraju na predlog nacionalnog saveta, a predstavnike srpskog naroda predlaže stalno radno telo skupštine jedinice lokalne samouprave, koje obavlja poslove u vezi sa kadrovskim pitanjima. Na ovaj način je definisan jednoobrazan način izbora članova saveta.

Odluke saveta donose se konsenzusom članova saveta. Savet o svojim stavovima i predlozima obaveštava skupštinu jedinice lokalne samouprave koja je dužna da se o njima izjasni na prvoj narednoj sednici, a najkasnije u roku od 30 dana. Savet podnosi šestomesečni izveštaj skupštini o svom radu. Skupština i izvršni organi jedinice lokalne samouprave su dužni da predloge svih odluka koji se tiču nacionalne ravnopravnosti prethodno dostave na mišljenje savetu.

Savet za međunacionalne odnose ima pravo da pred Ustavnim sudom pokrene postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave ako smatra da su njime neposredno povređena prava pripadnika srpskog naroda i nacionalnih manjina predstavljenih u savetu za međunacionalne odnose i pravo da pod istim uslovima pred Upravnim sudom pokrene postupak za ocenu saglasnosti odluke ili drugog opšteg akta skupštine jedinice lokalne samouprave sa statutom.

Nacionalno mešovite jedinice lokalne samouprave

Prema popisu stanovništva 2011. godine 72 JLS su bile nacionalno mešovite i imale su obavezu da osnuju savet za međunacionalne odnose. To su: Ada, Alibunar, Apatin, Babušnica, Bač, Bačka Palanka, Bački Petrovac, Bačka Topola, Bela Palanka, Bela Crkva, Bečej, Beočin, Bojnik, Boljevac, Bor, Bosilegrad, Bujanovac, Vladičin Han, Vranje, Vrbas, Vršac, Golubac, Dimitrovgrad, Doljevac, Žabalj, Žagubica, Žitište, Žitorađa, Zrenjanin, Irig, Kanjiža, Kikinda, Kovačica, Kovin, Koceljeva, Kula, Kučevo, Lajkovac, Lebane, Leskovac, Majdanpek, Mali Idoš, Medveđa, Merošina, Negotin, Nova Crnja, Novi Bečej, Novi Kneževac, Novi Pazar, Novi Sad, Odžaci, Pančevo, Petrovac na Mlavi, Plandište, Požarevac, Preševo, Priboj, Prijepolje, Senta, Sečanj, Sjenica, Sombor, Srbobran, Sremski Karlovci, Stara Pazova, Subotica, Surdulica, Temerin, Titel, Tutin, Čoka i Šid.

Prema poslednjem Popisu broj nacionalno mešovitih JLS umanjen je u odnosu na 2011. godinu. S tim u vezi, neke od JLS koje su ranije imale osnovane savete, a prema rezultatima poslednjeg Popisa ne spadaju u nacionalno mešovite, obratile su se nadležnom Ministarstvu državne uprave i lokalne samouprave tražeći mišljenje da li se na njih primenjuje član 98. Zakona o lokalnoj samoupravi, odnosno da li imaju obavezu da imenuju nov sastav saveta. Ministarstvo je zauzelo stav da i te JLS treba da nastave dosadašnju praksu i formiraju novi sastav saveta jer se time doprinosi daljem unapređenju nivoa međunacionalnih odnosa u sredinama u kojima pored većinskog stanovništva žive i pripadnici nacionalnih manjina.

Imajući u vidu izneti stav Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, uz pomenute 72 JLS koje su prema popisu stanovništva 2011. godine bile nacionalno mešovite, savet za međunacionalne odnose trebalo bi da formira i opština Prokuplje, u kojoj prema rezultatima popisa stanovništva iz 2022. godine, živi 5.38% Roma.

Rezultati popisa ukazuju i da je određeni broj JLS na granici ispunjenja zakonskog uslova za formiranje saveta, budući da u njima pripadnici određene nacionalne manjine čine nešto manje od 5% stanovništva ili sve manjine zajedno čine nešto manje od 10% stanovništva. U pitanju su sledeće JLS: Gadžin Han (Romi 4,22%), Nova Varoš (Bošnjaci 4,98%), Opovo (sve manjine 9,28%), Pećinci (Romi 4,86%) i Pirot (Romi 4,92%).

U ovom konteksti treba posebno istaći i pozitivan primer opštine Inđija, koja je, iako nema zakonsku obavezu, još 2010. godine formirala Savet za međunacionalne odnose kao način afirmacije pitanja unapređenja međunacionalnih odnosa i saranje.

IV - PREGLED DOSTUPNIH ANALIZA I RAZGOVORI SA PREDSTAVNICIMA INSTITUCIJA

Analiza Kancelarije za ljudska i manjinska prava

Kancelarija za ljudska i manjinska prava je pripremila analizu o funkcionisanju saveta 2015. godine, na osnovu informacija dobijenih od JLS koje su nacionalno mešovite. Odgovore na pitanja u upitniku koja su bila koncipirana u skladu sa relevantnim odredbama Zakona o lokalnoj samoupravi dostavilo je njih 61, dok su 53 JLS osnovale savet.

Imajući u vidu tadašnja ovlašćenja Kancelarije, Analiza je urađena kako bi zaključci bili osnov za unapređenje stanja. Jedan od zaključaka Analize je da „uzroke za to treba tražiti u nedovoljno jasnom zakonskom određenju pojma „ostvarivanje, zaštita i unapređivanje nacionalne ravnopravnosti“, odnosno „šta sve on uključuje“, kao i da jedinice lokalne samouprave koje su osnovale savet ne dostavljaju predloge odluka koje se tiču nacionalne ravnopravnosti savetu na mišljenje.

Poseban izveštaj Zaštitnika građana o savetima za međunacionalne odnose

Zaštitnik građana je 2017. godine sproveo istraživanje o radu saveta, na osnovu kojeg je objavio Poseban izveštaj o savetima za međunacionalne odnose kojim je preporučio mere za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i uočenih nedostataka kako bi bila obezbeđena dosledna primena Zakona. Zaštitnik građana je izradio upitnik koji je poslat na adrese 73 JLS⁴. Prema dobijenim podacima u 53 JLS je osnovan savet (odgovor na upitnike je dostavilo 61).

