



Evropska dokumenta o regionalnoj autonomiji/demokratiji - Iniciranje primene u Srbiji -

**„Evropska dokumenta o regionalnoj
autonomiji/demokratiji
- iniciranje primene u Srbiji-**

Zaječar, oktobar 2009.

Izdavač:
RARIS – Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije

Za izdavača:
Vladan Jeremić

Autori:

Dr Stevan Lilić, red. prof.
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Mila Vujić
predsednica Evropskog pokreta
u Srbiji – Niš

Dr Jovan Živković, red. prof.
Departman za pravne i ekonomske nauke
Državnog univerziteta u Novom Pazaru

Brošura je izrađena u saradnji sa Centrom za regionalnu politiku iz Niša

Brošura se izdaje u okviru projekta «Podrška procesu regionalizacije – Timočka inicijativa»

Projekat su podržali:

1. Canada Fund ambasade Kanade u Beogradu
2. Font za otvoreno društvo
3. Balcan Trust for Democracy

Mišljenja i stavovi izneti u ovoj brošuri predstavljaju stavove autora i ne mogu se vezivati za zvanične stavove organizacija koje su podržale realizaciju ovog projekta.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
2. UTICAJ EVROPSKE POVELJE O REGIONALNOJ AUTONOMIJI NA IZMENU PRAKTIČNE POLITIKE U SADAŠNJOJ DRUŠTVENO-POLITIČKOJ PRAKSI.....	6
3. REVIZIJA POSTOJEĆEG PRAVNOG OKVIRA U KONTEKSTU REGIONALIZACIJE U SRBIJI.....	9
4. REGIONALNI KONCEPT I LOKALNA SAMOUPRAVA	12
5. ODNOSI U LOKALNIM ZAJEDNICAMA – ZADACI ZA PRAKTIČNU POLITIKU.....	13
6. NACIONALNE MANJINE I DRUŠTVENI PROCESI U SRBIJI.....	15
7. ZAKLJUČAK.....	18

UVOD

Uprkos određenim društvenim promenama koje nagoveštavaju da se Srbija restrukturira, pre svega kroz *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* (SSP), *Strategiji regionalnog razvoja Republike Srbije za period od 2007. do 2012.* i *Zakon o regionalnom razvoju* (2009)¹, pošto se propustilo da se regionalizije novim ustavom iz 2006 godine², sigurno je da će i Srbija u bliskoj budućnosti biti u situaciji da preduzme korake u njenoj regionalizaciji. U tom smislu će za sve društvene nivoe odlučivanja biti uputna *Evropska povelja o regionalnoj autonomiji*³, odnosno sada aktuelnija (mada još u vidu nacrt) *Evropska povelja o regionalnoj demokratiji* (2008). Svakako, odmah se moraju istaći dve napomene: (a) da je apostrofiranje *Evropske povelje o regionalnoj autonomiji* zato što je to prvi dokument kojim su se sintetizovala relevantna evropska iskustva u oblasti regionalne samouprave, kao i da (b) ovaj dokument nije usvojen od Komiteta ministara i ratifikovan od strane Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, te da nije obavezujući za zemlje članice SE. U odnosu na činjenicu da Srbija nema obavezu da se određuje prema bilo kom dokumentu koje su usvojile institucije koje okupljaju regionalne i lokalne vlasti Evrope, to je svaki dalji razgovor vezan za *Povelju* ili druga dokumenta stvar afirmativnog i instruktivnog karaktera za budući period razvoja srpskog društva prema normama i standardima koji se ustoličavaju u zemljama Evrope.

U osvrtnu na ovu *Povelju* sagleđani su pojedini aspekti *Helsinške deklaracije o regionalnoj samoupravi* (2002)⁴ i *Nacrta Evropske povelje o regionalnoj demokratiji* (2008)⁵ koji su nastali kao rezime razmatranja određene pravno-političke prakse u pojedinim zemljama članica Saveta Evrope. Utoliko su i ova dokumenta integralni deo u obradi ove teme.

Ističući značaj regionalizacije kroz *Evropsku povelju o regionalnoj autonomiji (demokratiji)* ukazuje se na njenu specifičnost u nameri da se izmeni ukupna pravno-politička praksa srpskog društva ka novim sistemskim opcijama, tim pre ako se zna da i međunarodna zajednica ovaj aspekt društvene uređenosti pretvara u konvenciju kojom se sugerišu pravila za svaku zemlju koja je na putu demokratizacije, decentralizacije i afirmacije pluralističkog društvenog sistema. Kako je primena koncepta regionalizma našla svoje opravdanje u mnogim zemljama razvijene demokratije i državama koje su se nedavno priključile EU, sve u zavisnosti od tradicije i neposrednih savremenih uslova date sredine⁶, može se istaći da je praksa *posrednog političkog prava* stvorila takvu društvenu

¹ Zakon o regionalnom razvoju usvojen je u Narodnoj skupštini Republike Srbije 08. 07. 2009. godine na predlog Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja. Stručna javnost u ovom zakonu nije videla veliki korak napred ka decentralizaciji Srbije – jer je u njemu iznova uspostavljena administrativna dekoncentracija koja se oslanja na centralistički princip.

² Ustav Republike Srbije proglašen je u Narodnoj skupštini 08.11.2006. godine.

³ *European Charter of Regional Self-Government*, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Council of Europe, 1997.

⁴ *Helsinška deklaracija o regionalnoj samoupravi* usvojena je od strane prisutnih ministara na 13. Sednici konferencije evropskih ministara nadležnih za skup lokalnih i regionalnih vlasti u Helsinkiju od 27-28. juna 2002. godine.

⁵ Nacr *Evropske povelje o regionalnoj demokratiji* u "Glavne elemente regionalne demokratije" apostrofira: "Princip demokratskog upravljanja", "Učešće građana", "Princip supsidijarnosti", "Princip dobrog upravljanja i uprave", "Koncept i definicija regionalne vlasti", "Odnos sa lokalnim vlastima", "Princip lojalnosti i poštovanja teritorijalnog integriteta", "Princip kohezije", "Ustavna ili pravna osnova regionalne samouprave", "Delokrug regionalne samouprave", "Pravo na inicijativu", "Regionalni izabrani organi", "Uslovi obavljanja funkcije izabranih predstavnika koji sačinjavaju regionalne organe", "Resursi regionalnih organa vlasti", "Samoorganizacija regionalnih organa vlasti", "Pravo na udruživanje, međuregionalnu saradnju i spoljne odnose", "Pravo na konsultovanje", "Nadzor nad aktima regionalne vlasti" i "Zaštita regionalne samouprave".

⁶ O iskustvima zapadnoevropskih zemalja prema modelima regionalnog organizovanja ima više tekstova. Ovom prilikom informativno navodimo dva: dr Irena Pejić. 2007. Decentralizacija vlasti i organizovanje regionalnih jedinica. U *Ka regionalnoj državi*. Niš: Filozofski fakultet Univerziteta u Nišu i dr Nadija

konstelaciju da je evidentno proširenje sistemskih mogućnosti prema jednakosti u slobodama (izolefterija), pred zakonima (izonomija) i u pravima na učešće u vlasti (izokratija).