U Posebnom izveštaju se navodi da je uspostavljanje saveta u višenacionalnim lokalnim samoupravama, osim što je zakonska obaveza, definisano i kao obaveza u okviru Akcionog plana za Poglavlje 23 pristupanja Srbije Evropskoj uniji.

Nalazi Zaštitnika građana ukazuju na to da ova tela u praksi ne funkcionišu, pre svega, zbog nerazumevanja njihove uloge. Takođe, određene višenacionalne JLS nisu čak ni ispunile svoju zakonsku obavezu da osnuju savet. U praksi se događa i to da JLS koje su osnovale savet ne dostavljaju predloge odluka koje se tiču nacionalne ravnopravnosti savetu na mišljenje.

Preporuke i detaljna analiza člana 98. Zakona o lokalnoj samoupravi su predstavljeni u ovom dokumentu. Preporuke koje se odnose na preciznije definisanje pojma „ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti“, taksativno navođenje odluka za koje je JLS obavezna da traži mišljenje od saveta i uvođenje obaveze finansiranja rada saveta nisu postale deo zakonskog rešenja. S druge strane, preporuka koja je implementirana u zakonsko rešenje se odnosi na to da odbornici i nosioci javnih funkcija u JLS, kao i zaposleni u lokalnoj samoupravi ne mogu biti birani u članstvo saveta, u cilju očuvanja njegove samostalnosti i zaštite od političkih i bilo kakvih drugih uticaja.

Zaštitnik građana smatra da je potrebno razmotriti i ostala otvorena pitanja i doneti odluku o tome da li je njihovo rešavanje moguće obezbediti izmenama i dopunama zakona, ili je unapređenje stanja moguće postići organizovanjem seminara i obuka za predstavnike JLS i za članove saveta.

4 Upitnik je upućen i opštini Indija (nema zakonsku obavezu osnivanja) koja ima osnovan Savet od 2010. godine

Izveštaj o realizaciji projekta „Razvijanje, očuvanje i negovanje duha međunacionalne tolerancije kod mladih kroz unapređenje rada saveta za međunacionalne odnose u jedinicama lokalne samouprave sa konferencijom kojom se neguje tolerancija i prava nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica“

Udruženje ombudsmana Srbije, uz podršku Pokrajinskog sekretarijata za obrazovanje, propise, upravu i nacionalne manjine – nacionalne zajednice, izradilo je izveštaj o analizi stanja u radu saveta u JLS na teritoriji AP Vojvodine, sa posebnim akcentom na rad sa mladima a posebno na planu razvijanja, očuvanja i negovanja duha međunacionalne tolerancije⁵.

Radna grupa je izradila upitnik koji je dostavljen sekretarima skupština JLS u Autonomnoj Pokrajini Vojvodina. Obuhvaćeno je 45 JLS, 32 su upitnik popunile, dok od 13 nije stigao odgovor. Od 32 popunjena upitnika u 29 JLS postoji zakonska obaveza osnivanja saveta, a ovo telo je formirano u 26. Izveštaj ističe da je u pojedinim JLS formiran savet iako ne postoji zakonska obaveza za to. Izveštaj navodi da je u posmatranom periodu (januar – novembar 2020.) rad saveta bio na nivou „koji se ne može smatrati pohvalnim“ i navodi da se sastanci saveta uglavnom sporadični, najčešće kao reakcija na neku incidentnu situaciju, a vrlo retko preventivni. U izveštaju sa preporučuje rad sa mladima kako bi se izbegli mogući međunacionalni incidenti. Izveštaj je završen setom preporuka (15), sa naglaskom na važnost saveta u nacionalno raznolikim sredinama i konkretnim predlozima za unapređenje funkcionisanja saveta, koji, između ostalog, uključuju veću pažnju kod osnivanja i rada saveta od strane JLS, pokazivanje inicijative od strane saveta, preventivno delovanje, razmatranje predloga i aktivnosti za razvijanje, očuvanje i negovanje međunacionalne tolerancije, veće uključivanje mladih, itd.

Za potrebe istraživanja, konsultovan je i Vodič kroz rad opštinskih saveta za međunacionalne odnose koji je uradila Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) uz podršku OEBS-a u Srbiji iz 2006. godine. Mnogi predlozi u vezi sa ulogom i načinom rada saveta i danas su aktuelni.

Razgovor sa predstavnicima Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog potvrđuje važnost osnivanja i efikasnog funkcionisanja saveta i smatra da bi trebalo učiniti dodatne napore kako bi saveti bili osnovani u svim JLS koje su po zakonu u obavezi da to učine, ali i unaprediti rad postojećih saveta. Ministarstvo smatra savete korisnim i važnim mehanizmom.

Ministarstvo učestvuje u mnogim aktivnostima u cilju unapređenja rada saveta. Već je pomenuto da je Kancelarija za ljudska i manjinska prava izradila Analizu koja je imala za cilj sagledavanje situacije u tom trenutku. Ministarstvo je učestvovalo i u na obukama za članove saveta koji su zajednički organizovali Zaštitnik građana i Ministarstvo uz podršku Saveta Evrope tokom 2022. godine, u 10 JLS. Takođe, tokom poseta predstavnika Ministarstva upravnim okruzima 2022. godine, jedna od tema razgovora bila je i u vezi sa funkcionisanjem i preprekama u radu saveta, a upitnik koji je prethodno poslat JLS je uključivao pitanje o savetima.

Prilikom pripreme teksta novog Akcionog plana za ostvarivanje prava nacionalnih manjina radna grupa stala je na stanovište da ovim dokumentom treba predvideti mere i aktivnosti koje treba da doprinesu evikasnog funkcionisanju rada saveta. Radna grupa za pripremu Akcionog plana je konstatovala da je najpre potrebno izraditi nezavisnu kvalitativnu analizu o proceni funkcionalnosti saveta za međunacionalne odnose, a potom organizovati obuke za podizanje kapaciteta članova saveta u određenom broju JLS sa ciljem unapređenja rada ovih tela.

⁵ Izveštaj o realizaciji projekta „Razvijanje, očuvanje i negovanje duha međunacionalne tolerancije kod mladih kroz unapređenje rada saveta za međunacionalne odnose u jedinicama lokalne samouprave sa Stalnom konferencijom gradova i opština kojom se neguje tolerancija i prava nacionalnih manjina – nacionalnih zajednica“, Udruženje ombudsmana Srbije, 2020

Prema dosadašnjim iskustvima, Ministarstvo smatra da uloga saveta nije dovoljno prepoznata, a da o radu i nadležnostima saveta dovoljno informacija nema ni veliki broj nacionalnih saveta nacionalnih manjina. Ministarstvo je stava da bi trebalo nastaviti intenzivne napore na osnaživanju saveta, naročito kroz obuke članova saveta i predstavnika JLS. Takođe, potrebno je informisati i nacionalne savete nacionalnih manjina, civilno društvo i druge zainteresovane strane o ulozi i značaju saveta.

Ministarstvo naglašava važnost nastavka uspešne saradnje sa Zaštitnikom građana u oblasti poboljšanja funkcionisanja saveta.

Razgovor sa predstavnicima Zaštitnika građana

Zaštitnik građana još od 2010. godine prati rad saveta, a 2017. godine je sačinjen Poseban izveštaj o savetima za međunacionalne odnose. Predstavnici Zaštitnika građana naveli su da primećuju da su problemi koji opterećuju rad saveta danas slični kao i 2017. godine.

Izmene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi iz 2018. godine su u određenoj meri unapredile rad saveta, stav je Zaštitnika građana. Ipak, nisu sve preporuke Zaštitnika građana prihvaćene u izmenama Zakona, te i dalje ostaju dileme i problemi u funkcionisanju saveta. Zaštitnik građana prepoznaje kao jedno od najznačajnijih pitanja preciznije definisanje nacionalne ravnopravnosti, koje bi pomoglo savetima da imaju značajniju ulogu u donošenju odluka koje imaju za cilj unapređenje zajedničkog života svih zajednica u datoj JLS.

Iako su saveti izuzetno koristan mehanizam za unapređenje tolerancije i zajedničkog života, Zaštitnik građana nalazi da oni nisu zaživeli u dovoljnoj meri, te da retko deluju preventivno, a praksa pokazuje da se najčešće sastaju tek kada dođe do međuetničkih problema.

Zadatak saveta trebalo bi da bude promocija multikulturalnosti, suživota, zajedništva manjina i većine, zaključuje Zaštitnik građana.

Zaštitnik građana smatra korisnim deljenje primera dobre prakse onih saveta koji svojim radom mogu da pomognu drugima da unaprede rad. Obuke moraju biti kontinuirane, tako da ne dolazi do regresije u radu saveta u JLS kada se menja sastav saveta, odnosno po isteku mandata članova saveta.

Obuke bi trebalo da obuhvate i preporuke za JLS i to u pogledu ujednačavanja mandata saveta (mandat ne bi trebalo da bude jednak mandatu skupštine opštine), ujednačavanja nadležnosti saveta, većoj uključenosti skupštine JLS u rad saveta, većoj angažovanosti stručnih službi, podsticanja JLS da savetima šalju na mišljenje sve odluke koje se tiču budžeta, obrazovanja, kulture, informisanja, sporta. Takođe, Zaštitnik građana navodi da bi saveti trebalo da koriste mogućnost konkurisanja za sredstva koja su na raspolaganju putem projekata (ima saveta koji su dobijali sredstva), a da je važno da sredstva za rad saveta budu opredeljena u lokalnim budžetima (naknada za članove saveta, sredstva za realizovanje aktivnosti). Zaštitnik građana smatra da je važno da savet postane forum kojem će JLS dostavljati odluke o pitanjima koja osiguravaju postizanje nacionalne ravnopravnosti.

Zaštitnik građana je u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, uz podršku Saveta Evrope, u 2022. godini organizovao obuke u 10 JLS za članove saveta za međunacionalne odnose, zaposlene u skupštini i načelnike opštinskih uprava. Učesnici su obuke ocenili korisnim i očekivali nastavak obuka, kao i širenje obuka na druge JLS. Takođe, u 2017. godini nakon predstavljanja Posebnog izveštaja Zaštitnika građana o savetima za međunacionalne odnose, organizovane su obuke za 10 saveta i zaposlene u JLS, a uz podršku Misije OEBS-a u Srbiji.

Razgovor sa predstavnicima Misije OEBS-a u Beogradu

Misija OEBS-a takođe prepoznaje važnost saveta za međunacionalne odnose i pruža podršku institucijama Republike Srbije u nastojanju da se unapredi rad i funkcionisanje saveta. Predstavnici Misije OEBS-a su naveli da su 2017. godine podržali obuke u 10 JLS, koje su držali predstavnici Zaštitnika građana.

Nakon što je Asocijacija lokalnih ombudsmana uradila istraživanje o radu saveta i predstavila preporuke, OEBS je, u saradnji sa Asocijacijom, organizovao obuke o važnosti i funkcionisanju saveta. Tokom 2021. godine organizovane su obuke u Kikindi, Kovačici, Medveđi, Malom Iđošu, Tutinu i Žitištu. Nakon prvih obuka zaključeno je da jedna obuka nije dovoljna, pa je Misija OEBS-a u 2022. godini organizovala drugi krug obuka: u Nišu za Medveđu i Tutin, u Šapcu za Mali Iđoš, Kikindu, Kovačicu, a uključena je i Subotica. Predstavnici Žitišta su prisustvovali obukama kao primer dobre prakse. U 2023. godini organizovana je obuka u Žitištu za nove članove saveta, u Temerinu, Priboju i Subotici, kao i u Novoj Varoši u kojoj savet nije osnovan.

Misija OEBS-a je tokom obuka sa članovima saveta ustanovila da je jako važno da obuke uključe i radioničarski deo, tokom kojeg bi učesnici uz podršku predavača, napravili nacrt aktivnosti na kojima savet može da radi.

Misija OEBS-a navodi da je neophodno nastaviti podršku radu saveta i izražava spremnost da podrži inicijative, naročito obuke za savete.

Razgovori sa predstavnicima JLS

Za potrebe istraživanja planirano je pet direktnih razgovora (intervjua) sa predstavnicima JLS, od čega su realizovana dva. Planirane JLS su bile Novi Pazar, Bujanovac, Leskovac, Bački Petrovac i Senta. U Novom Pazaru razgovor je obavljen sa gradonačelnikom, a u Bujanovcu sa predsednikom opštine. Opština Bujanovac je poslala i popunjeni upitnik i akta o osnivanju saveta, dok iz Novog Pazara nije stigao odgovor na upitnik. Iz preostale tri JLS nije stigao odgovor na molbu za razgovor, kao ni popunjen upitnik.