Budući da se u našoj javnosti regionalizmu kao društvenom konceptu ne prilazi kao urgentnom cilju uprkos pogubnim činjenicama o ekonomskom, socijalnom, demografskom i drugim aspektima koji odlikuju druge delove Srbije osim Beograda i Novog Sada, ovom prilikom se čini osnovni pregled glavnih aspekata određenja regionalizacije prema prvom celovitom dokumentu Saveta Evrope - *Evropskoj povelji o regionalnoj autonomiji*.

U kontekstu naznačenog sadržaja **analizom se ističu predlozi za novo delovanje praktične politike u Srbiji**, pre svega kroz aspekte kakvi su **društveno-politička i ustavno-zakonska praksa**, ali i po pitanjima **značaja daljeg širenja lokalne samouprave i položaja nacionalnih manjina**.

Skenderović-Ćuk. 2002. Evropske koncepcije regionalizma. U *Sandžak multietnička regija – evropska iskustva*, Novi Pazar: Centar za regionalizam - Novi Pazar i NIŠP "Sandžačke novine". U tekstu N. Ćuk se naglašava da se regionalizacija odvija u načelu kroz tri aspekta: kao *regionalizacija prilagodavanjem postojećih institucija* (Holandija, Nemačka i Velika Britanija), odnosno u vidu *regionalne decentralizacije* (Francuska, Portugalija i u izvesnom smislu Grčka i Turska), te i u formi *institucionalne (političke) regionalizacije* (Španija, Italija i Belgija), koja je u međuvremenu postala federalna država).

1. UTICAJ EVROPSKE *POVELJE* O REGIONALNOJ AUTONOMIJI NA IZMENU PRAKTIČNE POLITIKE U SADAŠNJOJ DRUŠTVENO-POLITIČKOJ PRAKSI

Radi izlaska iz društvene krize koja se osetila pre i nakon 1980-ih godina, kada su ideje unitarnih nacionalnih država počele da daju regresivne rezultate, evropski naporu su rezultirali izradom niza dokumenata kritički usmeravanih prema centralizovanim zajednicama, sve u nameri da se afirmišu i drugi oblici uređenja društva. Njihova intencija je bila da se uspostave dodatni nivoi subjektivnosti građana kao potreban uslov za realizaciju demokratski ustrojene vlasti, pa radilo se to, primera radi, o *Madridskoj konvenciji o prekograničnoj saradnji* (1980) ili *Evropskoj povelji o lokalnoj samoupravi* (1985). Međutim, uloženi naporu za izradu dokumenata vezanih za *regionalnu autonomiju* (počev od 1993, na *Konferenciji posvećenoj bilansu reorganizacije u Evropi*, održanoj u Ženevi), već su sredinom 1997. stvorili početni prostor za donošenje *Evropske povelje o regionalnoj autonomiji* (kroz Preporuku br. 34), kao značajnog pravnog dokumenta⁷. Time je okvirni proces za reorganizaciju Evrope zaokružen i posebnim zadacima za naredni period – jer je reč o inicijaciji institucionalizacije autonomnog principa – kroz prava na donošenje pravnih akata kojima se definišu izvorne nadležnosti širih jedinica od lokalne samouprave, pošto su se uspostavili osnovni standardi za sve zemlje koje žele proširenje demokratskih principa i priključak Evropi.

Značaj Evropske povelje o regionalnoj autonomiji je u tome što ona zahteva promene u delovanju praktične politike u društveno-političkoj praksi kroz nekoliko aspekata:

(a) Demokratizaciju institucija vlasti

Koncept regionalne ideje promovise sistemске društvene promene koje označavaju *demokratizaciju društva izmenom karaktera institucija vlasti*, čime bi se omogućilo “...pravo građana da učestvuju u vođenju javnih poslova, pošto to spada u zajedničke demokratske principe svih država članica Evropskog saveta, a da regija favorizuje ostvarenje tog prava”⁸. Ovim pristupom direktno je prozvan centralistički društveni sistem koji ne pruža neposredan način uključivanja pojedinaca u upravljanje. Odnosno, konceptom regionalizacije inauguriše se decentralizacija unitarnih društvenih sistema principom *subsidiarnosti*⁹, pošto je on “zasnovan na jednakoj legitimnosti raznih nivoa vlasti: lokalne, regionalne, državne i evropske, i predstavlja značajan doprinos izgradnji demokratije u Evropi.”¹⁰

⁷ Savet Evrope je, pored donošenja *Helsinške deklaracije o regionalnoj samoupravi*(2002), nastavio da dograđuje ovaj aspekt društvene uređenosti i time što je usvojio i sledeća dokumenta kroz Ministarski savet: *Deklaraciju iz Valensije* (2007) i *nacrt Evropske povelje o regionalnoj demokratiji* (2008).

⁸ Drugi stav Preambule *Evropske povelje o regionalnoj autonomiji*.

U *Helsinškoj deklaraciji* ovaj stav je još eksplicitniji: “- proces decentralizacije i devolucije (prenošenja vlasti na niže nivoe) odražava zajedničko uverenje da je privredni razvoj, održivo obnavljanje i kvalitetne javne usluge i potpuno demokratsko učešće moguće efikasnije ostvariti ukoliko državne institucije nisu u prevelikoj meri centralizovane.” (tačka 3).

⁹ U definisanju ovog pojma Marijana Pajvančić navodi: «Princip subsidiarnosti definiše se kao opšta pretpostavka nadležnosti u korist lokalne zajednice kao primarnog oblika samouprave građana. U lokalnoj zajednici se obavljaju svi poslovi koji izričito nisu stavljeni u nadležnost drugim nivoima vlasti, uz taksativno navođenje nadležnosti kojima raspolažu viši nivoi vlasti. Primena ovog principa pri raspodeli nadležnosti nalaže da se nadležnosti svih drugih vidova vlasti utvrđuju metodom enumeracije (taksativnim navođenjem). Nadležnosti regiona ne smeju ograničiti niti zadirati u izvorne nadležnosti lokalnih vlasti.» (M. Pajvančić. 2008. Ustavni okvir regionalne države. U *Decentralizacija u kontekstu novog ustava Srbije i EU integracija*. Novi Sad: Centar za regionalizam.

¹⁰ Četvrti stav Preambule *Evropske povelje o regionalnoj autonomiji*.

U tački 9. *Helsinške deklaracije* stoji: “tamo gde ona postoji (regionalizacija – nap. J.Ž), regionalna samouprava je deo demokratske uprave i na taj način regionalne vlasti, nakon što su uspostavljene, moraju da zadovolje minimalne standarde demokratskog uređenja, kao i da dobiju zakonske nadležnosti i

(b) Afirmaciju političkog pluralizama srednjim nivoom vlasti

Navođenjem sintagme *politički pluralizam*, kojom međunarodna zajednica inauguriše novi oblik društvene organizovanosti, uočavaju se dva relevantna aspekta savremenog društva. Reč je, najpre, o podrazumevanom dosezanju *političkog društva*, za razliku od društva sa karakteristikama zajednice, i tek na toj osnovi, potom, mogućoj afirmaciji potisnutih činilaca strukture društva koji su u centralizovanoj i nacionalnoj državi bili marginalizovani. U tom smislu i član 9. precizira da region može “da se ostvari odgovarajućim predstavljanjem u zakonodavnim ili upravnim organima, bilo da se uspostave postupci *dogovaranja* i *konsultacije* između zainteresovanih državnih i regionalnih organa, odnosno, da proističu iz konsultacije državnih organa i jedne strukture koja predstavlja region.”¹¹

(c) Inauguraciju šireg shvatanja pojama autonomije

U nastojanju da se ostvari veći stepen demokratizacije društava *Evropska povelja o regionalnoj autonomiji* doprinosi afirmaciji i proširenju *pojma autonomije*. Ovakav zaključak je moguć na osnovu definicije o *regionalnoj autonomiji*: “Pod pojmom regionalne autonomije podrazumeva se pravo i stvarna sposobnost *najširih teritorijalnih zajednica* (podvukao J.Ž.) u okviru svake države članice, sa izabranim organima koji se nalaze između države i lokalnih zajednica i koji imaju prerogative samouprave, bilo prerogative državne prirode, da obavljaju pod svojom sopstvenom odgovornošću i u interesu svog stanovništva, značajan dio poslova u javnom interesu, u skladu sa principom subsidijarnosti”.¹² Ovim pozicioniranjem društvena zajednica stavlja akcenat na promenu pojma državnog suvereniteta, pošto kroz princip regionalizacije zagovara utemeljenje država na regionalnom konceptu.

(d) Omogućavanje integracionih procesa na principu međuregionalne saradnje.

Poslednji navedeni aspekt kojim se skreće pažnja na značaj *Evropske povelje o regionalnoj autonomiji*, ali i na četvrti predlog praktičnoj politici, odnosi se na *integracione procese zasnovane na principu međuregionalne saradnje*. Međunarodna zajednica se opredelila za takav pristup sa uverenjem da je “međuregionalna i prekogranična saradnja [...] dragocen i neophodan doprinos (daljoj) izgradnji Evrope”¹³, ali i osnova u otklanjanju svake vrste zabrana ka posebnoj saradnji koje su unitarne zemlje često praktikovale. U tom smislu se moraju i razumeti tela koja je ona oformila radi oficijelnog koordinacionog odnosa, jer je evidentno da se u zaokruživanju institucija saradnja mora da širi, što iziskuje dodatno usmeravanje postojeće regionalne posebnosti ka ujednačavanju vrednosti i principa kojima Evropa kreira zajednički prostor. Zbog toga je *Evropska povelja* obavezala postojeće države, članice Saveta Evrope, da prihvate stav koji glasi: “Izjavljujući da izgradnja odgovarajućih evropskih institucija mora pri izradi i izvršenju politika koje se sprovede na evropskom nivou da uzme u obzir postojanje regija u okviru evropskih država i da

mogućnost, u ustavnom i zakonskom okviru, da uređuju i vode deo javnih poslova u njihovoj nadležnosti, u interesu svojih građana, a u skladu sa principom subsidijarnosti”.

¹¹ Članom 9. *Evropske povelje o regionalnoj autonomiji* regulišu se vidovi učestvovanja regiona u državnim poslovima. *Helsinška deklaracija* takođe definiše saradnju nivoa vlasti: “U onoj meri u kojoj je to omogućeno ustavom i/ili zakonom, regionalne vlasti i/ili njihova predstavnička tela zastupljena su ili se konsultuju, putem odgovarajućih tela i/ili procedura, u vezi sa međunarodnim pregovorima na nivou države i sprovođenjem sporazuma koji utiču na njihove nadležnosti ili obim regionalne samouprave.” (Uključivanje u proces donošenja odluka na državnom nivou, tačka 3.3)

¹² *Evropska povelja o regionalnoj autonomiji*, član 3, tačka prva.

¹³ Isto, *Preambula*, tačka 11.

Radi uspostavljanja društvene ravnoteže nacrt *Evropske povelje o regionalnoj demokratiji* dodatno ovaj aspekt obrazlaže u Preambuli (tačke 5, 6 i 7), smatrajući da integracija manjina ne može da bude zaobiđen društveni aspekt uređenja demokratskog društva.

podstiče učestvovanje regija u svojim institucijama, posebno u okviru Veća regija Evropskog kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (KLARAE) i Komiteta regija Evropske Unije”.¹⁴

¹⁴ Isto, *Preambula*, tačka 12.

I *Helsinška deklaracija* ističe da “Savet Evrope predstavlja povlašćeno mesto okupljanja evropskih vlada na kojem one rešavaju pitanja vezana za lokalne i regionalne vlasti i uključuju u dijalog na evropskom nivou sa izabranim predstavnicima lokalnih i regionalnih vlasti zajedno okupljenih u okviru Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope (CLRAE).” (tačka 6).

2. REVIZIJA POSTOJEĆEG PRAVNOG OKVIRA U KONTEKSTU REGIONALIZACIJE U SRBIJI

Regionalizacija nije izričito predviđena važećim Ustavom Srbije, koji, osim autonomne pokrajine Vojvodine i Kosova i Metohije, međutim, dozvoljava i osnivanje novih autonomnih pokrajina. Vojvodina ima određena regionalna ovlašćenja u odnosu na ostatak zemlje, dok je Kosovo i Metohija pod posebnim režimom Rezolucije saveta bezbednosti UN br. 1244.

Ustav Republike Srbije¹⁵ posvetio je posebnu pažnju obavezi države da se stara o ravnomernom regionalnom i održivom razvoju: „Republika Srbija stara se o ravnomernom i održivom regionalnom razvoju, u skladu sa zakonom.“ (čl. 94). Tako, Republika Srbija uređuje i obezbeđuje “razvoj Republike Srbije, politiku i mere za podsticanje ravnomernog razvoja pojedinih delova Republike Srbije, uključujući i razvoj nedovoljno razvijenih područja” (čl. 97. tač. 12). Iako za regionalizaciju države postoji osnov u odredbi člana 182. stav 3. Ustava, koja predviđa osnivanje novih autonomnih pokrajina kroz komplikovanu i donekle protivrečnu proceduru, sve je više javno izraženih stručnih mišljenja da je za regionalizaciju Srbije potrebna promena Ustava¹⁶. Alternativa relativno složenom postupku promene Ustava, moglo bi da bude tumačenje koje bi dao odgovarajući skupštinski odbor, konkretno Odbor za ustavna pitanja, koji je prema članu 44. Poslovnika Narodne skupštine, između ostalog: „razmatra (...) načelna pitanja primene Ustava”.

Kada je u pitanju Ustav Srbije, potrebna je njegova generalna rekonstrukcija, sa ciljem da se stvori jedan pravni okvir i jedan skup pravila koja su jasna, jer osim što je pravni akt, Ustav je i jedan vrednosni sistem. Po pitanju regionalizacije, u stručnoj javnosti su se pojavila tumačenja koja ističu da Ustav Srbije dopušta regionalizaciju, dok druga tumačenja tvrde da je Ustav kočnica ideji regionalizacije koja je izražena u okviru Evropske unije. Evropska unija snažno podržava regionalizaciju u cilju boljeg integrisanja stanovnika, podsticanja razvoja i što uspešnije realizovanje kompleksnih ekonomskih, političkih i socijalnih programa. Prema pojedinim ustavnim odredbama, može se jasno videti da Ustav eksplicitno ne pominje regionalizaciju, već samo govori o regionalnom razvoju.