Gradonačelnik Novog Pazara je potvrdio da je u Novom Pazaru osnovan savet i dodao da ovaj zakonski mehanizam smatra važnim za dobre odnose svih zajednica koje žive u Novom Pazaru. Gradonačelnik je istakao da u Novom Pazaru postoji dobra saradnja svih zajednica i da nije bilo etnički motivisanih incidenata. Kada je reč o funkcionisanju saveta, gradonačelnik potvrđuje spremnost lokalne samouprave da podrži inicijative i predloge saveta, ali da do sada nije bilo konkretnih predloga. Smatra da bi trebalo učiniti više na promovisanju uloge i značaja saveta i podržava ideju dodatnih obuka za članove saveta. Novi Pazar nema izdvojena sredstava u budžetu za funkcionisanje saveta, ali postoji mogućnost i volja da budu finansirani projekti i inicijative koje savet uputi lokalnoj samoupravi.

Predsednik opštine Bujanovac smatra da je savet za međunacionalne odnose važan instrument u etnički raznolikim opštinama. Savet je u opštini Bujanovac formiran i trenutno broji 6 članova, a Poslovníkom je predviđeno 7 članova. U savetu je 5 članova iz albanske zajednice, 1 iz romske i jedan član bi trebalo da bude iz srpske zajednice, ali to nije slučaj, jer, po rečima predsednika opštine, predstavnici srpske zajednice ne učestvuju u radu saveta, kao ni u drugim organima JLS. Predsednik navodi da je savet organizovao niz aktivnosti, održao 6 sednica i 2 javna skupa. Javni skupovi su održani sa ciljem promovisanja zajedničkog života svih građana u ovoj opštini. Opština Bujanovac je u budžetu za 2023. godinu izdvojila sredstva za rad saveta u iznosu od 100.000 dinara i spremna je da podrži predloge saveta u cilju podsticanja tolerancije i dijaloga između zajednica koje žive u Bujanovcu.

V - REZULTATI ISTRAŽIVANJA

U ovom poglavlju kratko su sažeti rezultati dobijeni iz upitnika, kao i iz akata JLS koje su osnovale savet. Za preglednije i lakše razumevanje, teme su razvrstane po pitanjima iz upitnika i grupisane tako da čine logičku celinu u vezi sa funkcionisanjem saveta.

Postupak osnivanja saveta za međunacionalne odnose

Istraživanje je obuhvatilo analizu 24 JLS koje su dostavile odgovore na upitnike. JLS koje su bile deo analize: Apatin, Babušnica, Bačka Palanka, Bačka Topola, Bečej, Bojnik, Boljevac, Bujanovac, Vladičin Han, Dimitrovgrad, Žitište, Žitorađa, Zrenjanin, Kula, Lajkovac, Mali Iđoš, Medveđa, Negotin, Novi Sad, Odžaci, Plandište, Preševo, Temerin i Subotica⁶.

Od ovog broja, 20 JLS je postupilo prema Zakonu o lokalnoj samoupravi i formiralo savet i to: Apatin, Babušnica, Bačka Palanka, Bačka Topola, Bečej, Boljevac, Bujanovac, Dimitrovgrad, Žitište, Kula, Lajkovac, Mali Iđoš, Novi Sad, Odžaci, Plandište, Subotica, Temerin, Vladičin Han, Žitorađa i Zrenjanin.

JLS koje nisu formirale savet su Negotin, Preševo, Medveđa i Bojnik. Negotin nije naveo razloge zašto savet nije osnovan. U Preševu je kao razlog za neosnivanje saveta navedena politička nestabilnost, dok druge prepreke ne postoje i procenjuje se da će savet biti osnovan u prvoj polovini naredne godine. U Medveđi ne postoje prepreke za osnivanje ovog tela i ono će biti osnovano kada se završi izborni proces i formira nova skupština opštine.

Iz odgovora na upitnik primećuje se odstupanje u pogledu akata o osnivanju saveta. Zakon predviđa da se delokrug, sastav, izbor članova i način rada saveta za međunacionalne odnose uređuje odlukom skupštine jedinice lokalne samouprave, koja se donosi većinom glasova od ukupnog broja odbornika u skladu sa statutom. U većini JLS saveti su osnovani odlukom, dok je rad saveta definisan Statutom u tri JLS, poslovnikom u dve JLS i rešenjem SO u dve JLS. U jednoj opštini (Odžaci) nije odgovoreno na ovo pitanje jer je mandat prethodnom sazivu istekao i u toku je postupak izbora novog saveta. Prema podacima iz upitnika, mandat saveta je istekao i u Babušnici gde je savet osnovan 2017. godine sa mandatom od 4 godine, ali nisu dostavljeni podaci da li je izabran novi ili kada se očekuje izbor novih članova saveta.

Kada je reč o dužini mandata saveta, praksa je neujednačena. U većini JLS mandat saveta je 4 godine, u četiri JLS je mandat 3 godine, a u Novom Sadu, Žitištu i Zrenjaninu 5 godina. Dobra praksa da članovi saveta imaju zamenike predviđena je samo u Plandištu, dok u ostalim JLS u kojima je osnovan savet to nije slučaj, što može dovesti do otežavanja rada i/ili manje efikasnosti saveta.

Nacionalna zastupljenost i broj članova saveta za međunacionalne odnose

Zakon predviđa da način predlaganja i izbora članova saveta za međunacionalne odnose treba da obezbedi ravnomernu zastupljenost predstavnika srpskog naroda i nacionalnih manjina, s tim da niti srpski narod, niti jedna nacionalna manjina ne može imati većinu članova saveta. U slučaju nacionalnih manjina koje imaju izabrane nacionalne savete, predstavnici nacionalnih manjina u savetu se biraju na predlog nacionalnog saveta, a predstavnike srpskog naroda predlaže stalno radno telo JLS, koje obavlja poslove u vezi sa kadrovskim pitanjima.

6 U ovom delu analize nema podataka o Novom Pazaru, jer, osim razgovora sa gradonačelnikom, nisu dobijeni odgovori na upitnik koji bi mogli da budu obrađeni na isti način kao i u drugim JLS.