Pitanje regionalizacije Srbije po evropskim standardima (naročito „koliko i kakvih“ regiona je optimalno za Srbiju) od posebnog je značaja ne samo sa stanovišta decentralizacije i „dobre teritorijalne organizacije“ Srbije, već, pre svega, sa stanovišta demokratizacije i „Evropske budućnosti“ Srbije. Prvi korak u tom pravcu, sa pozicija „regionalnog (ekonomskog) razvoja“ već je učinjen – Narodna skupština usvojila je 8. jula 2009. godine *Zakon o regionalnom razvoju* (2009) koji, između ostalog predviđa „razvojne regione“ (u skladu sa NUTS-2 standardom), „razvojne asocijacije“ i druge institucije koje doprinose regionalnom razvoju. Osnovni cilj politike regionalnog razvoja je porast životnog standarda svih stanovnika, a ne samo žitelja Beograda ili Novog Sada.

¹⁵ *Ustav Republike Srbije*, “Službeni glasnik RS”, br. 98/2006.

¹⁶ Lider SVM (Savez vojvođanskih mađara) I.Pastor, naglasio je da je za njega “u ovom trenutku mnogo veći politički problem to što se ustavnopravni okvir ne primenjuje, jer ne postoji politička volja za poštovanjem Ustava i to kod onih koji su ga doneli”. U Pastorovom intervjuu jedan detalj zaslužuje pažnju. Govoreći o tome da se regionalizacija može sprovesti tako da se teritorija regiona ne podudara sa pokrajinom i da u pokrajini može biti više regiona on je naglasio da “Pokrajina i region nisu sinonimi, nego paralelni pojmovi”. Sličnog smo mišljenja i mi, jer: “Nije nebitno ni da li se upotrebljava termin pokrajina ili region, jer je i to pokazatelj suštine njene funkcije”. Ustav dopušta mogućnost osnivanja novih pokrajina, ali ne govori o regionalizaciji kako se o njoj govori u Evropskoj uniji. Regioni se kod nas razumeju kao srezovi, dok se u Evropi više i ne govori samo o regionima, nego o tzv. evroregionima koji prelaze granice postojećih država, što je teško uklopiti u sadnji ustavni okvir Srbije. Izvor. www.politika.rs

Naravno, to podrazumeva investicije, ulaganja u infrastrukturu, otvaranje novih radnih mesta, ali i društveni konsenzus i saradnju svih subjekata – na nacionalnom i lokalnom nivou.

Prema **Zakonu o regionalnom razvoju**,¹⁷ pod regionom se podrazumeva “statistička teritorijalna celina, koja se sastoji od jedne ili više oblasti, uspostavljena za potrebe planiranja i sprovođenja politike regionalnog razvoja, u skladu sa NUTS standardom, i koja nije administrativna teritorijalna jedinica i nema pravni subjektivitet” (čl. 4. tač. 1). U cilju smanjivanja regionalnih razlika u ekonomskoj razvijenosti i podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih područja, smanjenje negativnih demografskih kretanja, podsticanje regionalne, međuregionalne i prekogranične ekonomske saradnje, Zakon o regionalnom razvoju predviđa formiranje sedam statističkih regiona: Vojvodina, Beograd, istočni, zapadni, centralni i južni region i Kosovo i Metohija.

Ovaj Zakon uvodi “statističke regione”, koji nemaju političkih atributa, odnosno koji nemaju regionalne organe vlasti koji bi se ustanovili na neposrednim izborima. Statistička regionalizacija ne podrazumeva političku autonomiju regiona, već samo određuje opštine i gradove koji ulaze u okvire nadležnosti regionalnih razvojnih agencija. Regionalne razvojne agencije će zajedno sa opštinama i drugim korisnicima samo biti u mogućnosti da koriste sredstva iz IPA fonda a neće učestvovati u sistemu koji upravlja trošenjem tih sredstava. Dakle, sistem upravljanja istaje centralizovan. Ovi regioni neće biti administrativne teritorije i neće imati pravni subjektivitet, ali će svaki imati svoju javnu agenciju za regionalni razvoj koja će biti zadužena za sprovođenje politike regionalnog razvoja. Nad regionalnim agencijama konačni nadzor i kontrolu imaće Vlada Srbije i njene institucije. U predpristupnom periodu „statistički regioni“ neće imati autonomiju nad sredstvima koja budu bila odobrena iz EU fondova za regionalne projekte, jer prema pravilima korišćenja predpristupnih sredstava ne mogu da učestvuju u upravljanju decentralizovanog sistema implementacije EU fondova.

Zakonom o regionalnom razvoju predviđeno je i osnivanje *Nacionalne agencije za regionalni razvoj* kao institucije na državnom nivou za sprovođenje politike regionalnog razvoja kao i *mreže regionalnih razvojnih agencija* na regionalnom nivou. Nacionalna agencija za regionalni razvoj će upravljati mrežom regionalnih agencija i koordinirati aktivnosti na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Regionalne razvojne agencije će biti nadležne za sprovođenje politike regionalnog razvoja Republike Srbije na regionalnom nivou.

Iako je *Zakonom o regionalnom razvoju* donekle postavljen temelj za početak regionalizacije u Srbiji, u ovom trenutku na političkoj sceni podeljena su mišljenja o tome da li će ovaj tehničko-administrativni potez otvoriti put ka suštinskoj decentralizaciji i regionalnoj autonomiji u okviru koje bi regioni kroz sopstvene institucije mogli da odlučuju o važnim pitanjima iz svakodnevnog regionalnog života, i u okviru koje bi regioni imali suštinsku finansijsku samostalnost.

Izmene Zakona o teritorijalnoj organizaciji Srbije. U skladu sa *Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Srbije*,¹⁸ teritorijalnu organizaciju Republike Srbije čine: 150 opština (minimalan broj stanovnika je 10.000), 23 grada (minimalan broj stanovnika je 100.000) i grad Beograd kao teritorijalne jedinice, kao i dve autonomne pokrajine (Vojvodina i Kosovo i Metohija) kao oblik teritorijalne autonomije. Prema ovom Zakonu, nije predviđeno uspostavljanje statističkih regiona, a formiranje regionalnih razvojnih agencija kao udruženja nekoliko opština do sada je bilo na *ad hoc* osnovi, uglavnom

¹⁷ *Zakon o regionalnom razvoju*, “Službeni glasnik RS”, br. 51/2009.

¹⁸ *Zakon o teritorijalnoj organizaciji Srbije*, „Službeni glasnik RS“, br. 129/07.

potpomognuto od strane donatora i bez adekvatnog pravnog i institucionalnog okvira koji bi taj proces uredio.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji ipak predstavlja korak nazad u odnosu na promovisanje demokratije i približavanja lokalne vlasti građanima jer je u nekim svojim delovima u suprotnosti sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi. To se posebno ogleda u sledećem: Zakon o teritorijalnoj organizaciji u pravni i politički sistem Republike Srbije uvodi kriterijume koji se uzimaju u obzir prilikom definisanja veličine jedinica lokalne samouprave i određivanja područja opština. Kriterijumi za osnivanje jedinica lokalne samouprave postavljeni su preširoko, što je iskorišćeno za određivanje statusa grada pojedinim opštinama i zadržavanje prevelikih jedinica lokalne samouprave, bez ikakvog razložnog objašnjenja. S obzirom na formulaciju odredbe o kriterijumima za obrazovanje gradova, stiče se utisak da se time pokušalo uvođenje neke vrste regiona preko gradova, iako nisu poštovani ni naučni postulati (npr. postojanje šire urbane zone), niti kriterijumi institucija EU (EUROSTAT jedinice po NUTS nomenklaturi). Novi zakon o teritorijalnoj organizaciji bi morao da dá okvire za formiranje ili menjanje područja pojedinih opština ili gradova, kao i da predvidi formiranje statističkih regiona.

Izmene Zakona o finansiranju lokalne samouprave. Prema trenutno važećem *Zakonu o finansiranju lokalne samouprave*¹⁹ propisano je da gradovi i opštine imaju pravo na: a) izvorne prihode, b) na utvrđivanje stope tih prihoda i c) na prikupljanje izvornih prihoda. Zakonom se, osim toga, utvrđuje stopa udela opština i gradova u porezu na zarade. Visina transfera za svaku jedinicu lokalne samouprave za narednu godinu utvrđuje se u memorandumu o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici, pri čemu se poboljšava položaj fiskalno siromašnijih jedinica lokalne samouprave. Visina transfera je precizno utvrđena i uspostavljeni su precizni kriterijumi raspodele kako osnovnih davanja tako i sredstava za ujednačavanje materijalnog položaja jedinica lokalne samouprave, tako da imaju sigurne, stalne izvore prihoda, mogu ih predviđati i uključiti građane u rasprave o budžetu. Ovaj Zakon morao bi biti izmenjen tako da uređuje i finansiranje regiona.

Zakon o regionima. Osim izmene već postojećih zakona, posebno u odnosu na usvojeni *Zakon o regionalnom razvoju*, treba razotriti eventualnu potrebu donošenja posebnog *Zakona o regionima* koji bi detaljnije regulisati položaj, ovlašćenja i nadležnost regiona, bukvalno se regioni uvedu u ustanki poredak Srbije.

¹⁹ *Zakon o finansiranju lokalne samouprave*, "Službeni glasnik RS", br. 62/2006.

3. REGIONALNI KONCEPT I LOKALNA SAMOUPRAVA

Zadatak savremenih demokratskih društava usmeren je na uspostavljanje prave ravnoteže između nadležnosti centralne vlasti, s jedne, i regionalne i lokalne autonomije, s druge strane. U tom slučaju je reč o uvođenju regionalnog društvenog koncepta u zamenu za centralizovan koji ne retko prerasta u oligarhijski i autoritaran pristup društvenom uređenju.

Kada govorimo o regionalnoj samoupravi neophodno je podsetiti se na tri najčešća modela regionalizacije koja se sreću u evropskim državama. Dok u prvi model evolutivne regionalizacije unutar postojećeg sistema lokalne samouprave spadaju Švedska i Nemačka, a u drugi se regionalna decentralizacija unitarne države realizuje kroz formalno konstituisanje regiona sa institucijama koje nemaju viši ili drugačiji status od drugih lokalnih organa vlasti kao u Francuskoj i Portugaliji, dotle je treći model institucionalne ili političke regionalizacije karakterističan po visokom stepenu regionalne autonomije i konstitutivnosti – Italij i Španija.

Sledeći najnovije odredbe o regionalizmu ističemo da Stalni komitet lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope pojmovno definiše regionalizaciju kao stvaranje novog nivoa u državnoj teritorijalnoj organizaciji, odnosno uvođenje novih institucija koje mogu široko varirati u pogledu tela, odgovornosti, moći, odnosno nadležnosti, ali su uvek instalirane iznad nivoa postojećih lokalnih institucija.

Socijalno-politički aspekt o svrhama i funkcijama regionalnog nivoa, odnosno tipa vlasti, govori o manjim ili većim autonomijama specifičnih populacija i teritorijalnih jedinica vlasti, većoj efikasnosti upravljanja društvenim resursima, smanjenju troškova upravljanja ekonomskim i drugim podsistemima društva, uključujući i zadovoljavanje rastućih potreba građanstva za socijalnom sigurnošću i kvalitetom života, zajedničko samopoštovanje, uzajamno uvažavanje i građansku solidarnost u političkoj zajednici.

Političko-ekonomsko nadmetanje i međusobna kontrola svih nivoa vlasti podrazumeva još i legitimnost državnog poretka, pluralizaciju društva, očuvanje i razvoj vrednosnih obrazaca, neposredniju komunikaciju vlasti sa konkretnom konfiguracijom interesa i prepoznavanje odgovornosti servisa građana. Neophodnost je i povećana participacija građana u poslovima od javnog značaja uz isticanja relevantnosti ublažavanja granica – tzv. „meke granice“.

Sam pojam regiona je definisan veoma rastegljivo, uključujući regione koji su samo subordinirani nivoi centralne vlasti ili su, u užem smislu, izraz regionalizacije u kojoj je region teritorijalna vlast koja se može dalje diferencirati prema njenom ustavnom statusu.

Regionalizam kao politički koncept treba razumeti kao pojam koji označava intencije da se realizuje političko-pravno priznanje za veći ili manji stepen autonomije specifičnih zajednica i njihovih teritorijalnih jedinica vlasti. Tu se pre svega imaju u vidu nadležnosti koje regionalne vlasti mogu da imaju sa manje od punog suvereniteta, ali više od pukih administrativnih funkcija. Tako dolazimo do zaključka da se može reći da ukoliko nema razvijene lokalne i regionalne demokratije u državi, onda u njoj nema ni stvarne demokratije u modernom smislu reči.

4. ODNOSI U LOKALNIM ZAJEDNICAMA – ZADACI ZA PRAKTIČNU POLITIKU

Imajući u vidu analizirana evropska dokumenta – ali pre svega analizu *Evropske povelje o lokalnoj samoupravi*, sagledavajući pojedinačne aspekte i članove kojima se inaugurišu predlozi praktičnoj politici u cilju jačanja regionalne i lokalne samouprave, to se po principu od opšteg ka posebnom navode sledeći zadaci:

1. Ustavnim ili zakonskim izmenama regionalne nadležnosti moraju biti institucionalno definisane u okviru novih (regionalnih) kompetencija.

Evropska povelja o lokalnoj samoupravi u čl. 7. definiše da regije koje imaju nadležnosti u vezi sa zajednicama i na koje se one odnose, da sve poštuju duh samouprave u odnosima sa tim zajednicama. U uspostavljenim konstelacijama sa lokalnim zajednicama regije primenjuju princip subsidijarnosti. Regije mogu da prenesu deo nadležnosti na lokalne zajednice u okviru zakona, držeći se načela postavljenih članom 5. Zbog svega ovoga **prva preporuka političkom delovanju je da sa ustavnim ili zakonskim izmenama nove nadležnosti postanu deo regionalnih određenja, tj. da se telima u regionu** (npr. Izvršnom veću regiona, tj. odborima koje ovo telo ili Skupština regiona formiraju) **prepuste ovlašćenja da obezbede dalju samostalnost po svim pitanjima oko kojih se dogovore sa lokalnim zajednicama.**

Kako definisanje kompetencija regiona podrazumeva ili donošenje novog ustava ili njegovu izmenu u delu teritorijalnog uređenja, onda je u prvom slučaju to u nadležnosti Komisije za donošenje novog ustava, a u drugom kroz dopunu Ustavnog zakona kojim se definišu prinadležnosti regiona.