Analizom delova upitnika koji se odnose na nacionalnu zastupljenost članova saveta dolazi se do zaključka da se zakonske odredbe ne poštuju u svim JLS, čime nije obezbeđena ravnomerna zastupljenost predstavnika srpskog naroda i nacionalnih manjina. U Lajkovcu u kojem savet broji 7 članova, svi su predstavnici srpskog naroda, dok u Bujanovcu od 7 članova, 5 su iz redova albanske zajednice, 1 iz srpske (nije imenovan jer srpska zajednica ne učestvuje uradu Skupštine opštine Bujanovac) i 1 Rom.

U Apatinu savet broji 8 članova (2 člana iz srpskog naroda), Babušnici 6 članova (2 člana iz srpskog naroda), Bečeju 7 članova (2 člana iz srpskog naroda), Kuli 9 članova (4 člana iz srpskog naroda).

Isto tako, odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi nisu svuda dosledno ispunjene u delu koji se odnosi na zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina (više od 1% učešća u ukupnom broju stanovništva JLS) u savetima. Bačka Palanka nema člana iz dela hrvatske nacionalne manjine jer Nacionalni savet hrvatske nacionalne manjine nije dostavio predlog za člana saveta.

U većini saveta članove saveta iz redova nacionalnih manjina je predložio nacionalni savet nacionalne manjine, dok je predstavnike srpskog naroda predlagalo stalno radno telo skupštine jedinice lokalne samouprave, koje obavlja poslove u vezi sa kadrovskim pitanjima.

Sednice saveta za međunacionalne odnose

U cilju analize efikasnosti saveta, upitnik je sadržao pitanje o broju održanih sednica u periodu od 1. oktobra 2018. godine do 1. oktobra 2023. godine. Za posmatrani period su dobijeni sledeći podaci:

- nijedna sednica nije održana u 3 JLS (Lajkovac, Bačka Topola i Boljevac);
- jedna sednica je održana u 4 JLS (Žitорада, Plandište, Apatin, Subotica) (konstitutivna, usvajanje poslovnika o radu, davanje mišljenja na predlog odluke o nazivima ulica, trgova i zaselaka);
- dve sednice su održane u 2 JLS (Bečej i Odžaci);
- tri sednice su održane u 1 JLS (Kula);
- četiri sednice su održane u 2 JLS (Bačka Palanka i Mali Iđoš);
- pet sednica je održano u 1 JLS (Temerin);
- šest sednica je održano u 1 JLS (Bujanovac);
- sedam sednica je održano u 2 JLS (Vladičin Han i Zrenjanin);
- petnaest sednica je održano u 1 JLS (Dimitrovgrad);
- dvadeset sednica je održano u 1 JLS (Novi Sad);
- dvadeset dve sednice su održane u 1 JLS (Babušnica);
- trideset pet sednica je održano u Žitištu.

Osim u Žitištu, Dimitrovgradu, Novom Sadu i Babušnici, primetno je da saveti održavaju malo sednica, uglavnom jednu godišnje, a mnogi saveti su održali samo konstitutivne sednice ili sednice na kojima je odlučivano o promeni naziva ulica, trgova i zaselaka, jer je zakonom definisano obavezno mišljenje saveta.

VI - SAVETI ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSI – FUNKCIONISANJE I DELOVANJE

Aktivnosti saveta za međunacionalne odnose

Zakon propisuje da savet razmatra pitanja ostvarivanja, zaštite i unapređivanja nacionalne ravnopravnosti, u skladu sa zakonom i statutom. Skupština i izvršni organi jedinice lokalne samouprave su dužni da predloge svih odluka koje se tiču nacionalne ravnopravnosti prethodno dostave na mišljenje savetu.

Iz istraživanja je jasno da u onim JLS u kojima je za to bilo potrebe, savet, u skladu sa zakonom, daje mišljenje na predlog odluke o promeni naziva ulica, trgova i zaselaka. To je zajedničko za sve JLS kada su u pitanju saveti za međunacionalne odnose.

Druge teme koje su navedene u upitnicima uključuju:

- mišljenje na odluku o praznicima, izbor predsednika, zamenika i poslovnika (Kula);
- budžet i rebalans budžeta (Bačka Palanka, Dimitrovgrad, Žitište);
- izbor predsednika i zamenika (Žitorađa);
- dve konstitutivne sednice (Temerin);
- položaj nacionalnih manjina (Babušnica); poboljšanje položaja, ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina (Mali Iđoš), međuljudski odnosi nacionalnih manjina (Bečež); poboljšanje načina života Roma (Vladičin Han);
- programi rada i izveštaji o radu preduzeća, ustanova i organizacija mesnih zajednica, odluke o raspolaganju imovinom, zajedničke sednice sa drugim radnim telima, kao što su komisija za rodnu ravnopravnost i ombudsman, predloge u vezi sa javnim prevozom za udaljena manja mesta (Žitište);
- izbori za članove nacionalnih saveta nacionalnih manjina, izveštaj članova saveta sa konferencija, seminara, saradnja sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog; Ministarstvom državne uprave i lokalne samouprave; Stalnom konferencijom gradova i opština, Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnikom građana, CeSID-om (Zrenjanin);
- predlozi odluka koje se tiču nacionalne ravnopravnosti (više JLS), šestomesečni izveštaj o radu (Novi Sad);
- teme obuhvaćene članom 7. Odluke o osnivanju saveta za međunacionalne odnose opštine Dimitrovgrad, kao što su analiza pravnih akata opštine, učestvuje u utvrđivanju planova i programa koji su od značaja za ostvarivanje nacionalne ravnopravnosti, razmatra da li postoje vidovi ekonomske neravnopravnosti na etničkoj osnovi i dr.

Rezultati iz upitnika govore da JLS dosledno poštuju zakonsku obavezu da predlog odluke o promeni naziva ulica, trgova i zaselaka dostavljanju na mišljenje savetu. Kada je reč o ostalim odlukama koje su u prethodnih pet godina dostavljane na mišljenje savetu navodimo nekoliko primera onih JLS u kojima se takva praksa desila:

- predlog raspodele sredstava iz oblasti javnog informisanja (Babušnica);
- pravo na osnovno muzičko obrazovanje na hrvatskom jeziku (Apatin);
- plan razvoja opštine (Vladičin Han);
- odluka o praznicima (Kula);
- predlog odluke o mreži javnih osnovnih škola na teritoriji Novog Sada, predlog odluke o kriterijumima za raspodelu sredstava iz budžeta Novog Sada za finansiranje stalnih troškova nacionalnih saveta nacionalnih manjina;
- Predlog Odluke o dodeli plakete povodom 1. novembra – dana narodnih buditelja, predlog odluke o postavljanju spomenika Ćirilu i Metodiju, predlog odluke o postavljanju i održavanju spomenika na teritoriji opštine, strategiju razvoja predškolskog obrazovanja i vaspitanja za period 2022. do 2026.,

(Dimitrovgrad);

- finansiranje nacionalnih saveta nacionalnih manjina (Žitište);
- predlog o postavljanju spomenika u Malom Idošu.

Na pitanje da li saveti predlažu preventivne aktivnosti u cilju unapređenja međunacionalnih odnosa ili reaguje u slučaju određenih događaja koji narušavaju međunacionalne odnose, JLS potvrđuju da nema problema u odnosima zajednica, niti nacionalno motivisanih incidenata. Većina saveta nije predlagala nikakve preventivne mere, a razlog za to je, kako kažu, dobra atmosfera i tolerancija u njihovoj sredini, te dobri odnosi svih zajednica. U Žitištu su naveli da je savet predlagao preventivne mere kroz predloge programa koji predlažu biblioteka i turistička organizacija, kao i škole. U Zrenjaninu su naveli da prate situaciju u vezi sa međunacionalnim odnosima, učestvuju u događajima koji organizuju zajednice nacionalnih manjina, obaveštavaju pripadnike nacionalnih manjina o održavanju izbora za nacionalne savete putem medija.

Iako Zakon o lokalnoj samoupravi predviđa obavezu da saveti podnose skupštini šestomesečni izveštaj o radu, samo su iz Novog Sada potvrdili da savet ovu zakonsku obavezu ispunjava, dok su Vladičin Han, Mali Idoš i Žitište naveli da savet podnosi godišnji izveštaj. U posmatranom periodu ostali saveti nisu podnosili izveštaje o svom radu.

U svim JLS navode da su odluke donete konsenzusom, te da nije bilo problema u donošenju odluka. Ipak, iz upitnika je jasno da pojedine JLS, naročito one u kojima broj i sastav članova saveta nije u skladu sa zakonom, odluke nisu mogle da budu donete konsenzusom. Iz ovoga se nameće potreba obuka i obaveštavanja JLS i saveta u vezi sa tim šta konsenzus znači, naročito imajući u vidu da je ovo zakonski imperativ i da je za donošenje odluka konsenzusom neophodno da svi izabrani članovi saveta jednoglasno usvajaju odluke.

Saradnja saveta za međunacionalne odnose i nacionalnih saveta nacionalnih manjina

U većini JLS koje su popunile upitnik traženo je od nacionalnih saveta nacionalnih manjina da predlože članove saveta, a predstavnici nacionalnih saveta su to i učinili. Svega nekoliko JLS odstupa od ovog odgovora. U Vladičinom Hanu navode da nisu tražili od nacionalnog saveta da predloži članove saveta, ali su u rad saveta uključeni Romi na predlog romske nacionalne manjine što nije u skladu sa članom 98. Zakona o lokalnoj samoupravi. Stavom 8. ovog člana predviđeno je da u slučaju nacionalnih manjina koje imaju svoje izabrane nacionalne savete, predstavnici nacionalnih manjina u savetu se biraju na predlog nacionalnog saveta, a romska zajednica ima izabran svoj savet. U Bujanovcu, takođe, postupaju suprotno zakonskoj odredbi i navode da do sada nisu tražili od nacionalnih saveta da predlože članove. U Bačkoj Palanci su naveli da Nacionalni savet hrvatske nacionalne manjine nije dostavio predlog za člana saveta iako je to, kao što je navedeno, zakonska obaveza. U Lajkovcu nisu tražili mišljenje nacionalnog saveta nacionalne manjine, a svi članovi saveta su iz redova srpske zajednice.

Na pitanje da li postoji saradnja između saveta i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, osim u pogledu predlaganja članova i uvažavanja predloga, odgovori su različiti. Većina JLS navodi da saradnje nema. Pojedine opštine su navele da saradnja postoji i to sa onim nacionalnim savetima koji su relevantni u gradu/opštini, ali bez primera te saradnje. U Zrenjaninu, na zahtev nacionalnih saveta nacionalnih manjina, savet periodično dostavlja izveštaje o sastavu i radu saveta i druge podatke koji se tiču ostvarivanja prava nacionalnih manjina (npr. broj zaposlenih pripadnika nacionalnih manjina u javnim preduzećima, ispisivanje naziva ustanova, javnih preduzeća, geografskih toponima na jezicima nacionalnih manjina, i sl.). U Temerinu su naveli da saradnja sa nacionalnim savetima nacionalnih manjina postoji u oblasti obuka.

Finansiranje rada saveta za međunacionalne odnose

Imajući u vidu odredbe Zakona o lokalnoj samoupravi, prema kojima je savet za međunacionalne samostalno radno telo u nacionalno mešovitim JLS čije se sednice pripremaju u okviru opštinskih, odnosno gradskih uprava, za rad većeg broja saveta su izdvojena posebna sredstva u budžetu. Da je ovo slučaj potvrđeno je u Bačkoj Topoli, Žitištu, Žitoradi, Novom Sadu, Temerinu, Babušnici, Apatinu, Odžacima, Zrenjaninu, Lajkovcu, Boljevcu, Subotici. Najčešće se navodi da su sredstva izdvojena za nadoknade članovima saveta po održanoj

sednici ili dnevnice. Samo je u opštini Bujanovac navedeno da je za rad saveta izdvojeno 100.000 dinara, što uključuje i eventualne aktivnosti saveta. Međutim, i dalje je veliki broj JLS navode da nemaju sredstva u budžetu predviđena za rad saveta.