2. Određivanjem konstitucionalnog statusa regiona, i upravljanjem ukupnim potencijalima, stvaranje institucionalnog uticaja regiona na politiku centralne vlasti.

Od evropskih dokumenata koji su se direktno bavili ovom problematikom treba svakako izdvojiti *Nacrt Evropske povelje o regionalnoj samoupravi*²⁰, koja je prvi dokument koji pokušava da sintetizuje relevantna evropska iskustva bez nametanja određenog modela. Karakterističan aspekt u ovoj *Povelji* je i taj što se smatra da se regionalizacijom uspostavlja jedan intermedijalni nivo institucija, garantovan Ustavom i zakonom. Regioni takvog nivoa mogu da odgovore zahtevima šire zajednice, a istovremeno da pregovaraju sa centralnom vladom, što ne mogu opštine ili zajednice opština. **Utoliko je, kao druga preporuka praktičnoj politici, da se uspostavljenim regionima omoguće suštinske nadležnosti prema novom konstitucionalnom položaju u upravljanju njegovim ukupnim potencijalima koje razvijaju u saradnji sa centralnom vlasti prema državnoj politici.** Poštovanjem ovog principa povećava se kredibilitet regiona i u donošenju odluka na centralnom nivou (obrazovanjem posebnog doma u Narodnoj skupštini – Veća regiona), kao i učešće u prekograničnoj saradnji koja predstavlja pravni osnov uspostavljanja Euroregiona, što je takođe predlog i mogućnost prema ovoj *Povelji*.

Definisanost kompetencija regiona nužno podrazumeva ili donošenje novog ustava Republike Srbije ili njegovu izmenu u delu teritorijalnog uređenja. U tom slučaju je to u nadležnosti Komisije za donošenje novog ustava ili kroz pitanja dopune Ustavnog zakona kojim se definišu prinadležnosti regiona.

3. Jačanje regionalne samouprave proširenjem i povezivanjem samouprave na nivou kompetencija lokalnih institucija.

Strategija za inovacije i dobru upravu na lokalnom nivou, usvojena od strane Komiteta Ministara Evropskog Saveta marta 2008. godine, strukturise principe ka boljoj lokalnoj

²⁰ Recommendation 34 (1997) of the CLRAE on the Draft European Charter of Regional Self-Government

upravi na osnovu podeljenih odgovornosti vlada, asocijacija lokalnih uprava i pojedinaca u lokalnoj upravi. **Shodno tome definiše se i treća preporuka praktičnog delovanja politici u cilju permanentnog stimulisanja akcija nacionalnih i lokalnih zainteresovanih strana za neprekidno poboljšanje kvaliteta lokalnih javnih službi, uključivanje stanovništva i neposredne političke akcije.** Akteri u realizaciji ove odredbe mogu biti institucije nadležne po prirodi stvari – Skupština opštine, Asocijacija predstavnika opštinske uprave i t.sl.

4. Uvođenje evropskih oznaka za kvalitet i nagrađivanje za izuzetnost kojom se prepoznaje i primenjuje evropska praksa na polju regionalne i lokalne samouprave.

Ova *Povelja* je relevantna i iz ugla obavezivanja lokalne vlasti da neprestano poboljšavaju svoj rad, pre svega imajući u vidu «dvanaest principa»²¹. Akcije nacionalnih programa moraju imati integrisan dogovor sa lokalnim vlastima. **S obzirom na značaj ovog dokumenta praktično političko delovanje ima za zadatak da primeri, što je četvrta preporuka praktičnoj politici, da se za sve oblike delovanja uvede evropska oznaka kvaliteta i nagrada za izuzetnost kojom se prepoznaje i primenjuje evropska praksa na polju lokalne samouprave.** Da takav pristup nije formalnog karaktera potvrđuju programi akcija koji uključuju pravne i institucionalne reforme, institucionalni dijalog, trening i izgradnja kapaciteta, vršenje samo-procene, izradu akcionih planova, itd. Zbog toga je i Savet Evrope pozvao sve lokalne vlasti da se uključe u ovu inicijativu i da se dobrovoljno obavežu prema svojim građanima da će da izvršavaju svoje obaveze u skladu sa «dvanaest principa» dobre demokratske uprave.

U nastojanju da se ostvare demokratske pretpostavke, što je i deo *Strategije za inovacije i dobru upravu na lokalnom nivou*²², to kao generalni pravac svake građanske države navodimo i njena tri cilja:

1. Da građani ... (budu) smešteni u centar svih demokratskih institucija i procesa;
2. Da lokalne vlasti neprestano poboljšavaju svoju upravu u skladu sa «dvanaest principa» dobre demokratske uprave;
3. Da državne i/ili regionalne vlasti stvore i održe institucionalne preduslove za poboljšanje uprave na lokalnom nivou, nadograđujući njihove postojeće obaveze u skladu sa *Evropskom Poveljom o lokalnoj samoupravi* i drugim standardima Saveta Evrope.

²¹ U 12 principa dobre demokratske uprave na lokalnom nivou iz Deklaracije iz Valensije ubrajaju se: 1. Pravedno sprovođenje izbora, zastupanja i učešća, kako bi se obezbedile prave mogućnosti svim građanima da se izjasne o javnim poslovima na lokalnom nivou; 2. Pouzdanost, kako bi se obezbedilo da lokalna vlast izlazi u susret legitimnim očekivanjima i potrebama građana; 3. Efikasnost i delotvornost, kako bi se obezbedilo ostvarenje ciljeva uz najbolje korišćenje resursa; 4. Otvorenost i transparentnost, kako bi se javnosti obezbedio pristup informacijama i olakšalo razumevanje načina na koji se vode javni poslovi; 5. Vladavina prava, kako bi se osigurala pravičnost, nepristrasnost i predvidljivost; 6. Etičko ponašanje, kako bi se obezbedilo da javni interes bude iznad ličnog; 7. Stručnost i sposobnost, kako bi se obezbedilo da lokalni predstavnici i zvaničnici budu potpuno kadri da izvršavaju svoje dužnosti; 8. Inovativnost i otvorenost za promene, kako bi se obezbedilo da iz novih rešenja i dobre prakse proističe korist; 9. Održivost i dugoročna orijentacija, kako bi se vodilo računa o interesima budućih pokolenja; 10. Dosledno upravljanje finansijama, kako bi se obezbedilo promišljeno i efikasno korišćenje javnih sredstava; 11. Ljudska prava, kulturna raznovrsnost i socijalna kohezija, kako bi se obezbedilo da svi građani budu zaštićeni i poštovani i da niko ne bude diskriminisan ili isključen; 12. Odgovornost, kako bi se obezbedilo da lokalni predstavnici i zvaničnici preuzmu odgovornost i da se smatraju odgovornim za svoje postupke.