Preporuke JLS za unapređenje rada saveta

Iako je upitnik sadržao pitanje o mogućim preporukama za unapređenje rada saveta, samo je nekoliko JLS odgovorilo. Od predloga se izdvaja neophodnost nastavka obuka za članove saveta, naročito za nove članove saveta nakon isteka mandata prethodnog sastava. JLS smatraju da je neophodno pronaći mehanizme kojima će biti ukazan značaj ostvarivanja, zaštite i unapređenja nacionalne ravnopravnosti. Za delotvorniji rad saveta predlaže se proširivanje broja odluka na koje se traži mišljenje saveta, tako da budu uključene odluke o dodeli sredstava za udruženja, obrazovanje, sportske klubove, mlade i kulturu. Saveti moraju da budu vidljiviji u zajednici i da poboljšaju komunikaciju sa svim zainteresovanim strana, navode JLS.

Jedna od preporuka ukazuje na značaj izrade periodičnog plana aktivnosti, određivanja lica koja bi se bavila izradom planskih dokumenata, organizacijom i sprovođenjem aktivnosti predviđenih tim planom.

VII - ZAKLJUČAK

Saveti za međunacionalne odnose još uvek nisu postali tela koja bi u punoj meri doprinosila ostvarivanju, zaštiti i unapređivanju nacionalne ravnopravnosti i međuetničkom dijalogu na lokalnom nivou. Neophodno je težiti promeni postojećeg stanja kako bi se obezbedilo proaktivnije funkcionisanje saveta. Nezavisno od nedostataka postojećih zakonskih rešenja, fokus daljih aktivnosti mora biti usmeren ka informisanju i edukovanju članova saveta, kako bi se u značajnoj meri unapredili kapaciteti saveta za preuzimanje odgovornosti u ostvarivanju, zaštiti i unapređivanju nacionalne ravnopravnosti na lokalnom nivou.

Analiza rada saveta ukazala je da retko učestvuju u predlaganju ili davanju mišljenja na odluke JLS kojima se ostvaruje nacionalna ravnopravnost i podstiče integracija i tolerancija. Bilo bi korisno ukoliko bi mišljenje saveta bila usmerena i na javne rasprave prilikom usvajanja budžeta JLS na godišnjem nivou, kao i kada bi JLS izdvajale značajnija sredstva za funkcionisanje ovih tela. Isto tako, mišljenja na programe i projekte u oblastima obrazovanja, kulture, informisanja, sporta i omladine bi trebalo da budu u obaveznom delokrugu rada saveta. Javnost rada ovog tela je u potpunosti zanemarena. Iako su saveti u zakonskoj obavezi da dostavljaju šestomesečne izveštaje o svom radu oni to najčešće ne čine.

Prethodne izmene i dopune Zakona o lokalnoj samoupravi u delu koji se odnose na savete su preciznije uredile određene segmente i delokrug poslova saveta. Međutim, analiza je pokazala da u praksi saveti i dalje ostaju tela koja ne ostvaruju definisanu ulogu u punom kapacitetu. U tom smislu, potrebno je razmotriti da li bi dodatno normativno preciziranje delokruga rada saveta dovelo do očekivanog rezultata, odnosno da saveti postanu kompetentno telo za vođenje politike nacionalne ravnopravnosti na lokalnom nivou.

Saveti u određenoj meri moraju biti mehanizam koji bi služio za definisanje lokalnih politika. Jedna od važnih uloga saveta je stalno pokretanje dijaloga o svim pitanjima koja se tiču međunacionalnih odnosa na lokalnom nivou. Ukoliko saveti u svom delovanju budu bili usmereni na analitičko i sistemsko unapređivanje međunacionalnih odnosa i postizanje nacionalne ravnopravnosti, njihove aktivnosti bi predstavljale osnovu u kreiranje lokalnih politika, zasnovanih na uvažavanju različitosti i potrebama svih zajednica.

Ukazivanjem lokalnim zajednicama na značaj rada i ulogu saveta, promocijom primera dobre prakse u radu ovih tela i doslednim sprovođenjem obaveze osnivanja saveta, mogla bi se znatno unaprediti uloga saveta i veza između lokalnih vlasti, većinskog naroda i nacionalnih manjina.

Očigledno je da aktivnosti u jačanju uloge i kapaciteta saveta moraju biti usmerene ka intenzivnijim pojedinačnim i grupnim obukama članova saveta, sistematičnom praćenju rada članova saveta i uspostavljanju zajedničkog konsultativnog tela koje bi okupljalo članove saveta, gde bi se razmenjivala iskustva i kreirale nove ideje i aktivnosti. S druge strane, u dijalogu sa članovima saveta potrebno je utvrditi potrebu za daljim preciziranjem odredbi zakona kojima se uređuje delokrug rada saveta.

VIII - SMERNICE ZA UNAPREĐENJE RADA SAVETA ZA MEĐUNACIONALNE ODNOSI

Za efikasno funkcionisanje saveta za međunacionalne odnose u lokalnim samoupravama u Republici Srbiji, u daljem delu teksta slede smernice, čija bi implementacijaznačajno doprinela unapređenju održivog rada saveta u Republici Srbiji.

Smernice za JLS:

- o Predlaže se ujednačavanje sadržaja teksta Odluke o osnivanju saveta i izrada modela Odluke koji bi služio kao primer JLS da preciznije urede oblast delovanja saveta.
- o Predlaže se definisanje mandata saveta, tako da mandat članova saveta ne bude u vezi sa dužinom mandata skupštine lokalne samouprave. Ukoliko bi mandat članova saveta trajao npr. 5 godina od trenutka osnivanja novog saziva ovog tela, osim obezbeđivanja kontinuiteta, omogućila bi se i njegova veća nezavisnost u radu.
- o Predlaže se precizno definisanje delokruga rada saveta kroz odluke o osnivanju (do promene zakona) kada je u pitanju zakonska odredba o ulozi saveta u ostvarivanju, zaštiti i unapređenju nacionalne ravnopravnosti.
- o Preciziranje ili dopuna pojma nacionalne ravnopravnosti tako da uključuje mnoge druge oblasti, osim utvrđivanja naziva ulica, trgova i zaselaka. Neophodno je odlukama precizirati oblasti u kojima je mišljenje saveta obavezno, naročito kada su u pitanju: budžet, kultura, informisanje, obrazovanje, sport, rad sa mladima i sl.
- o JLS bi trebalo da obezbede sredstva za rad saveta u budžetu.
- o Obezbediti podršku savetima od stručnih službi skupština JLS, imajući u vidu da su saveti samostalno radno telo JLS, naročito po isteku mandata starog saziva saveta i po izboru novih članova.
- o Predlaže se JLS da podstiču rad saveta, kroz promociju važnosti postojanja ovog tela u lokalnoj sredini, stimulisanja zajedničkih aktivnosti koje promovišu interkulturalnost, toleranciju, osnaživanje nacionalne ravnopravnosti.
- o Neophodno je redovno praćenje aktivnosti saveta od strane JLS, kako bi se identifikovali uspesi i oblasti koje zahtevaju unapređenje.
- o Neophodna je dosledna primena člana 98. Zakona o lokalnoj samoupravi u pogledu imenovanja članova saveta iz redova nacionalnih manjina, kao i predstavnika srpskog naroda.
- o Neophodno je dosledno poštovati odluke o osnivanju saveta i to u delu koji se odnosi na trajanje mandata članova, s obzirom da je u određenom broju saveta mandat članova istekao, a novi nije osnovan.
- o Neophodna je dosledna primena zakona u pogledu obaveze podnošenja šestomesečnih izveštaja o radu saveta.
- o U odlukama o osnivanju saveta predvideti da svaki član ima zamenika, a u cilju obezbeđivanja veće efikasnosti u radu saveta

Smernice za savete:

- o Predlaže se aktivnije učešće saveta u predlaganju, ili davanju mišljenja o predloženoj visini, obimu i strukturi budžetskih sredstava JLS, kojima se ostvaruje nacionalna ravnopravnost i podstiče integracija i tolerancija.
- o Naročito se predlaže značajnija uloga saveta u davanju mišljenja na programe i projekte u oblasti obrazovanja, kulture, informisanja, sporta, rada sa mladima i sl., a koji se finansiraju iz lokalnih budžeta.
- o Uspostaviti veću transparentnost u radu saveta, redovno informišući javnost o aktivnostima i odlukama saveta.

- o Uspostaviti stalnu komunikaciju sa medijima, naročito lokalnim medijima, kako bi se promovisao značaj rada saveta na nivou lokalne zajednice.
- o Unaprediti saradnju saveta i nacionalnih saveta nacionalnih manjina, uspostavljanjem jasnih mehanizama komunikacije. Jedan od predloga je da saveti redovno informišu nacionalne savete o sadržaju i odlukama sednica, dok bi nacionalni saveti preko predstavnika koje su imenovali u radu ovog tela, mogli da predlaže relevantne teme koje bi bile deo dnevnog reda sednica saveta.
- o Predlaže se da saveti budu aktivniji u lokalnoj sredini, kroz pružanje veće podrške lokalnim inicijativama organizacija civilnog društva, koje promovišu međunacionalnu saradnju i zajedničke projekte.
- o Uspostaviti zajedničku koordinaciju saveta u cilju razmene iskustava, primera dobre prakse i veće efikasnosti rada saveta.

Opšte smernice:

- o Osnažiti i podstaći one JLS u kojima savet još uvek nije formiran, naročito imajući u vidu da prema odgovorima iz upitnika JLS navode da nema prepreka za formiranje saveta.
- o Sprovoditi kontinuirane obuke članova saveta u cilju poboljšanja efikasnosti rada saveta. Predlaže se da svaki novoizabrani savet prođe kroz obuku.
- o U konsultacijama sa savetima razmotriti potrebe za dodatno preciziranje zakonskog okvira, koji bi obuhvatio eventualno proširenje delokruga poslova saveta na oblasti u kojima je neophodno mišljenje saveta za odluke koje donosi JLS (kao što je uređeno u članu 93. Zakona o lokalnoj samoupravi, stav 2, koji predviđa da ako je na području jedinice lokalne samouprave jezik nacionalne manjine u službenoj upotrebi, u postupku promene naziva ulica, trgova, gradskih četvrti, zaselaka i drugih delova naseljenih mesta, pribaviće se mišljenje nacionalnog saveta i saveta za međunacionalne odnose).
- o U konsultacijama sa savetima razmotriti koje aktivnosti saveti treba da preduzimaju u cilju ostvarivanja, zaštite i unapređenja nacionalne ravnopravnosti i preispitati potrebu za normativnim preciziranjem.
- o U konsultacijama sa savetima ujednačiti primenu člana 98. stav 7. u vezi sa obezbeđivanjem ravnomerne zastupljenosti srpskog naroda i nacionalnih manjina u radu saveta, s obzirom na to da to u praksi rezultira različitim tumačenjima u JLS.
- o Izraditi Vodič o ulozi i funkcionisanju saveta koji bi bio dostupan svim savetima i JLS i koji bi pomogao savetima da unaprede efikasnost, kao i novoizabranim savetima.
- o Podstaći gradove da se aktivno uključe u program Saveta Evrope Interkulturalni gradovi, i u tu svrhu organizovati predstavljanje programa za JLS u Republici Srbiji. Program podržava gradove da kreiraju politike kroz interkulturalni pristup, te da razviju sveobuhvatne interkulturalne strategije koje im mogu biti od koristi da pozitivno upravljaju različitostima i shvate prednost raznolikosti. S obzirom na to da je jedna od uloga saveta za međunacionalne odnose da podstakne kreiranje pozitivnih politika u nacionalno mešovitim JLS, pomenuti program može da doprinese u prevenciji diskriminacije, kreiranju politika koje odgovaraju potrebama raznolikih zajednica, uspostavi dijalog i podstakne učešće građana iz svih zajednica.

Ova publikacija je pripremljena uz finansijsku podršku Evropske unije i Saveta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost autora/autorke i ne odražava nužno stavove Evropske unije i Saveta Evrope.

Zemlje članice Evropske unije su odlučile da udruže svoja znanja, resurse i sudbine. Zajedno su izgradile stabilno okruženje, demokratiju i održivi razvoj zadržavajući kulturnu raznolikost, toleranciju i individualne slobode. Evropska unija je posvećena deljenju svojih dostignuća i vrednosti sa zemljama i narodima van svojih granica.

www.europa.eu

Savet Evrope je vodeća organizacija za ljudska prava na kontinentu. Obuhvata 46 država, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Saveta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum čiji je cilj zaštita ljudskih prava, demokratije i vladavine prava. Evropski sud za ljudska prava nadgleda primenu Konvencije u državama članicama.

www.coe.int

Sufinansira
Evropska unija



COUNCIL OF EUROPE



Sufinansira i sprovodi
Savet Evrope