²² Primenu *Strategije* na evropskom nivou pratiće i usmeravati (tako da svi budu uključeni i svi imaju koristi) predstavnici Komiteta ministara, Parlamentarne skupštine, Kongresa, Evropskog komiteta za lokalnu i regionalnu demokratiju (CDLR) i Konferencije.

5. NACIONALNE MANJINE I DRUŠTVENI PROCESI U SRBIJI

Zna li se da Srbija nema *Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina*²³, da nije usvojen *Zakon o pribivanju Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti* (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities)²⁴ – zbog čega su i odredbe članova 26 i 27²⁵ *Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* i *Zakona o lokalnoj samoupravi* na nivou formalnog karaktera, te da se situiranje nacionalnih manjina iz ugla kolektivnih prava u Ustavu može smatrati nedeovoljno eksplicitnim, najblaže rečeno, onda se mogu navesti određene sugestije koje bi bile stvar dalje dorade položaja pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji.

Pošto je prethodna napomena fokusirana na Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt iz koga proizilaze ostala zakonska i podzakonska akta, u njegove kritične tačke ubrajamo sledeće članove Ustava Republike Srbije: 1., 19., 75., 80. i 181.

a) Kako se Republika Srbija definiše kao “država srpskog naroda i svih građana koji unjoj žive” (čl. 1), tj. da se određuje samo prema većinskom narodu, onda se može smatrati da je obuhvatanje nacionalnih manjina kroz deo – “i svih građana koji u njoj žive”, primer po kome se status i prava kolektiviteta supstituišu ne samo kroz ograničeni pristup, već i bez organskog utemeljenja i institucionalnih mogućnosti za pravu integrisanost. Utoliko je pristup nacionalnim manjinama, a ne manjinskim nacionalnim zajednicama, izveden sa spoljašnje strane, odnosno da se status identitetnih različitosti ljudi u zaokruživanju ustavne definisanosti realizuje na mehanički način, uprkos tome što su i oni deo ravnopravnog i domicilnog građanskog korpusa stanovništva.

b) Sledi li se pristup u ustavnom određenju srpske države iz prvog člana, onda je i zaštita nacionalnih manjina²⁶ u istotoj ravni – prema čl. 14, izrazito spoljašnja implementacija određenih prava. Pošto prava nacionalnih manjina nisu reerealizovana sa konstitucionalnim značenjem, zbog toga se i ustavna jemstva²⁷ (Ustav, čl. 19) direktno dovode u pitanje, s obzirom da je način implementacije prava takođe deo naknadne dorade određenih zakonskih pretpostaki, a ne da su izraz unutrašnje kohezije i ustrojstva. U prilog ovoj napomeni ide i to što je jezik koji se koristi i kojim se saopštava ovako formulisana zaštita i odbrana prava manjinskih zajednica deo unitarnog konceptualnog prilaza prema svakoj drugoj i drugačijoj zajednici (nacionalnoj, verskoj i jezičkoj) koja nije iz korpusa nacionalno većinske.

²³ *Zakon o pravima i slobodama nacionalnih manjina* usvojen je 2002. godine, u vreme kada je Srbija bila deo SRJ. Kako je ovaj Zakon i danas na priručni način u upotrebi, to je pravno-politički posmatrano nedopustivo.

²⁴ Uprkos što se u ovoj Konvenciji (dokumentu Saveta Evrope iz Madrida 1980) podstiče saradnja između teritorijalnih zajednica ili vlasti u oblastima regionalnog, ruralnog i urbanog razvoja, u oblasti zaštite životne sredine, poboljšanja rada javnih ustanova i preduzeća i omogućavanja brzog reagovanja prilikom prirodnih nepogoda i nesreća, ipak stoji da bez njenog prihvatanja nema “jačanja dobrosusedskih odnosa između teritorijalnih zajednica ili vlasti” (čl. 2), ali ni jasne poruke o “ohrabrivanju inicijative teritorijskih zajednica ili vlasti” (čl. 3).

²⁵ U *Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* – poglavlje o Međunarodnoj i regionalnoj saradnji, u članovima 26 i 27 stoji da «Predstavnicima nacionalnog saveta učestvuju u pregovorima ili se konsultuju povodom pregovora o zaključivanju bilateralnih sporazuma sa matičnim državama, u delu koji se neposredno odnosi na prava nacionalnih manjina.» (čl. 26), kao i da “Predstavnicima nacionalnih manjina, preko Saveta Republike Srbije za nacionalne manjine, učestvuju u postupku zaključivanja, odnosno pristupanja, međunarodnim ili regionalnim sporazumima koji se odnose na položaj i zaštitu prava nacionalnih manjina.” (čl. 27).

²⁶ «Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina. Država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarenja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta» (Ustav RS, čl. 14).

²⁷ «Jemstva neotuđivih ljudskih i manjinskih prava u Ustavu služe očuvanju ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava» (Ustav RS, čl. 19).

c) Budući da se odnos prema kolektivnim pravima nacionalnih manjina poboljšao – usvajanjem *Zakona o zabrani diskriminacije*²⁸ i *Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina*²⁹, ipak ostaje otvoreno pitanje kako ta prava mogu biti u potpunosti ostvarivana bez *Zakona o pravima i slobodama nacionalnih manjina* i *Zakon o Evropskoj okvirnoj konvenciji o prekograničnoj saradnji između teritorijalnih zajednica ili vlasti*. Jer, mora se istaci, da će se tek sa donetim zakonima koji sada ne postoje zaokružiti položaj predstavnika manjinskih nacionalnih zajednica, odnosno njihova strukturalna zastupljenost u okviru podnacionalnih zajednica i po pitanju ekonomsko-privredne participacije u društvu, tim pre što se u *Zakonu o nacionalnim savetima nacionalnih manjina* doslovno kaže: “Nacionalni savet, u skladu sa zakonom (podv. J.Ž), saraduje sa međunarodnim i regionalnim organizacijama, sa državnim organima, organizacijama i ustanovama u matičnim državama, kao i sa nacionalnim savetima ili sličnim telima nacionalnih manjina u drugim državama.” (čl. 26, stav 1). Ako je delimično sistemski položaj nacionalnih manjina poboljšana, onda mu nedostaju ne samo osnovna zakonska utemeljenja, već i ona koja nacionalnim manjinama omogućavaju punu propulzivnost – u izjednačavanju u pravima na saradnju koju oni smatraju relevantnim za njih.

d) U sklopu sugestija o promenama pravno-zakonske regulative relevantnim stoji i to da su jednakost i ravnopravnost manjinskih kolektiviteta na lokalnom nivou dovedeni u pitanje, uprkos tome što prema Ustavu RS takva mogućnost postoji po čl. 181³⁰. Ova alternativa ostaje na papiru zato što pripadnici nacionalnih manjina ne mogu da se povežu preko lokalne samouprave sa drugim zainteresovanim stranama izvan politike koju kontroliše država (jer sadašnji ugovori koji se sklapaju ili zaključuju nisu više do protokolarnog karaktera), pošto se takva saradnja, po politici EU, temelji na većim pravima koja bi trebalo da ima regionalna i lokalna zajednica. Ni jedan aspekt u potrebi povećavanja prava građana i kolektiviteta ne ukazuje više na nužnost regionalizacije Srbije – pa i kroz prava nacionalnih manjina, ako se zna da na sadašnjem nivou asimetričnosti u položaju građana i pripadnika nacionalnih manjina postoji drastična razlika između građana koje žive u AP Vojvodini i niže od Beograda, tj. da nacionalne manjine u Srbiji ne mogu prekogranično da saraduju prema stepenu razumevanja potreba nacionalnih manjina mimo ustanovljene državne politike.

Predlozi praktičnoj politici

Prema *Deklaraciji* zadaci za praktičnu politiku obuhvataju sledeća predloge:

1. **Izradu Predloga zakona o pravima i slobodama nacionalnih manjina**, ali tako i u tom opsegu da položaj nacionalnih manjina zadobije konstitucionalni značaj i na nivou države i u okviru regiona.

2. **Iniciranje Predloga zakona o prihvatanju Evropske okvirne konvencije o prekograničnoj saradnji** između teritorijalnih zajednica ili vlasti (European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or

²⁸ Zakon o zabrani diskriminacije usvojen je u Narodnoj skupštini Republike Srbije 18. 03. 2009.

²⁹ Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina usvojen je u Narodnoj skupštini Republike Srbije 31. 08. 2009.

Imajući u vidu da je ovaj zakon usvojen, može se reći da „Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih predstavnika, učestvuju u odlučivanju ili sami odlučuju o pojedinim pitanjima vezanim za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službeno upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarenja prava na samoupravu u kulturi, obrazovanju, obaveštavanju i službenoj upotrebi jezika i pisma, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete, u skladu sa zakonom“ (čl. 75, stavovi 2 i 3).

³⁰ „Autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave saraduju sa odgovarajućim teritorijalnim zajednicama i jedinicama lokalne samouprave drugih država, u okviru spoljne politike Republike Srbije, uz poštovanje teritorijalnog jedinstva i pravnog poretka Republike Srbije“.

Authorities), kako bi se uspostavili kompatibilni odnosi prema onome što predviđaju i Ustav Republike Srbije i Zakon o lokalnoj samoupravi, pored drugih dokumenata, odnosno čijim bi se prihvatanjem omogućilo potpuno zaživljavanje strukturne zastupljenosti prema sastavu stanovništva na nivou pod-nacionalnih zajednica, ali i transparentnosti procesa prekogranične saradnje za predstavnike nacionalnomanjinskih kolektiviteta.

3. **Izmenu ustavnog određenja Srbije u čl. 1,** budući da bi osnov za novu definisanost moralo da bude u skladu sa paradigmom društva građanske provenijencije, čime bi se povećao stepen subjektivizacije nacionalnih manjina.

4. **Povratak svojine lokalnim zajednicama**³¹, pošto ni jedna garnitura vlasti to nije učinila posle 2000. godine, jer ni oživotvorenje izvornih prava i sloboda nema bez raspolaganja dobrima koja su neotuđiva od ljudi koji ih stvaraju i njime rukovode.

Samo u slučaju ako se slede navedeni predlozi u definisanju položaja nacionalnih manjina, utoliko se o Srbiji može govoriti kao funkcionalnoj tvorevini i, konačno, državi prava, tim pre što se ponajviše involvira podsistemska sfera. Drugim rečima, samo tada može biti reči o drugačijem pristupu i alokaciji dobara i usluga, prereregulaciji ponašanja ne samo centralnih, već i regionalnih vlasti, redefinisaju političke, ekonomske, socijalne i svake druge participacije ka većem stepenu delotvornog učešća pripadnika nacionalnih manjina, te većem stepenu mogućnosti da se kolektivna prava nacionalnih manjina realizuju kroz prava na svaku njihovu identitetnost.

³¹ Lokalne zajednice su izgubile pravo na raspolaganje imovinom 1995, kada je u vreme S. Miloševića donet *Zakon o sredstvima u svojini republike*.

ZAKLJUČAK

Analizom društveno-političke i ustavno-zakonske prakse, kao i šta bi označavalo dalje unapređenje lokalne samouprave i poboljšanje položaja nacionalnih manjina, kao što je istaknuto za cilj u uvodu, eksplicitno je da se *Evropska povelja o regionalnoj autonomiji* ispostavlja ključnim dokumentom za dalji razvoj građanskog i otvorenog društva. I ne samo to, već i da se na osnovu nje, ako se slede potonja iskustva iz zemalja koje već praktikuju regionalni koncept, izvlače novi zaključci i donose nove – preciznije odredbe koje će obavezivati buduće države koje se opredele za regionalizaciju. *Evropskom poveljom o regionalnoj autonomiji* se, kao i drugim dokumentima ovog tipa (za unapređenje organizacije lokalne samouprave, prekogranične saradnje itd), preciziraju dalje odredbe u prevazilaženju stanja u društvima koja i nisu potpuno izgradila politički ustrojeni društveni sistem u kome je građanin subjekt svakog društvenog angažmana.

Relevantnost ove Povelje ogleda se i u tome što se njome definitivno ustoličavaju standardi za izgradnju društvenih odnosa za svako društvo koje teži razvoju demokratije, nezavisno da li je već evidentno kandidat ili se priprema za članstvo u Evropskoj uniji. Odnosno, imajući u vidu da usvajanje ove ili neke naredne povelje koja će se baviti još striktnijim odredbama regionalne problematike, nije uslov za pristupanje EU ili da je stvar unutrašnje politike, utoliko je zaključak da se u vremenu tranzicije srpskog društva ne insistira na urgentnom regionalnom zahvatu. Regionalizacija mora da bude proces, da je deo svesti značajne većine građana, ali i političko-pravnih nosilaca funkcija na način da se u njoj vidi sredstvo ka svakom boljitku položaja građana. Drugim rečima, regionalizacija ni srpskom društvu nije potrebna radi nje same, kako bi moglo da se kaže da je Srbija regionalizovana, već da se njome postigne nešto sasvim drugo: ostvare ravnomerni regionalni razvoj i povećća participacija građana u društvenim procesima u sredinama u kojima žive i stvaraju. Oba ova momenta su kauzalna i deo jedinstvene društvene prakse. Taj zadatak je autonoman i nezavistan od bilo kakvog uslovljavanja od strane EU ili nekog njenog tela, već je po sebi samom značajan i to radi građana i same Srbije u kojoj su disproporcije u razvijenosti pojedinih njenih delova već takve da je jasno da su unitarni koncept i centralistički pristup ugrozili samu supstancu – čoveka po bilo kom osnovu: egzistencijalnom, obrazovnom, socijalnom ponašanju, vrednostima, moralu, ali i po nacionalnom, verskom, jezičkom i svakom drugom aspektu kroz koji se izvesna većina uvek ponaša kao da ne postoje i druge ustoličene kategorije iz novovekovne paradigme: inicijativa, solidarnost, tolerancija, dijalog, saradnja, kooperacija, odgovornost i sl.



RARIS - Regionalna agencija za razvoj istočne Srbije

Trg oslobođenja 1, 19000 Zaječar, Srbija
tel/faks + 381 (0) 19 426-376, 426-377
office@raris.org
www.raris.org

Projekat podržan od strane:

