

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Ксенија М. Марковић

**УТИЦАЈ ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА НА  
ПРОЦЕС ДРУШТВЕНЕ И ПОЛИТИЧКЕ  
ИНТЕГРАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА  
У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ (2000-2016)**

докторска дисертација

Београд, 2022

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Ksenija M. Marković

**THE INFLUENCE OF POLITICAL PARTIES  
ON THE PROCESS OF SOCIAL AND  
POLITICAL INTEGRATION OF NATIONAL  
MINORITIES IN THE REPUBLIC OF SERBIA  
(2000-2016)**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2022

**Ментор:**

проф. др Зоран Крстић, редовни професор, Факултет политичких наука Универзитет у Београду

**Чланови комисије:**

др Горан Башић, научни саветник, Институт друштвених наука

др Душан Вучићевић, доцент, Факултет политичких наука

**Датум одбране докторске дисертације:** \_\_\_\_\_

## ЗАХВАЛНИЦА

*Посебну захвалност дугујем ментору, проф. др Зорану Крстићу, који ми је пружио подршку у изради Дисертације. Захваљујем се Институту друштвених наука, Центру за политиколошка истраживања и јавно мњење, који ми је омогућио реализацију истраживања спроведеног за потребе ове дисертације.*

*Захваљујем се др Зорану Лутовцу на коментарима и сугестијама, посебно у деловима дисертације приликом анализе програма политичких странака и анализе система заштите националних мањина у Црној Гори.*

*Захваљујем се др Дијани Вукомановић што ми је из своје личне архиве уступила оригиналне програме политичких странака из Републике Србије.*

*Захваљујем се и колегама из Центра за политиколошка истраживања и јавно мњење, Јовани Зафировић, Бранки Матијевић, Владимиру Ментусу и Марку Јовановићу за помоћ приликом утврђивања индикатора и израде индекса друштвене и политичке интеграције.*

*Коначно, захваљујем се др Горану Башићу на подршци у свом научном раду и усавршавању. Коментари и сугестије које ми је упутио су умногоме допринели унапређењу постављеног теоријског оквира, садржаја поглавља о Србији и стила писања.*

## ПОДАЦИ О ДОКТОРСКОЈ ДИСЕРТАЦИЈИ

**Наслов:** „Утицај политичких странака на процес друштвене и политичке интеграције националних мањина у Републици Србији (2000-2016)“

**Сажетак:** Ослањајући се на теоријска упоришта мултикултурализма и либералне теорије мањинских права рад полази од питања: Да ли су политичке странке допринеле друштвеној и политичкој интеграцији националних мањина у Републици Србији (2000-2016)? Предмет истраживања јесте изучавање утицаја политичког представљања на процес интеграције националних мањина. Циљ рада је да покаже да, у случају Републике Србије, изабран модел остваривања права на политичко представљање националних мањина није допринео повећању степена интеграције, смањењу етничке дистанце међу заједницама и развијању интеркултуралне сарадње. Полази се од претпоставке да, иако је намера доносиоца одлука била да се применом постојећег модела политичког представљања обезбеди заштита и развој идентитета мањина, превелик фокус на етнокултуралне специфичности доводи до (не)намераване последице- механизми заштите и представљености националних мањина су уместо интеграције довели до сегрегације заједница. Кроз анализу остваривања права на културну аутономију и политичко представљање, социоекономског статуса националних мањина и програмских начела странака одређени су индикатори интеграције и креирани индекси политичке и друштвене интеграције националних мањина. Резултати истраживања указују да је политика интеграције у Републици Србији заснована на начелима сегрегативног мултикултурализма. Са променом политичког система улази се у фазу редефинисања националних и политичких идентитета, која је праћена хомогенизацијом српске заједнице и националних мањина. У оваквим околностима долази до јачања мањинских националиста, који представљају одговор на већинско грађење нације, што коначно резултира затварањем националних заједница, продубљивањем неповерења и повећањем етничке дистанце између већине и мањине, али и међу мањинама.

**Кључне речи:** национални идентитет и култура, националне мањине, групна права националних мањина, културна припадност, културна аутономија, право на политичко представљање, политичка интеграција, друштвена интеграција, већинске странке, политичке странке националних мањина.

**Научна област:** Политичке науке

**Ужа научна област:** Политички системи

**УДК:**329:323.15(497.11)“2000/2016”

## INFORMATION OF THE DOCTORAL DISSERTATION

**Title:** “The Influence of Political Parties on the Process of Social and Political Integration of National Minorities in the Republic of Serbia (2000-2016)”

**Abstract:** Relying on the theoretical foundations of multiculturalism and liberal theories of minority rights, the work starts from the question: Did political parties contribute to the social and political integration of national minorities in the Republic of Serbia (2000-2016)? The subject of the research is the influence of political representation on the process of integration of national minorities. The aim of the paper is to show that, in the case of the Republic of Serbia, the chosen model of exercising the right to political representation of national minorities did not increase the degree of integration, reduce the ethnic distance between communities and develop intercultural cooperation. The work starts from the assumption that, although the intention of the decision-makers was to ensure the protection and development of minority identities by applying the existing model of political representation, too much focus on ethno-cultural characteristics led to (un)intended consequences - the mechanisms of protection and representation of national minorities caused segregation instead of integration. Through the analysis of the implementation of the right to cultural autonomy and political representation, but also through the socioeconomic status of national minorities and the party's programmatic principles, integration indicators were determined and indices of political and social integration of national minorities were created. The research results indicate that the integration policy in the Republic of Serbia is based on the principles of segregative multiculturalism. With the change of the political system, national and political identities were redefined, and this process was accompanied by the process of homogenization of the Serbian community, but also by the process of homogenization of national minorities. Such circumstances brought about the rise of minority nationalisms, as a response to majority nation-building, which ultimately resulted in the closure of national communities, in the deepened mistrust and increased ethnic distance between the majority and the minority, as well as among different minorities themselves.

**Keywords:** national identity and culture, national minorities, group rights of national minorities, cultural affiliation, cultural autonomy, right to political representation, political integration, social integration, majority parties, political parties of national minorities.

**Scientific field:** Political science

**Scientific subfield:** Political systems

**UDK:**329:323.15(497.11)“2000/2016”

## САДРЖАЈ

<b>1.0</b>	<b>УВОД</b>	<b>1</b>
1.1	Мотив одабира теме	1
1.2	Предмет истраживања	2
1.3	Основне хипотезе	3
1.4	Методе истраживања	4
1.5	Очекивани резултати и друштвени допринос	7
1.6	Објективне препреке и дилеме	7
<b>2.0</b>	<b>КАТЕГОРИЈАЛНО И ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ОСНОВНИХ ПОЈМОВА</b>	<b>7</b>
2.1	Појам нације државе и културе – да ли су нација и култура исто	7
2.1.1	Дефиниција нације, државе и културе	8
2.1.2	Национализам и етничка основа националног идентитета	11
2.2	Теорије мултикултуралности и групна права националних мањина	13
2.2.1	Либерална теорија мањинских права	17
2.2.2	Политика признавања идентитета	19
2.2.3	Критика теорије групних права	21
2.2.4	Одговор на критике групних права	25
2.3	Однос националних мањина и државе	26
2.3.1	Мит о етнокултуралној неутралности либералне демократске државе	26
2.3.2	Појам и обележја националних мањина	28
<b>3.0</b>	<b>ПОЈАМ И ОСНОВНИ МОДЕЛИ ПРОЦЕСА ИНТЕГРАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА</b>	<b>32</b>
3.1	Политика интеграције националних мањина као изазов за демократску (не)стабилност	32
3.1.1	Решавање статуса националних мањина у транзиционим друштвима	32
3.1.2	Мањински национализам као одговор на већинско грађење нације	40
3.2	Политика интеграције	44
3.2.1	Начела и принципи интеграције	44
3.2.2	Друштвена и политичка димензија интеграције	47
3.2.3	Културна аутономија као аспект друштвене интеграције националних мањина	49
3.2.4	Утицај социоекономског статуса на процес друштвене интеграције националних мањина	53
3.2.5	Право на политичко представљање као међународни стандард заштите националних мањина	55
3.2.6	Право на политичко представљање националних мањина – теоријски концепти	59
3.2.7	Политичке странке као актери интеграције националних мањина	64
<b>4.0</b>	<b>ПРОЦЕС ИНТЕГРАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ</b>	<b>70</b>
4.1	Систем заштите националних мањина у Републици Србији	70
4.1.1	Интеграција националних мањина током демократске трансформације друштва након 2000. године	79
4.1.2	Нормативни и институционални оквир заштите националних мањина	90
4.2	Друштвена интеграција- остваривање права на културну аутономију националних мањина у Републици Србији	100
4.2.1	Расправе око етнокултуралног идентитета	103
4.2.2	Национални савети националних мањина	106
4.3	Социоекономски статус националних мањина у Републици Србији	115
4.4	Политичка интеграција- остваривање права на политичко представљање националних мањина у Републици Србији	121

4.4.1	Представљање националних мањина у Народној скупштини Републике Србије	128
4.4.2	Представљање националних мањина у Скупштини АП Војводине	133
4.4.3	Представљање националних мањина у локалним самоуправама	139
4.5	Политичке странке и начела политике интеграције националних мањина	152
4.5.1	Начела политике интеграције и идентитетска питања у програмима већинских странака	153
4.5.2	Како политичке странке националних мањина виде политику интеграције	180
4.5.3	Класификација политичких странака у Републици Србији	199
4.6	Утицај политичких странака на друштвену и политичку интеграцију националних мањина у Републици Србији	203
4.6.1	Индекс институционалне репрезентације националних мањина	204
4.6.2	Индекс политичке интеграције националних мањина – интерпретација резултата истраживања	210
4.6.3	Индекс друштвене интеграције националних мањина – интерпретација резултата истраживања	217
4.6.4	Етничка дистанца међу националним заједницама у Србији	234
<b>5.0</b>	<b>ТРАГАЊЕ ЗА НОВИМ СТРАТЕГИЈАМА ИНТЕГРАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА</b>	<b>242</b>
5.1	Компаративна анализа система заштите националних мањина	242
5.1.1	Систем заштите националних мањина у Хрватској	243
5.1.2	Систем заштите националних мањина у Црној Гори	245
5.2	Препоруке за унапређење политика интеграције у Републици Србији	249
5.3	Формирање мултиетничких странака као шанса за унапређење међуетничке сарадње у Републици Србији	255
<b>6.0</b>	<b>ЗАКЉУЧАК</b>	<b>256</b>
<b>7.0</b>	<b>ЛИТЕРАТУРА</b>	<b>263</b>



## 1.0 УВОД

### 1.1 Мотив одабира теме

Политичке теорије покушавају да дају одговоре на различите теме и проблеме који су од општег значаја за друштво. Тема интересовања у овом раду није концентрисана на класичан приступ већ је усмерена ка приступу који је најбоље окарактерисао ВилКимлика (Will Kymlicka) у следећој реченици: „сваку теорију можемо посматрати као покушај тумачења онога што за владу значи указивање „једнаке пажње и поштовања“ својим грађанима“ (Кимлика, 2009, стр. 9). Приликом оцене адекватности политика интеграције и модела заштите националних мањина није нам примарно да понудимо нормативно оправдање за било које решење већ изучавамо последице институционалних избора.

Након пада Берлинског зида положај, улога и утицај појединих етничких заједница, које све више истичу своју националну компоненту и особеност у протеклим деценијама постало је отворено питање и изазов за многе политичко-управљачке елите.<sup>1</sup> Са изазовима политичке и друштвене интеграције националних мањина суочавају се земље бившег комунистичког блока које су свакодневно изложене различитим захтевима за повећавање степена аутономије националних мањина. Процес демократске интеграције друштва у бившим републикама етничких федерација (СССР и СФРЈ) је додатно оптерећен и превазилажењем ратних сукоба које је узроковала „етнонационалистичка грозница“ и борба већинских и мањинских национализма. Током ове трансформације сва друштва су паралелно ушла у три процеса: (ре)изградња државе и националног идентитета, консолидација демократије и интеграција националних мањина. Политичке елите нису криле намеру да процес трансформације искористе као прилику за изградњу националне хомогене државе. Мултиетничност друштва је схваћена као претња друштвеној стабилности, а националне мањине су се доживљавале као групе које носе велики потенцијал за нарушавање друштвене стабилности и кохезије. Имајући у виду атмосферу у којој се одвијао процес интеграције националних мањина намеће се питање како су националне мањине реаговале на овај процес (ре)изградње државе и идентитета титуларне нације, којим стратегијама су прибегавале, којим ризицима су биле изложене и какве захтеве су постављале испред *нових* институција. Одговоре на поменута питања ће се тражити у теорији мултикултурализма, односно у тврдњи Вила Кимлике да се мањински национализам мора посматрати као одговор на већинско грађење нације.

Процес интеграције националних мањина подразумева њихово учешће (интегрисаност) у политички и друштвени живот заједнице (државе) у којој живе. Питање интеграције националних мањина доминантно се посматра из угла демократске стабилности. Ово становиште полази од тезе да постојање било какве групе људи (националне мањине, мигранти, жене) која је искључена из политичког и друштвеног живота представља опасност по демократску стабилност друштва и може довести у питање легитимност институција. Свако грађење нације, уколико има за циљ да присилно асимилиује или потисне националне мањине, сматра нелегитимним (Кимлика& Опалски, 2002, стр. 36).<sup>2</sup> Мањински представници суочени са пројектом грађења нације траже спас у успостављању сопствених институција како би очували властиту културу и идентитет. У овом дијалектичком односу национализма титуларне нације и националистама националних мањина етнокултурална припадност постаје

---

<sup>1</sup>Избијање „миграционе“ кризе у Западној Европи након 2015. године изнова обнавља потребу за преиспитивањем односа државе и мањинских етничких заједница (примарно- мигранти и националне мањине) како на нивоу националних држава тако и на нивоу Европске уније. Испитивање односа државе и мањинских заједница неминовно ће довести до тога да се изнова сагледа појам националних мањина и концепт заштите мањинских права уз посебан осврт на процес интеграције националних мањина у појединачним државама.

<sup>2</sup>Вил Кимлика истиче да мањине суочене са државним (већинским) грађењем нације имају на располагању ограничен број могућности – од интеграције и самоуправе до исељавања и добровољне маргинализације.

значајна и правно одређујућа компонента у дефинисању правног и политичког положаја одређене заједнице и појединца.

Прихватање става да је етнокултурална припадност у великој мери утиче на индивидуалан избор и могућности које појединац има као један члан друштва подразумева да се националним мањинама омогуће индивидуална, али и групна права, која ће им омогућити да постану равноправни чланови друштва. Показаћемо да додела групних права не имплицира само признавање права на очување идентитета и начина живота, већ се даје легитимитет самој групи да јавно заступа своје потребе и интересе. Суочене са захтевима националних мањина, државе трагају за различитим моделима интеграције које подразумевају осмишљавање и примену конкретних јавних политика и мера које ће друштвене односе уредити на такав начин да се постојеће етнокултуралне разлике уваже и да се ојача кохезија у друштву.

## 1.2 Предмет истраживања

Нормативно упориште за политику интеграције налазимо у теоријама мултикултурализма. Мултикултурализма се, као један вид реформисаног либерализма, гради на већ прихваћеним политикама једнаког поштовања (Тејлор и др., 2003, стр. 6). Основни постулат политике интеграције јесте да је културна припадност један од основних интереса појединца. Поштовање начела интеграције подразумева одустајање од ригидног схватања културе, као што се одустаје и од ригидног схватања идентитета. Примена овог начела подразумева прихватање премисе о културном плурализму који се не односи само на уважавање чињенице о постојању различитих култура, већ и да су све културе интерно плуралне и флуидне. И у овом случају је у фокусу интеракција између мањинске и већинске културе, а не само права националних мањина на очување своје културе. Унапређење положаја националних мањина није могуће постићи уколико је то на рачун укупне друштвене и политичке стабилности, у фокусу морају бити међунационална и интеркултурална сарадња.

Предмет истраживања јесте изучавање утицаја политичког представљања на процес интеграције националних мањина у једном друштву. У покушају да се објасни повезаност феномена групних права и политика интеграције у великој мери ослонићемо се на изучавање либералне теорије мањинских права, првенствено аргументације коју је развио Вила Кимлика и ЈаилТамир али и политике признавања идентитета коју формулише Бику Парех (*Bhikhu Parekh*), као критике савременог либералног одговора на културну различитост.

Циљ рада је да одговори на следеће истраживачко питање: Да ли су и, уколико јесу, у којој мери, политичке странке допринеле друштвеној и политичкој интеграцији националних мањина у Републици Србији у периоду од 2000. до 2016. године? Републику Србију смо одабрали из два разлога. Прво, јер је класичан пример потврде тезе да постојање нормативног и институционалног оквира који штити и промовише права националних мањина није довољан услов за успешну интеграцију националних мањина у једно друштво. Друго, иако су политичка и друштвена интеграција димензије истог процеса, нужно не дају исти исход. На примеру Републике Србије настојаћемо да докажемо да једна национална мањина може остварити висок степен политичке интеграције и низак степен друштвене интеграције.

*Просторно одређење предмета истраживања* обухвата Републику Србију. Упркос чињеници да је Србија мултиетничко друштво и да признаје индивидуална и колективна права националних мањина, која су помтпомогнута афирмативним мерама од 2007. године степен интеграције националних мањина је на изузетно ниском нивоу, што коначно води сегрегацији националних мањина чиме се угрожава друштвена кохезија и демократска стабилност. На све поменуто треба додати да политичке странке националних мањина постоје колико и вишестраначје у Србији и да од 2000. године без прекида учествују у власти

на сва три нивоа. Намеће се питање шта је узрок оваквог стања? Покушаћемо да дефинишемо проблем, откријемо узроке и коначно, понудимо одговор на изнету дилему. Због ограничености простора и домета овог рада, методолошке прецизности и научне поузданости закључака предмет истраживања сужен је на утицај политичких странака на процес друштвене и политичке интеграције националних мањина након 2000. године у Србији.

*Временско одређење предмета истраживања* подразумева период након завршетка ратних сукоба који су пратили распад СФРЈ, период када некадашње републике улазе у процес политичке трансформације и постају самосталне државе. Терет ратног наслеђа зараћеним републикама доноси низ проблема, међу којима су за тему истраживања најрелеватнијинепоклапање политичких и етничких граница, тежње новонасталих држава да се прикажу као хомогене националне државе и недостатак поверења које коначно резултира повећањем етничке дистанце међу националним заједницама. Разлози зашто истраживање разматра период након 2000. године су двојаки. Прво, након 2000. године је уследила промена политичког система. Са променом политичког система улази се у нову фазу изградње, односно редефинисања националних и политичких идентитета, која је праћена хомогенизацијом српске заједнице и националних мањина. У оваквим околностима долази до јачања мањинских националиста, који представљају одговор на већинско грађење нације, што коначно резултира затварањем националних заједница, продубљивањем неповерења и повећањем етничке дистанце како између већине и мањине, тако и међу самим мањинама.

Друго, након 2000. године, завршетком ратова и променом режима, се стварају услови за улазак у процес демократске интеграције који бележи политичка, економска и друштвена трансформација друштва. У овом временском периоду су се такође направили и значајни кораци у остваривању неопходних мера за отварање према „спољном“ свету и међународној јавности: прихватају се међународне обавезе и стандарди, нарочито у области људских и мањинских права, али се и паралелно са процесом европских интеграција унапређује и сарадња са суседним земљама које су уједно и матичне земље националних мањина. Тиме је уважен и појачан значај процеса интеграције националних мањина не само за друштвену стабилност унутар Србије већ и за регионалну стабилност и сарадњу.

### **1.3 Основне хипотезе:**

**Општа хипотеза:** Изабрани модел остваривање права на политичко представљање националних мањина није допринео повећању степена интеграције националних мањина, смањењу етничке дистанце и развијању интеркултуралне сарадње.

**Прва посебна хипотеза:** Политику интеграције у Србији дефинишемо као сегрегативни мултикултурализам који наглашава улогу етнокултуралних специфичности на уштрб међуетничке сарадње.

**Друга посебна хипотеза:** У Републици Србији је остваривање права на политичко представљање националних мањина довело је до нежељене последице по стабилност друштва- политичка интеграција није допринела и већој друштвеној интеграцији мањина услед доминације моноетничких странака.

**Трећа посебна хипотеза:** Степен друштвене интеграције националних мањина у Републици Србији је на ниском нивоу, упркос гарантовању колективних права националним мањинама и остваривању права националних мањина на политичко.

**Четврта посебна хипотеза:** Политичке странке националних мањина нису допринеле процесу друштвене интеграције националних мањина иако узимају учешће у власти (на националном, покрајинском и локалном нивоу) од 2000. године до данас.

**Пета посебна хипотеза:** Политичке странке немају интересе да мењају постојећи сет институција (законски оквир и изборна правила) јер би тиме ризиковале да умање степен политичке моћи који тренутно поседују.

**Шеста посебна хипотеза:** Постојећи систем погодан је моноетничким странкама, како мањинским тако и већинским, јер чува њихове привилегије и дестимулише их да раде на друштвеном интегрисању припадника националних мањина, стога је потребно извршити промену изборног система како би се ублажиле етничке поделе и како би се мотивисало формирање мултиетничких странака и друштвена интеграција припадника националних мањина.

#### 1.4 Методе истраживања

Полазимо од става да за успешну интеграцију националних мањина и стварање функционалног друштва не постоји *универзална формула* већ је то динамичан процес, који захтева отвореност и прилагодљивост актера (политичких партија) на нове услове и захтеве који долазе од грађана једног друштва.

Како се дефинише и доживљава појам националног идентитета од суштинске је важности за ток интеграције у плуралним друштвима. Није свеједно да ли ће се национални идентитет схватити као ексклузивни, статични, ригидни и уско дефинисани појам, или ће се уважити идеја да је у питању динамична друштвена конструкција, која је подложна тесту времена. Како бисмо понудили теоријско одређење основних појмова попут нације, државе и културе применили смо *историјско-дескриптивну методу*. Коначно *методом индукције* извели смо опште закључке о односу националних мањина и државе.

*Експликативно-аналитичка метода* је примењена у другом делу рада како би се дефинисали начела и принципи политике интеграције у демократским друштвима. Метод специјализације смо користили како бисмо разлучили које су то главне димензије интеграције и која то основна права националне мањине остварују путем друштвене, односно политичке интеграције. *Дескриптивном анализом* предочене су најважније особености политичке и друштвене интеграције националних мањина у Републици Србији. *Функционалну анализу* ћемо користити како би објаснили улогу, активности и односе међузависности унутар предмета истраживања, пре свега како бисмо одредили улогу политичких странака у процесу интеграције. *Компаративна анализа* ће наћи своју примену у процесу утврђивања сличности и разлика појаве која је предмет нашег изучавања, и то троструко. Прво, компарацијом процеса интеграције националних мањина у посткомунистичким државама и Републици Србији. Друго, у анализи модела политичког представљања националних мањина и модела интеграција то у земљама бивше СФРЈ. Треће, компаративном методом ћемо тврдити индикаторе друштвене и политичке интеграције. Помоћу *метода класификације* утврдили смо: јасан критеријум да се разграниче моноетничке странке од других типова политичких странака, као и да се издвоје политичке странке националних мањина као подгрупа моноетничких странака.

У четвртом делу рада смо користили проспективни приступ како бисмо формулисали препоруке за унапређење политика интеграције у Републици Србији. Ауторка рада ће понудити и *научне прогнозе* о најефикаснијим моделима политичког представљања који одговарају друштвеним и политичким приликама у Србији и стратегијама деловања политичких партија како би се увећао степен политичке и друштвене интегрисаности мањина који ће коначно водити увећању укупне стабилности друштва. Такође ће се

представити и препоруке за промену модела културне аутономије како би се остваривање права националних мањина ускладило са потребама и интересима свих мањина.

Приликом прикупљања података користиле су се следеће методе: анализа садржаја докумената, примена индекса институционалне репрезентације, примена индекса политичке интеграције, примена индекса друштвене интеграције. Све набројано ће се користити приликом примарне анализе података. Приликом израде индикатора интеграције користили смо и секундарне изворе података, попут: званичних извештаја и статистике, али и друга истраживања чији је предмет истраживања повезан са појавама које ми изучавамо.

*Анализа садржаја* користиће се приликом истраживања постојеће научне литературе, законских аката и подзаконских аката који прокламују права националних мањина, током анализе програма политичких странака, штампе, публикација и свих осталих докумената који су од значаја за разумевање предмета истраживања и других писаних извора.

Како бисмо проценили утицај остваривања права на политичко представљање на интеграцију националних мањина у Србији користимо *индекс институционалне репрезентације* који је осмислио Роберт Шерцер (*Robert Schertzer*). Циљ овог индекса је да мапира и измери институционалне механизме који уређују и утичу на могућност етнокултуралних група да заступају и артикулишу своје потребе и интересе унутар институција политичких (Schertzer, 2018). Аутор је осмислио индекс ослањајући се на различите приступе теорији политичког представљања националних мањина и изучавајући скуп индикатора већ постојећих индекса. Шерцер је приликом дефинисања индикатора за индекс институционалне репрезентације изучавао два индекса који се доминантно користе у теорији политичког представљања: *MCP Index (The Multiculturalism Policy Index)*<sup>3</sup> и *EPR (Ethnic Power Relations)*<sup>4</sup>.

Оно што разликује индекс институционалне репрезентације од поменутих два индекса јесте што подједнак значај даје и политикама које се односе на заштиту и уважавање етнокултуралних идентитета, али и институционалним механизмима који обезбеђују политичку представљеност националних мањина. С обзиром на чињеницу да је за наш рад од суштинске важности уважавање оба приступа, сматрамо да је употреба индекса репрезентације, сврсисходнија за наш предмет истраживања, од употребе *MCP Index*-а или *EPR* индекса. Такође, предност индекса институционалне репрезентације је то што има већу сазнајну вредност, јер не утврђује само да ли постоје или не постоје механизми који обезбеђују политичку представљеност националних мањина, већ даје могућност да се измери опсег утицаја институционалних механизма на политичко представљање националних мањина, што је уједно и предмет истраживања у овом раду. Поред наведеног индекс институционалне репрезентације узима у обзир и то у којој мери појединачне државе

<sup>3</sup>*MCP Index* представља истраживачку алатку која има за циљ да утврди присуство или одсуство мултикултуралних политика. Узорком су обухваћене западне демократије, а посебно се изучавају земље које уважавају потребу етно-културалних мањина за изражавањем својих идентитета и различитих културних пракси, односно које предвиђају неке мере јавног признања, подршке и прилагођавања потреба етно-културалних група. Аутори истраживачког пројекта су: Кејт Бентинг (Keith Banting) и ВилКимлика. Детаљније информације о индексу су доступне на: <https://www.queensu.ca/mcp/about/definitions> (посећено 13. март 2019. године). *MCP Index* се израђује за националне мањине имигранте и домородачке народе. Последње мерење индекса је урађено у 2020. години, у 11 земаља, публикација са доступним резултатима истраживања је доступна на линку: [https://www.queensu.ca/mcp/sites/mcpwww/files/uploaded\\_files/nationalminorities/evidence/National%20Minorities%20Index%20Evidence%202021%20WEB.pdf](https://www.queensu.ca/mcp/sites/mcpwww/files/uploaded_files/nationalminorities/evidence/National%20Minorities%20Index%20Evidence%202021%20WEB.pdf) (посећено 13. март 2019. године)

<sup>4</sup>*EPR (Ethnic Power Relations)* испитује различите механизме који политички релевантним групама омогућавају присуство извршној власти, међутим фокус је на томе како присуство националних мањина у извршној власти утиче на етничке конфликти, а не на мерење ефеката институционалних аранжмана на политичку представљеност националних мањина (Wimmer, Cederman, & Min, 2009) и (Schertzer, 2018). <http://www.epr.ucla.edu/>

политику заштите и уважавања идентитета заснивају на колективним правима. Овакав приступ омогућава да се сагледају нијансе у разликама између земаља које су предмет истраживања, што коначно овај индекс чини употребљивијим алатом мерења, јер је сензитивнији и самим тим прецизнији у мерењу утицаја институционалних аранжмана на представљеност, али и укљученост, националних мањина унутар институција политичког система.

Индекс институционалне репрезентације узима у обзир две групе индикатора: макро индикаторе који треба да измере генерални однос државе према етнокултуралној разноликости друштва и микро индикаторе који треба да утврде применом којих механизма се постижи политичка представљеност националних мањина. Како би се утврдио утицај микро и макро индикатора анализирају се уставне одредбе, законски и институционални оквир и јавне политике намењене мањинама (Schertzer, 2018, p. 8)<sup>5</sup>

*Индекс политичке интеграције* има за циљ да утврди у којој мери су националне мањине интегрисане у политички систем Србије. Право на политичко представљање и учешће у органима јавне управе представљају две димензије политичке интеграције националних мањина. Применом компаративних метода дефинисани су индикатори политичке интеграције: 1) учешће у законодавној власти на националном нивоу; 2) учешће у извршној власти на националном нивоу; 3) учешће у законодавној власти на покрајинском нивоу; 4) учешће у извршној власти на покрајинском нивоу; 5) учешће у законодавној власти на локалном нивоу;

*Индекс друштвене интеграције* смо користили како бисмо утврдили и објаснили све појаве. Прво, у којој мери су националне мањине интегрисане у ширу заједницу и да ли се афирмишу вредности интеркултуралног дијалога и сарадње. Остваривање права на културну аутономију националних мањина и социо-економски положај припадника националних мањина издвојили смо као најважније аспекте друштвене интеграције националних мањина. Применом компаративних метода дефинисани су следећи индикатори друштвене интеграције: 1) остваривање права на образовање на матерњем језику; 2) остваривање културних права; 3) остваривање права на информисање у националним и локалним медијима; 4) остваривање права на службену употребу језика и писма; 5) удео високообразованих у становништву;

Коначно како бисмо испитали поузданост индекса друштвене интеграције, у анализу смо укључили и мерење социјалне дистанце како бисмо утврдили да ли постоји јаз између националних заједница у Србији. Укључивање социјалне дистанце као контролног фактора индексима интеграције ће нам помоћи да утврдимо да ли могуће мерити друштвену интеграцију националних мањина само на основу законом предвиђених институционалних механизма.

## **1.5. Очекивани резултати научни и друштвени допринос**

### **Научна оправданост истраживања**

Очекивани резултати и научни допринос овог истраживања су тројаки. Први допринос овог рада се огледа у томе што ће се понудити продубљена анализа процеса

---

<sup>5</sup> Аутор наглашава да је свестан свих ограничења примене приступа где је главни фокус на формалним елементима политика и да је свакако очекивано да ће се уочити раскораци између актуелног стања и измерене политичке представљености националних мањина, али исто тако наглашава да фокус на формалним елементима даје могућност да се резултати добијени овим индексом упореде са другим истраживањима који се баве утицајем институционалног дизајна на политичку представљеност националних мањина (Schertzer, 2018, p. 8). Узорком истраживања је обухваћено 12 земаља: Белгија, Индија, Канада, Јужна Африка, Кенија, Нови Зеланд, Пакистан, Уједињено краљевство, Шпанија, Норвешка, Француска и Турска.

друштвене и политичке интеграције националних мањина у Републици Србији, односно дефинисањем сета индикатора за испитивање политичке и друштвене интеграције допуниће се постојећа теорија политичког представљања националних мањина. Други допринос јесте покушај да се подробније објасни теоријски и политиколошки модел релација између политичких странака и националних заједница и коначно да се да поуздан опис и анализа утицаја који имају политичке странке у процесима друштвене и политичке интеграције националних мањина. Коначно, поред дескриптивног и теоријског доприноса путем проспекције покушаћемо да понудимо конкретне мере које је неопходно предузети како би се унапредио процес интеграције националних мањина и ојачала укупна друштвена стабилност у Републици Србији.

### **Друштвена оправданост истраживања**

Поред научног доприноса ово истраживање ће имати и значајан друштвени допринос. Изучавањем процеса интеграције националних мањина, сагледавањем савремених трендова и кретања и дефинисањем улоге политичких странака у овом процесу сагледава се стање и даје конкретан опис проблема и предлажу нова решења која могу доносиоцима одлука помоћи како да у конкретним друштвеним и политичким условима унапреде процес интеграције националних мањина у Србији. Рад ће, откривањем узрока који доводе до сегрегације националних заједница у Републици Србији и објашњењем улоге политичких странака у овом процесу, уједно и дати препоруке како да се променом институција повећа степен интегрисаности националних мањина и на тај начин увећа укупна стабилност друштва.

### **1.6 Објективне препреке и дилеме**

Сваки процес истраживања носи са собом одређени број изазова. Конкретно, у случају овог истраживања се као велика препрека појавила доступност етнички осетљивих података у Републици Србији. Република Србија осим општих демографских података не прикупља етнички осетљиве податке. Подаци о националној припадности се у највећем борју случајева прикупљају само за време редовног пописа становништва. Потреба за прикупљањем етнички осетљивих података је препозната у међународној пракси и издваја се као поуздани индикатор поштовања људских и мањинских права. Међутим, етнички осетљиви подаци у великој мери могу открити реалне капацитете државних институција да прокламована права и примене. Кроз поштовање права националних мањина огледа се способност државе Србије да примењује право које је усвојила, чиме се мери њен државни капацитет, што коначно представља битан предуслов владавине права.

Законски оквир Републике Србије, када је реч о препознавању потребе за прикупљањем етнички осетљивих података није уједначен, а ни доследан да би омогућио адекватну примену. Додатни проблем представља и то што се и у областима где се подаци о националној припадности прикупљају ови не обрађују и не користе за развој политика и праћење ефеката постојећих политика интеграције (Ђорђевић, 2021, стр. 216-218). Услед ограничености доступности етнички осетљивих података одустало се од првобитне замисли да се у индекс интеграције укључе и подаци о учешћу припадника националних мањина у органима јавне управе.

## **2.0 КАТЕГОРИЈАЛНО И ТЕОРИЈСКО ОДРЕЂЕЊЕ ОСНОВНИХ ПОЈМОВА**

### **2.1 Појам нације, државе и културе – да ли су исто**

Без намере да се улази у једну дубљу анализу употребне вредности појмова попут нације, државе, национализма и етничке припадности, у овом поглављу даће се преглед

дефиниција које ће бити коришћене у овом раду, позивајући се на најрелевантније ауторе из области теорије нације и национализма како би се избегли евентуални ризици од погрешног разумевања појмова. Полази се од става да нација и држава нису исто.<sup>6</sup> Циљ овог приступа је да се покаже да су право на самоуправу и право на самоодређење два различита права јер заговарају два различита добра. Пратимо ову логичку и теоријску аргументацију како бисмо доказали да није сваки захтев за националним признањем сепаратистички захтев за успостављање независне државе и да захтеви националних група нису нужно увек и захтеви за политички суверенитет.

Друга напомена на коју желимо да скренемо пажњу на самом почетку је да пратимо аргументацију Јаел Тамир (*Yael Tamir*) и Бику Пареха који, иако заступају два различита теоријска правца, национални идентитет и национализам као његове доминантне идеологије схватају као конструктивистичке и динамичне феномене.<sup>7</sup> Из овог следи и да се етнички идентитет и са њим повезан етничитет посматрају као друштвени конструкт. Кристин Хорнер (*Kristin Horner*), изучавајући и упоређујући популистичко и савремено научно схватање етноса, закључује да преовлађују две супротстављене интерпретације етноса: 1) есенцијалистичка – која подразумева постојање фиксних критеријума (заједничко етничко порекло или заједнички језик, култура, традиција и сл.) на основу којих се одређује чланство у некој групи; 2) конструктивистичка – која сматра да је етнос подложен утицају средине и да није у питању појава која је унапред дата и одређена, већ је реч о феномену који настаје преговарањем у процесу међугрупних односа (Horner, 2005, стр. 168). Треба напоменути да у актуелним научним радовима из области политичке теорије, социологије и друштвене антропологије доминирају управо варијације конструктивистичког приступа, који наглашава флексибилну природу етноса као и свих других типова самоидентификације. У овом раду заступа се став да сваки припадник нације има право да редефинише своју националну припадност, као и културу из које потиче и традицију коју наслеђује.

### 2.1.1 Дефиниција државе, нације и културе

Растегљива дефиниција нације често доводи до збрке међу појмовима, па неко под нацијом подразумева државу, земљу, етничку групу или етничку припадност. Без обзира на ове концептуалне забуне, постоји општа сагласност о извесним разјашњенима концепта *нације*. Конор (*Conor*) успешно разрешава ову појмовну збрку. Конор не пориче да су нација, држава и етничка група тесно повезани, али тврди да постоји прецизна појмовна разлика између ова три концепта и упозорава да се приликом упоређивања и објашњавања ових појмова мора бити веома обазрив. Ова три концепта – нација, држава и етничка група – тесно су повезани јер: 1) етничка групе имају потенцијал да постану националне мобилисане; 2) многе нације имају аспирацију да саме управљају собом (тј. аспирације ка стварању државе); 3) државе теже да своје политичко тело обликују у нацију јер то подразумева заједнички

<sup>6</sup> Поменути приступ заговарају: Smith A. D. (1991). *National Identity*, London: Penguin Books; Smith, A. D., & Smith, A. (2013). *Nationalism and modernism*. Routledge; Connor, W. (1972). Nation-Building or Nation-Destroying? *World Politics*, 24(3), 319-355; Connor, W. (1994). *Ethnonationalism: The Question for Understanding*; Јањић Д. *Држава и Нација*, Загреб: Информатор, Факултет политичких наука, 1987.

<sup>7</sup> Морамо указати на основне разлике које се јављају између гледишта које заступају Тамир и Парех. Парех либерализам не види као универзалну културну перспективу, напротив, тврди да је партикуларан и да не може обезбедити непристрасан оквир за концептуализацију других култура, на шта претендује (*Bhikhu Parekh*, *Rethinking Multiculturalism - Cultural Diversity and Political Theory*, MacMillan Press, London, 2000, p. 110). Тамир, с друге стране, прати универзалистичку линију аргументације, с обзиром да постојање националних права правда универзалним оправдањем, а то постиже мирењем вредности либерализма и национализма, односно довођењем у везу националне припадности и аутономије (Тамир, 2002, стр. 19-24). Коначно, Тамир не сумња у могућности либералне парадигме да омогући другим културама да остваре своју аутономију и изградe национални идентитет, док Парех изражава озбиљне сумње и то доказује slabим дометима либерализма у интеграцији „нелибералних заједница“ попут исламске заједнице (*Parekh*, 2008, pp. 94-99 и pp. 131-143 )



политички идентитет (Conor, 1994). Међутим, упркос свим сличностима разлике су јасне: етничка група не поседује политичку самосвест, док је разлика између држава и нација очигледна јер немају све нације своју државу и неке нације имају више од једне државе.<sup>8</sup> Државу можемо одредити као основну политичку јединицу у систему међународних односа која контролише одређену територију и популацију и има систем владајућих институција које је представљају (Barrington, 1997, p. 3). Друга дефиниција наглашава суверенитет и монопол над средствима принуде као кључне карактеристике и државу описује као скуп јавних институција, које у оквиру дате територије остварују монопол на принуду и које имају моћ да захтевају послушност и лојалност својих грађана (Смит, 2010, стр. 30-31). Бику Парех (*Bhikhu Parekh*) сматра да се модерна држава разликује од пређашњих политичких јединица поседовањем посебног идентитета који је саткан од следећих одлика: поседовање и контрола одређене територије, сувереност, хомогени јавни простор и апстраховање политичких односа од осталих друштвених односа. И ове одлике су оно што модерну државу чини јединственом појавом у историји (Parekh, 2008, p. 14).<sup>9</sup>

Неретко се у реалним друштвеним оквирима територије нације и државе подударују и за такве случајеве често се користи појам нација-држава. Како је дошло до поистовећивања нације и државе, кад и како се појавила ова појмовна збрка? Један од разлога је свакако постављање нације као темељне јединице либералне политичке теорије. Тамир у свом делу *Либерални национализам* као одговор налази у историјским процесима који су пратили појаву модерне државе нације. Америчка и Француска револуција доносе промену типа легитимације политичких институција – од оправдања заснованог на божанском или династичком праву ка оправдању заснованом на вољном пристанку народа (Тамир, 2002, стр. 125). Западно искуство формирања нација и држава извршило је главни утицај на данашње схватање ентитета које се назива „нацијом“. Прихвата се идеја да грађани имају право да сами собом управљају и поштује се принцип да се ауторитет сваке власти мора заснивати на вољи народа. Овај обрт поставља право на самоуправљање у центар модерне политичке мисли, односно право индивидуа да бирају представнике власти постаје основни принцип либералне и националистичке доктрине. То значи да принцип суверенитета суштински почива међу грађанима, односно у нацији. Право на самоодређење тумачи се као кључна одлика која разликује нацију од других друштвених група (Тамир, 2002, стр. 125). На Западу се изродила једна нова врста политике која је своје лице добила у идеји националне државе и једне нове врсте заједнице у којој појам „националног“ идентитета, ма шта год били његови елементи, увек мора укључити и неко осећање политичке заједнице колико год оно било незнатно. Тако су територија и нација први пут поникле на Западу у тесној међусобној вези и то кроз идеју да национална територија мора постати самодовољна (Смит, 2010, стр. 22-23). Тамир наглашава да је поистовећивање нације и државе последица повлачења аналогije између грађана и припадника нације, самим тим се право на самоодређење схватало као еквивалентно праву пореских обвезника на политичко представљање. Доминација националистичког приступа током деветнаестог века довела је до стварања погрешне аналогije између права грађанина на самоуправу и права нација на самоодређење. Поистовећивање ова два значи да свака група људи која себе сагледава као нацију тежи томе да успостави независну државу и тако је модерна држава-нација постала субјект који подстиче културну, језичку и понекад религијску унификацију (Тамир, 2002, стр. 125-127). Упркос великим напорима политичких елита широм света током протекла два века да се различитости друштва, етничке, религијске, верске и језичке, интегришу кроз друштвену

---

<sup>8</sup> Канада се наводи као класичан пример за државу која има званично признату више од једне нације. Северна и Јужна Кореја и Западна и Источна Немачка пре 1989. године се издвајају као примери за нације које имају више од једне државе (А. Купер и Џ. Купер, 2009, стр. 874).

<sup>9</sup> Бику Парех у суштини само продубљује тезу Антони Смита који тврди да нација и држава нису исто и да постоје извесна преклапања између ова два појма. Смит истиче да оба упућују на историјску територију и позивају се на сувереност народа (Смит, 2010, стр. 31).

унификацију, а неретко и отворену асимилацију, данас готово да не постоји национална хомогена држава. Ово је истовремено и доказ да изједначавање *државе* и *нације* није издржало тест историје. Веза између државе и нације, односно замагљивање појмовне дистинкције између ова два појма, резултат је историјске коинциденције.<sup>10</sup> Нације постоје и постојаће и без своје властите државе јер држава није конститутивни елемент нације. Нације нису творевине државног права, јер су нације често настајале независно од државе (Дуке, 1977, р. 345). Поистовећивању нације и државе је у великој мери допринело и то што је либерална политичка теорија узела нацију као основну јединицу анализе. Нација је прихваћена као најоптималнији оквир за поштовање индивидуалне слободе као једне од врховних вредности либерализма. Са развојем либерализма нација постаје, а упркос свим изазовима које јој доноси процес глобализације, остаје основни правно-политички образац регулисања права међу људима, односно грађанима.

Термин народ такође је уско повезан са појмом нације и неретко се употребљавају као синоними. У овом раду народ и нација биће третирани као појмови различитих значења. Шта нацију разликује од народа? Један фактор је пресудан, то је постојање националне свести (Тамир, 2002, стр. 131). Национална свест подразумева да је индивидуа свесна припадности својој нацији, свесна је постојања карактеристика попут језика, историје, културе и традиције које је издвајају од других група и које је уједињују са другим члановима нације у једну, како то Андерсон дефинише, *замишљену политичку заједницу* (Anderson, 1991, pp. 6-7) и коначно индивидуа мора исказати јасну вољу да себе дефинише као припадника нације. Док народ као друштвена група, упркос постојању заједничког језика, историје, културе и традиције, нема развијену националну свест. Народ као друштвена категорија постоји независно од постајања свести својих припадника о томе (Тамир, 2002, стр. 131).

У претходној расправи покушали смо да прикажемо шта нација није како бисмо раскрчили пут до циља и дефинисали шта нација јесте. Шта одређује нацију? Односно, право питање је како дефинисати нацију да то буде довољно прецизно, а опет не исувише рестриктивно како се не би искључили гранични случајеви. Ентони Смит (*Antoni D. Smit*) нацију дефинише као „именовану људску популацију са историјском заједничком територијом, заједничким митовима и историјским сећањима, заједничком масовном, јавном културом, заједничком економијом и заједничким законским правима и дужностима свих поданика“ (Смит, 2010, стр. 30). Ова дефиниција нације нам открива сложену и апстрактну природу овог појма. Из наведене дефиниције, као основне компоненте стандардног западног модела нације, можемо издвојити следеће: историјска територија, правно-политичка заједница, правно-политичка једнакост њених припадника и заједничка грађанска култура и идеологија (Смит, 2010, стр. 26). Друга дефиниција наглашава политичку димензију, па се нација описује као „самосвесна етничка група која је окупљена са циљем да се формира или очува политичка заједница у којој је она доминантна политичка снага“ (А. Купер и Џ. Купер, 2009, стр. 286). Дилема са којом се суочавамо је да ли је нација културна заједница чији су припадници од рођења међусобно повезани заједничким пореклом и припадношћу, или је то друштвена и политичка заједница чије су главне одреднице заједничка територија и институције. Прво, нација је колектив, односно једна врста друштвене групе која дели заједничке културне вредности. Из наведеног проистиче да је нација културна заједница, али питање је шта је разликује од других културних заједница? Нација је „заједница људи чији су припадници повезани осећајем солидарности, заједничком културом и националном свешћу“ (Seton-Watson, 1977, р. 1). Националну свест, а не заједничко порекло, можемо издвојити као одлику која разликује нацију од других културних заједница, као што смо показали на примеру народа. Синергијом свега до сада прочитаног, уз ослањање на аргументацију претходно наведених аутора, покушаћемо да дамо дефиницију нације од које се полази у овом раду. Нација се тумачи као модерна друштвена и политичка конструкција, не нужно

<sup>10</sup> Дентрев, наведено према Тамир стр 124.

везана за етничко порекло, у којој су појединци повезани свешћу о заједничкој припадности, а та свест се рађа из веровања у заједничку судбину и из заједничких одлика попут: историје, традиције и културе, које се манифестују кроз заједничке институције чију легитимност сви припадници нације прихватају. Управо на основу тих заједничких одлика припадници нације разликују себе од *других*. Територијална компонента јесте битна одредница нације јер припадници нације морају живети на некој територији, али није одређујућа. Наиме, нација је појам који је ограничен политичким оквирима, а не територијалним границама. Иста аналогија прати се и када се говори о држави као одређујућој компоненти нације. Да би се једна друштвена група могла назвати нацијом, кључно је постојање заједничких политичких институција, које могу, али се не морају остварити само у аранжману независне државне-нације. Заједничке политичке институције могуће је устоличити и ван *нових* државних оквира давањем одређеног степена аутономије одређеној политичкој јединици (то може бити етничка или језичка група или федерална/регионална/локална јединица).

Поједини аутори културу у социолошком смислу доводе у уску везу са нацијом, Кимлика чак појмове нација и култура употребљава као синониме. Вил Кимлика нацију дефинише као „међугенерациску заједницу, мање или више институционално комплетну, која запоседа одређену територију или завичајно тло, има посебан језик и историју“ (Кимлика, 2002, стр. 30). Кимлика закључује да земља која садржи више од једне нације није национална већ мултинационална држава, а мање културе образују националне мањине. Ово поистовећивање је резултат веровања да је човек културно укорењено биће и да је култура оквир унутар којег појединац врши властите изборе. Антони Смит такође истиче да су по западном схватању нације схваћене као заједнице културе чије су припаднике ујединили, ако не и хомогенизовали, заједничка историјска сећања, митови, симболи и традиције (Смит, 2010, стр. 25). Са друге стране, Брајан Бери (*Brian Barry*) износи оштре критике на изједначавање културе и нације (Beri, 2006, str. 7). Бери истиче да је Кимликин покушај да помири вредност либерализма и културализма осуђен на неуспех, јер је пренаглашена вредност културализма у односу на либерализам.<sup>11</sup>

У овом раду заступа се став да нација и култура нису исто и да је могуће да у једној држави егзистирају различите етничке групе и различите културе. Прихвата се Парехова теза о плуралности и флуидности културе. Култура се тумачи као систем значења и смисла, наслеђен кроз историју, помоћу којих људи разумеју, осмишљавају и организују свој индивидуални и колективни живот. Култура одређује значење и смисао људске делатности, друштвених односа и људског живота уопште, самим тим и значења и вредности која им се приписују. Културни плурализам овде не посматрамо само из угла постојања различитих култура, већ и да су све културе интерно плуралне и флуидне (Parekh, 2008, p. 78). Чињеница је да је културна разноликост незаобилазна одредница савремених друштава. Мултикултурално друштво одређујемо као друштво које карактерише пре свега разноликост, без обзира на то да ли та разноликост има неки одређен извор и узрок или је она просто ствар културне нарави једног друштва. Свако друштво у коме његови чланови живе унутар различитих система значења и смисла, а који су међусобно испреплетани, можемо окарактерисати као мултикултурално друштво (Parekh, 2008, p. 72).

### **2.1.2 Национализам и етничка основа националног идентитета**

Национализам је појам који је многим ауторима и доносиоцима одлука узроковао главобоље јер га није лако дефинисати, то је вероватно и разлог зашто постоји толико различитих дефиниција национализма. Појам *национализам* користи се на много различитих начина како би указао на низ феномена попут: културних, друштвених,

---

<sup>11</sup> Брајан Бери је мишљења да је у Кимлики културалиста убио либерала. Наведено према: Ериксен и Штејрнфелт, 2013, стр. 211.

политичких и психолошких. Неретко се овај појам односи на процес формирања и одржања националних држава (који се другачије зове *изградња нације*); некад се односи на психолошко осећање или идентификацију са одређеном националном заједницом, некад на аспирацију за самоодређењем; а понекад на понос сопственом културом, језиком и симболиком које су повезане са нацијом (А. Купер и Џ. Купер, 2009, стр. 873). У настојању да одредимо што тачније садржај овог појма, поћи ћемо методом елиминације и навешћемо шта све национализам није. Национализам у овом раду не посматрамо само као активност која се одвија око нације као тежишне тачке и заступамо став да национализам не мора увек као крајњи циљ свог деловања имати стварање независне државе (Brubaker, 1998, p. 276). Као један од класичних примера Роџерс Брубакер (*Roger Brubaker*) наводи национализам националних мањина у чијој је основи захтев за одређеним колективним правима културне или политичке природе, чији ће носиоци бити оне као посебни етнокултурални етнотети (Brubaker, 1998, p. 277). Лајпхарт ову појаву дефинише као „национализам у нацији која није држава“ и као пример наводи фламански национализам у Белгији (Lijphart, 1992, str. 87). У највећем броју случајева циљ политичких захтева које имају националне мањине ка централним властима, а које ове неретко тумаче као националистичке и сепаратистичке, јесте захтев за политичко признање, а не само тежња за стварање засебне државе. Пратећи ову теоријску аргументацију, национализам различитих етнокултуралних група посматрамо као одговор на већинско грађење нације и као једну врсту одјека *политике идентитета*, како би то назвао Парех или *политике разлике*, како би то назвала Ирис Марион Јунг (*Iris Marion Young*). Национални понос, који истичу националне мањине, најчешће је само чин отпора, показивања групне солидарности и стварања притиска који је неопходан како би се релевантне друштвене норме измениле тако да уваже њихову посебност.

Да бисмо разумели узроке и природу мањинског национализма, морамо одговорити на два важна питања: шта је основа националног идентитета у једном друштву и коју улогу етнички идентитет има у стварању националног идентитета? Значај и очување националног идентитета добија још више на значају у плуралном друштву, у којем су у константној интеракцији већинска и мањинска култура. Како се дефинише и доживљава појам националног идентитета од суштинске је важности за ток интеграције у плуралним друштвима. Није свеједно да ли ће се национални идентитет схватити као ексклузивни, статични, ригидни и уско дефинисани појам, или ће се уважити идеја да је у питању динамична друштвена конструкција која је подложна тесту времена.

Ерик Ериксон, водећи теоретичар идентитета у двадесетом веку, назвао је овај појам „свепрожимајућим“, али и „расплинутим“ и „недокучивим“. У овом раду полази се од става да је идентитет индивидуално и групно осећање сопства и он је увек производ самосвести. Такође се уважава природа националног идентитета као вишедимензионалне појаве и било какво свођење националног идентитета на једну од његових одлика води у ризик да се упадне у заблуду.

Смит као битна обележја националног идентитета издваја следеће: 1) историјска територија, односно домовина; 2) заједнички митови и историјска сећања; 3) заједничка масовна јавна култура; 4) заједничка права и дужности свих припадника нације; 5) заједничка економија са територијалном мобилношћу припадника нације. Вишедимензионалност националног идентитета истиче и Смит и упућује нас на следећи закључак: нација се као појам ослања на различите елементе других колективних идентитета, чиме се објашњава не само могућност комбиновања националног идентитета са другим типовима идентитета попут класног, религијског или етничког, него нам објашњава и камелеонске пермутације национализма као идеологије с другим идеологијама, попут либерализма, фашизма и комунизма (Смит, 2010, стр. 29-31). Ова вишедимензионалност је и узрок гипкости и истрајности националног идентитета. Све ове одлике омогућиле су да се национални идентитет успешно удружује са другим моћним идеологијама, како центра, тако

деснице и левице. Национални идентитет, поред ове функције у процесу друштвене кохезије, има и јако важну функцију за појединце у заједницама, јер осећање националног идентитета има велику улогу у процесу спознаје и сазнавању „ко смо ми“ у савременом свету. У овом раду уважава се двоструки значај који национални идентитет има: прво, у изградњи идентитета појединца; друго, национални идентитет је један од најзначајнијих конститутивних елемената политичке заједнице и у себи генерише све посебности које је разликују у односу на друге заједнице.

## 2.2 Теорије мултикултуралности и групна права националних мањина

Филозофска расправа о мултикултурализму и мањинским правима драстично је промењена у последњих неколико година, и по опсегу и по основној терминологији, после више деценија релативне запостављености питање мултикултурализма избија у први план интересовања политичке теорије. Вил Кимлика издваја *пет разлога* који су проузроковали овај обрт: прво, слом комунизма покренуо је талас етничког национализма у Источној Европи, који је драматично утицао на процес демократизације и то углавном негативно; друго, оптимистичке претпоставке да ће се либерална демократија неометано винуту попут Феникса из пепела комунизма минирале су питање етничитета и национализма; треће, препород и политичка мобилизација домородачких народа; четврто, стална растућа претња сецесијом у неколико западних демократија, од Канаде (Квебек) до Британије (Шкотска), Белгије (Фландрија), Шпаније (Каталонија); пето, снажна реакција домаћег становништва против имиграната и избеглица се на крилима популизма раширила као пожар целом Европом (Кимлика, Савремена политичка филозофија, 2009, стр. 370). Сви ови чиниоци су били јасан показатељ да земље Западне Европе нису разрешиле, ни превазишле, тензије изазване етнокултуралном разноврсношћу и то је разлог зашто су политички теоретичари своју пажњу све више усмеравали на ову тему.

Расправе о мултикултурализму и мањинским правима су пролазиле кроз неколико фаза, али све фазе имају једну заједничку претпоставку: циљ који се постављао испред мултикултуралиста је да се процени праведност захтева са којима иступају различите етнокултуралне групе.<sup>12</sup> Самим тим је и противљење мултикултурализму традиционално излагано језику правде. Критичари мултикултурализма су тврдили да правда захтева да државне институције буду „расно неутралне“ (Кимлика, 2009, стр.404). Полазило се од става да је сврставање појединца у групу, која се издваја од других на основу различитих апстрактних одлика идентитета, морално произвољно и дискриминаторно и да неизбежно ствара грађане првог и другог реда, чиме се угрожава и принцип једнакости свих грађана, а самим тим и друштвена стабилност. Свако ко би устао у одбрану мањинских права и мултикултурализма уопште, био би суочен са овом претпоставком и морао би да докаже да одустајање од расно неутралних правила и процедура није инхерентно неправедно. Приликом оспоравања ове тврдње заговорници групних права су користили две групе аргумената: 1) упућивањем замерки либералној теорији правде да није узела у обзир и/или је занемаривала интересе друштвених група чији идентитети нису јавно признати или су маргинализовани; 2) доказивањем да држава и институције које је представљају нису

<sup>12</sup> Вил Кимлика разликује три специфичне фазе расправе о мултикултурализму и мањинским правима:

1) мултикултурализам као комунитаризам; 2) мултикултурализам у либералном оквиру; 3) мултикултурализам као одговор на изградњу нације. Кимлика објашњава да је у првој фази дебате одбрана мултикултурализма подразумевала заступање комунитаристичке критике либерализма и схватање мањинских права као последњег бедема одбране комунално орјентисаних група од узурпације либералног индивидуализма. У другој фази дебате је коначно ова стерилна расправа индивидуалиста и комунитариста напуштена и циљ расправе постаје доказивање да су мањинска права не само сагласна са либералним вредностима, већ су и неопходна. Коначно у трећој фази се напушта политика да је задатак мултикултуралиста да докажу и убеди либерале зашто је неопходно да држава одступи од политике бенигног занемаривања разлика и главно питање постаје да ли изградња нације међу већинским становништвом доводи мањине у неправедан положај. (Кимлика, 2009, стр. 370-84)

индиферентне према културним разликама, напротив, често имплицитно или експлицитно нагињу интересима и идентитетима већинске групе (Кимлика, 2009, стр. 404). Одговор на питање како и применом којих модела интеграције је могуће остварити политичко јединство у плуралним друштвима ћемо покушати да нађемо у теорији мултикултурализма.

У овом одељку ћемо представити како либерална политичка теорија одговора на изазове мултикултуралности, да ли је довољно да јавне институције игноришу културне посебности или морају да их признају, а ако их признају, на који начин ће то урадити. Питања која се тичу тога да ли и како треба да се признају културне групе у политици налазе се међу најтежим и најмучнијим у политичким програмима демократских и демократизујућих земаља (Гатман, 2003, стр. 17). У овом одељку ћемо настојати да објаснимо ставове и премисе од којих полази теорија мултикултуралности.

На почетку рада је истакнуто да се национални идентитет сагледава из перспективе конструктивистичке теорије, која уважава динамичност и вишедимензионалност идентитета и чињеницу да је реч о производу самосвести. Сходно томе, јасно је да не сматрам да су нација и држава исто, као што се не поистовећују нација и култура.

У овом раду се уважава став мултикултуралистичке теорије да је културна припадност важна за аутономију појединца. Мултикултурализам се, као један вид „реформисаног“ либерализма, гради на већ прихваћеним политикама једнаког поштовања (Тејлор и др., 2003, стр.6). Последично се прихвата да је политичко признање националног идентитета важно за опстанак појединаца, али и њихових култура. Захтев за политичко признање уважава став културалиста да је културна припадност један од основних интереса појединаца. Тако да културне различитости постају темељне одреднице идентитета појединца и заједнице. Представници ове школе мишљења су: Чарлс Тејлор, Вил Кимлика, Јаел Тамир и Бику Парех.

Либерална теорија садржи упадљиву разноликост ставова према правима мањинских заједница, упркос томе, код либералних теоретичара није се могла уочити јасна веза између индивидуалних слобода и националности, а то је и разлог зашто им је теорија либералног национализма<sup>13</sup> измицала. Задатак либералне теорије мањинских права је да објасни начин на који мањинска права коегзистирају са људским правима и начин на који мањинска права бивају ограничена принципима индивидуалне слободе, демократије и социјалне правде (Кимлика, 2002, стр. 24). Кимлика себе и још неколико утицајних имена из политичке теорије (Дејвид Милер, Јаел Тамир и Џеф Спирер) убраја у групу либералних писаца који прихватају „либерално-културалистички“ став. То подразумева да су поменути аутори прихватили аргументацију да постоје обавезујући интереси везани за културу и идентитет и који су потпуно сагласни са начелима слободе и једнакости, што уједно оправдава постојање специјалних мањинских права (Кимлика, 2009, стр. 374).

Либерална теорија мултикултурализма своје упориште налази у теорији Џона Ролса. За разлику од комунитарног гледишта, либерални мултикултурализам инсистира да мањинска права одбрани позивајући се на индивидуалну аутономију, слободу и једнакост. У том подухвату је значајна интерпретација концепта правде коју даје Џон Ролс. Аргументи једнакости, које Ролс развија у својој концепцији правде<sup>14</sup>, врло су корисни у одбрани права

---

<sup>13</sup> Кимлика би уместо либералног национализма употребио израз *либерални културализам*, Парех *политика идентитета*, Јунг би рекла *политика разлике*. Све су то термини за начелно исту појаву, а то је да се прихвата чињеница да је културна припадност важна за аутономију појединца и да класична либерална теорија са својим концептом универзалног грађанства и политиком неутралности није задовољила потребе и интересе припадника мањинских и маргинализованих група, који се у другој половини двадесетог века појављују као нови друштвени и политички субјекти који траже политичко и јавно признање.

<sup>14</sup> Џон Ролс (1998). *Теорија правде*. Београд, Подгорица: Службени лист и ЦИД

група које су најчешће жртве подређеног положаја и дискриминације. Главна линија одбране мањинских права је прихватање емпиријских доказа да културна припадност заиста јесте узрок неравномерног положаја и појединаца и група у друштву. Уколико чланови мањина због свог подређеног положаја, који је условљен културном припадношћу, немају осећај да се њихове концепције доброг живота уважавају, онда оне не могу остварити самопоштовање – кључно добро у Ролсовој концепцији правде (Бељинац, 2011, стр. 154). Основни постулат одбране мањинских права у либералном мултикултурализму јесте остваривање правне и политичке једнакости између мањине и већине. Мањинска права се у овој интерпретацији виде као допуна либералних начела, а не као нешто што се са њима коси. Начела једнакости и правде налажу да се културна припадност сврста у постојећу листу примарних добара Ролса.<sup>15</sup>

Пре него што се упустимо у конкретну анализу која то мањинска права либерална теорија заступа и прихвата, важно је да представим *политику признања* – теорију Чарлса Тејлора (*Charles Taylor*). Налази до којих долази Тејлор, према оценама многих аутора, дали су оригиналну перспективу разумевања проблема признавања културних група.<sup>16</sup> Тејлорова политика признања идентитета је важна јер нам открива везу између традиционалне и савремене политичке филозофије, без чијег детаљнијег објашњења не бисмо могли разумети одговор на питање зашто је важно да се културна припадност учини легитимним интересом појединца, односно заједнице. Потребу за признањем Тејлор дефинише као једну од покретачких сила националистичких покрета у политици. Теза коју Тејлор покушава да одбрани у свом есеју јесте да се без политике признања умањују и игноришу индивидуе и њихов културни идентитет, и то оних који не припадају доминантном идентитету заједнице (Taylor et al., 1994, pp. 25).<sup>17</sup> Изучавајући узроке који доводе до избијања у први план дискурса признања и идентитета, Тејлор закључује да је „демократија на велика врата увела политику једнаког признања, која се током година различито обликовала, а сада се вратила у форми захтева за једнаким статусом култура и полова“ (Тејлор и др., 2003, стр. 35). Демократија се заснива на уверењу да се људи морају третирати као слободни и једнаки грађани чиме се прихвата модеран појам достојанства и политика универзализма, која наглашава једнако достојанство свих грађана, а садржај ове политике постаје то да се права и повластице учине једнако доступни свима.<sup>18</sup> Сваки грађанин има једну идентичну корпу права и имунитета (Тејлор и др., стр. 43). Али са захтевима за јавно признање отвара се следеће питање: да ли је културни контекст оквир који помаже појединцу да направи изборе у животу? Тејлор одговара: „Свако треба да буде признат у свом јединственом идентитету“. Како ово остварити? Тејлор на ово питање одговара подсећањем на то да модерно доба доноси једну нову визију индивидуалног идентитета спајањем два идеала: идеала аутентичности и идеала оригиналности.<sup>19</sup> Ново разумевање идентитета модификује и додатно наглашава значај које признање има. Прихватањем идеала аутентичности и

<sup>15</sup> На ову тезу се у одбрани културних права позивају и Вил, Кимлика и Џозеф Раз као и Јаел Тамир.

<sup>16</sup> К. Ентони Апаја, Јирген Хабермас, Стивен Рокефелер, Мајл Волцер, Сјузан Вулф су дали своје коментаре и увиде о теорији политике признања коју Тејлор развија. Сви коментари се могу наћи у књизи: *Taylor, C., Gutmann, A., Appiah, K. A., Habermas, J., Rockefeller, S. C., Walzer, M., & Wolf, S. (1994). Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition (Revised ed.). Princeton University Press.*

<sup>17</sup> У случају Републике Србије захтев за признање са којим иступају националне мањине је веома експлицитан, а нарочито добија на снази након увођења демократских институција након 2000. године. Ова теза ће детаљно бити елаборирана у делу који се бави политиком интеграције у Србији.

<sup>18</sup> Тејлор напомиње да је овај концепт достојанства једини компатибилан са демократским друштвом и да је он настао као одговор на пропаст друштвених хијерархија претходних режима, а које су биле засноване на концепту части која је интристично повезивана са неједнакостима против којих се демократија и борила.

<sup>19</sup> Тејлор напомиње да се ова нова визија индивидуалног идентитета јавља крајем осамнаестог века и да се може говорити о *индивидуализованом* идентитету, ономе који је мени особит и који откривам сам. Важност овог само-контакта се умногоме повећава и увођењем принципа оригиналности (Тејлор и др., 2003, стр. 35-37). У образложењу своје тезе се позива на Лајонела Трилинга, Жан Жак Русоа, Јохана Готфрид фон Хердера, Хегела и Имануела Канта.

оригиналности, прихвата се идеја да разлике између људи имају дубок морални значај.<sup>20</sup> Коначно Тејлор изводи закључак да развој модерног појма идентитета потенцира политику различитости, чиме се наглашава партикуларитет, односно посебност (Тејлор и др., 2003, стр. 35-37).

Зашто је важна политика различитости? Зато што признаје јединствени идентитет индивидуе и/или групе као њихову посебност у односу на сваког другог. Како помирити универзалност и партикуларност? Ову дилему и Тејлор истиче и одговара да је у основи политике признања принцип универзалне једнакости, јер политика различитости одбија да неко буде грађанин другог реда. Ема Гатман, у свом коментару *Политике признања*, јасно објашњава логику како Тејлор мири ова два принципа, политичко признање културних посебности, када се прошири на све појединце, јесте спојиво са једном формом индивидуализма који убраја културни контекст као један од интереса појединаца.<sup>21</sup> На истом трагу је Тамир, национална и културна припадност се виде као предуслови личне аутономије појединца, јер живот у националној заједници представља вредност за индивидуе, а за пуно изражавање културног идентитета је потребно да они као такви буду и јавно признати (Тамир 2002, стр. 96).

Тејлор успева да јасно образложи везу између културног опстанка, колективног идентитета и индивидуалне аутентичности. Осветљавајући ову везу, Тејлор даје јаке аргументе, који убеђују и његове критичаре, да је борба за признање достојанства са којом иступају колективни делатници, у случају нашег предмета истраживања – националне мањине, ипак легитимна.<sup>22</sup> Тејлор повезаност између идентитета и признања објашњава дијалогским карактером људског живота који се огледа у чињеници да ми себе не дефинишемо само спознајом себе, него свој идентитет градимо кроз интеракцију са другима.<sup>23</sup> Свој идентитет дефинишемо увек у дијалогу, понекад у сукобу, са оним што наши сигнификантни други желе да виде у нама. Коначно, Тејлор закључује да није ништа чудно да су у култури аутентичности људски односи схватани као кључно место самооткривања и самоафирмације (Тејлор и др, 2003, стр. 41). Ако је то тако, онда је јасно да постоје одређена добра, односно права, која постају приступачна само захваљујући заједничком уживању у њима. Исто тврди и Тамир када говори о праву на самоодређење, као праву које се може остварити само унутар одређене заједнице чији припадници деле национални и културни идентитет (Тамир, 2002). Исти аргумент развија и Кимлика, култура и идентитет су важни за развијање властите концепције доброг живота (Кимлика, 2002). Парех, иако не припада истом правцу као Тамир и Кимлика, исто прихвата став да су људска бића културно укореењена (Parekh, 2002, p. 220).

---

<sup>20</sup> „Оно што је модерно доба донело са собом није потреба за признањем, него услови у којима покушај да се буде признат може пропасти. Због тога је ова потреба потврђена по први пут. У пре-модерним временима људи нису говорили о „идентитету“ и „признању“ не због тога што га нису имали (оно што ми зовемо идентитет), или због тога што су зависили од признања, него зато што су ови појмови тада били превише проблематични да би као такви били тематизовани.“ (Тејлор и др., 2003, стр. 40)

<sup>21</sup> Гатман, тумачећи Тејлерову политику признања, закључује: ако прихватимо да је захтев за признање увезан са правом на достојанство које сваки појединац има, онда политика признања омогућава да се заштити основно право појединца као људског бића, а да се истовремено уваже посебни интереси појединаца као припадника посебних култура (Гатман, 2003, стр. 17-19).

<sup>22</sup> Хабермас у свом коментару *Борбе за признање у демократској правној држави*, (Тејлор и др. 2003,93-122.) прихвата идеју да су одређени захтеви колективитети за признавањем достојанства легитимни, али се не слаже са Тејлором око начина на који се ова једнакост успоставља. Хабермасова критика Тејлорове теорије ће бити детаљно образложена у странама које следе.

<sup>23</sup> Објашњавајући овај процес, Тејлор се позива на концепт „сигнификантни други“ који је развио Џон Х. Мид (George H. Mead). Идентитет градимо не само кроз самоделифинисање, неко га спознајемо и у интеракцији са оним другима који су нам *важни* (курзив КМ). Генеза људског ума у овом смислу није монолошка, није нешто што свака особа постиже сама са собом, него је дијалогска (Тејлор и др, 2003, стр. 38).



Међутим, Тејлор иде и корак даље, пошто политика различитости прихвата идеју да сваки човек има *универзални људски потенцијал* способност коју сви људи деле. Овај потенцијал, *а не домет његовог остварења*, јесте оно што осигурава да свака особа завређује једнако поштовање. Политика различитости, према Тејлоровом тумачењу има у темељу универзални потенцијал, који када се као начело прихвати у интеркултуралном контексту, јасно доказује да се морају једнако поштовати резултати различитих култура. (Тејлор и др., 2003, стр. 45). И ту долазимо до највеће тачке сукоба. Политика признања, пошто уважава културни контекст и вредност различитих култура, прихвата и премису да је потребно водити рачуна о различитим колективним циљевима, што је за либерализам у најмању руку неприхватљиво. Политичка заједница нема право да заступа неки колективни циљ, односно да фаворизује одређену концепцију доброг живота. Очекивано, да би утемељио своју политику признања, Тејлор напушта либерални процедурализам. Тејлор закључује да је признање вредности мањинске културе неопходно, јер то признање обликује идентитет њених припадника. Тејлор сматра да ова тврдња логички следи из начела једнаког достојанства, али наглашава да се не уклапа у традиционалну либералну парадигму јер доводи у питање неуважавање разлика.<sup>24</sup> И не само то, Тејлор у једном моменту упозорава да је либерална парадигма, *упркос својој супериорности* (додала КМ), ипак, само политички израз једне врсте културе.<sup>25</sup> Чак и ако уважимо претпоставку да принцип једнаког поштовања тражи да људе третирамо на начин који је слеп на разлике, нико не може тврдити да скуп правила која су настала и под Ролсовим „велом незнања“ нису само израз једне хегемонистичке културе.

Уважавајући чињеницу да либерализам ипак може бити перспектива неке културе, Тејлор истиче да сви треба да имају право на претпоставку једнаке вредности, што имплицира да њихова култура има исто традиционалну вредност.<sup>26</sup> Одбацивање претпоставке једнаке вредности култура Тејлор дефинише као врхунац ароганције (Тејлор и др, 2003, стр. 68).

Можемо закључити да је културна припадност, односно национални идентитет, важан аспект људског достојанства. Достојанство и аутономија су важни да се човек разуме као субјекат самоизражавања избора – ми правимо избор, али не одређујемо опције које бирамо, зато је важан културни контекст. Избор који има пред собом појединац, као јединка и као члан друштва, одређен је припадношћу културној заједници, односно нацији.

### 2.2.1. Либерална теорија мањинских права

Два су става у основи либералне одбране мањинских права: да је индивидуална слобода на битан начин повезана са припадањем националној групи и да је идеја колективних права да се постигне једнакост између мањине и већине. Кимлика са великом сигурношћу тврди да је, у данашњим условима, сваки покушај да се засебни национални идентитети подвргну заједничком идентитету, попут идеје „општег грађанства“, осуђен на пропаст (Кимлика, 2002, стр. 214-215). Кимлика истиче да је приступ социјеталној култури

<sup>24</sup> Како сам Тејлор каже: „Ове две варијанте политике, обе утемељене у појму једнаког поштовања, долазе у конфликт. За први принцип једнаког поштовања тражи се да се према људима опходимо на начин који је слеп на разлике... За другу, пак, ми треба да признамо, и штавише развијамо, партикуларитет. Замерка коју ова друга упућује првој јесте да она негира идентитет, присиљавајући људе у хомогени калуп који њима не одговара.“

<sup>25</sup> Тејлор напомиње да је за велику већину исламских земаља принцип секуларности, онако како се тумачи и примењује у либералним друштвима, неприхватљив. И заиста можемо потврдити да либерализам који се развија на Западу није израз секуларне пострелигијске перспективе, већ је органски изданак хришћанства. Тејлор подсећа да чак и да споримо овај аргумент, морамо га уважити јер долази из алтернативне перспективе ислама, *као друге цивилизације* (додала КМ) (Тејлор и др., 2003, стр. 60).

<sup>26</sup> То је став који заузимамо пре изучавања друге културе. „Експлицитно изражена, ова претпоставка (пресумпција) би гласила овако: све људске културе које су инспирисале читаве заједнице током дужег временског периода имају нешто важно да кажу људским бићима.“ (Тејлор и др, 2003, стр. 63)

или јавној сфери, како то Тамир формулише, од кључног значаја за индивидуалну слободу, јер културна припадност омогућава контекст избора. Либерални национализам захтева две ствари: прво, да се културне и националне разлике узму у обзир и постану предмет разматрања приликом доношења политичких одлука, јер су културне и националне разлике неодвојиви део политичке реалности; друго, признање да и у најлибералнијој држави националне мањине имају легитимне проблеме и захтеве (Тамир, 2002, стр. 233). Оба аутора настоје да докажу да права етничких група не угрожавају индивидуалну слободу њених припадника, напротив, она су неопходна допуна. Кимлика иде и корак даље и наглашава да принципи либералне правде захтевају одређена групно диференцирана права (Кимлика, 2002, стр. 131).

Либерални национализам, у интерпретацији Јаел Тамир, напушта радикална органицистичка тумачења национализма и одбацује постулат да је „нација изнад свих других идеја“ и да је идентитет индивидуа у потпуности конституисан њиховом националном припадношћу, у центар се постављају рефлексивна, избор и иманентна критика (Тамир, 2002, стр. 149).<sup>27</sup> Тамир прихвата потребу за јавним признањем идентитета група и уважава Тејлоров став да је културна припадност важна за идентитет појединца. Национална и културна припадност се виде као предуслови личне аутономије појединца јер живот у националној заједници представља вредност за индивидуе, а за пуно изражавање културног идентитета је потребно да они као такви буду и јавно признати. Али исто тако, појединац може промишљати и мењати своју културу, а уколико сматра потребним и променити национални идентитет, јер „национална култура није затвор, а културне везе нису окови“ (Тамир, 2002, стр. 96). Као што се појединцу даје могућност да гради властити идентитет и мења постојећу културу, даје се и могућност друштвеним и политичким институцијама да постану репрезенти одређене националне културе, чиме се ствара услов да се мит о етнокултурланој неутралности државе коначно разбије и прихвати стварност да држава са својим институцијама и политикама у великој мери утиче на то који ће се национални идентитет промовисати, само се овог пута врата јавне сфере отварају и припадницима националних мањина.

Међутим, Тамир критикује Тејлорову одбрану мањинских права јер се позива на аргумент опстанка националне групе, односно културе. Тамир истиче да је потребно да се напусти доктрина која права националних мањина посматра као корективна средства, односно као једну врсту одштете за неправде којима су мањине биле изложене у прошлости. Ремедијалистичко оправдање није ваљан аргумент за одбрану права националних мањина јер почива на контингентним одликама посебних случајева, а не на универзалном оправдању (Тамир, 2002, стр. 20). Други разлог зашто је Тамир критички настројен према аргументу опстанка јесте чињеница да се термин „опстанак“ превише често користи као адут за тврдњу да групна права нарушавају индивидуална права. Очекивано, Тамир заузима овај став јер она у својој концепцији либералног национализма инсистира на томе да групна права не могу бити и нису претња за индивидуална права.

Кимлика, с друге стране, прихвата ремедијалистичко оправдање као један од ваљаних разлога за неопходност прихватања колективних права, уз напомену да је прихватање групних права потребно да би се задовољили принципи правде и остварила једнакост између мањине и већине. Потреба за правима националних мањина је вишеструка и често зависи од конкретних друштвених и политичких прилика, али теорија о групним правима националних мањина мора бити заснована на универзалном оправдању и зато се мора одустати од ремедијалистичког аргумента, ма колико он био употребљив и користан. Преко потребно признавање колективних права мањина не представља „пуко напуштање принципа једнаких

---

<sup>27</sup> Сама ауторка истиче да је њено тумачење либералног национализма директни наследник Хердеровог културног плурализма и Мацинијевог либералног национализма (Тамир, 2002, стр. 149).

права за једнаке грађане, већ пре фактор уравнотежења“ (Varady, 1996, p. 123). Кимлика стаје у одбрану права националних мањина да себе очувају као посебна културна друштва и своје посебне социјеталне културе, али само ако се саме руководе либералним принципима (Кимлика, 2002, стр. 182). Мањинска права су у сагласности са либералним начелима ако штите слободу појединца унутар групе и ако развијају односе једнакости (недоминације) између група (Кимлика, 2009, стр. 377).

Зашто је важно политичко и правно признање идентитета националних мањина? Без политичког и правног признања идентитета националних мањина не можемо говорити о демократској политици интеграције. Права националних мањина, групна или индивидуална, у демократској политици интеграције нису компензација за преживљене неправде, нити су нешто што се мањинама уступа и даје. Права националних мањина морају бити израз признања да постоје национални идентитети и културе које су другачије од већинске нације и које имају право, исто као и већина, да учествују у изградњи институција и да се у јавној сфери појављују као равноправни субјекти. Једино у овим условима можемо рећи да права националних мањина неће угрожавати демократску стабилност друштва. Политичка једнакост већине и мањине се не може постићи без јавног правног и политичког признања националних мањина.

### 2.2.2. Политика признавања идентитета

Бику Парех покушава да развије нову политичку теорију мултикултурализма, односно покушава да одговори на сложено питање како обезбедити политичко јединство у савременим мултикултуралним друштвима, питање на које није на адекватан начин одговорила либерална теорија мањинских права. Сматрамо да је поменути аутор, развијајући своју теорију мултикултурализма, односно политике идентитета како је он назива, дао врло оригиналне теоријске и емперијске увиде у разматрању појмова грађанства, културе, идентитета и мултикултурализма. Ако се уважи аргументација поменутог аутора, легитимација захтева нових идентитетских група неће остати само неухватљива и тешко одбрањива идеја, како то тврде критичари политика које се темеље на уважавању културних разноликости.

Политика идентитета, коју Парех развија, може се посматрати као наставак Тејлорове политике признања. Међутим, за разлику од Кимлике, Парех не негира само етнокултуралну неутралност либералне државе, он иде корак даље и доводи у питање неутралност либерализма као политичке доктрине. Парех прати Тејлоров став да је либерализам исто само политички израз једне врсте културе. Парех закључује да савремена либерална теорија<sup>28</sup> не даје кохерентну теорију културне и моралне различитости јер не уважава чињеницу да различита друштва имају различите погледе о људској природи.<sup>29</sup> Парех напомиње да уколико прихватимо мултикултуралну перспективу ниједна политичка теорија или идеологија „не може представљати пуну истину људског живота“ (Parekh, 2002, p. 338).

Парех се не зауставља само на критици већ и нуди одговор како да се опходи према културним разликама у једном друштву. У том подухвату Парех реконструише и појам модерне државе са намером да одговори на питање како уредити политичку структуру мултикултуралне државе и како остварити политичко јединство у мултикултуралном друштву. За ту сврху Парех развија теорију политичког мултикултурализма. Парех сматра да либерали прихватају допуну концепта грађанских индивидуалних права колективним правима, јер се додељивањем колективних права остварује двострука корист. Прво, етнокултуралне групе добијају додатну сигурност, односно заштиту, како би се без ризика од

<sup>28</sup> Овде се пре свега осврће на претпоставке које су изнели Вил Кимлика, Џон Ролс, Џозеф Раз (Joseph Raz)

<sup>29</sup> Према Пареху, културни плурализам значи да се добар живот, онако како га појединац или друштво дефинише, може живети на више различитих начина.

губитка идентитета интегрисали у шире друштво. Друго, овакав приступ доприноси промовисању друштвене кохезије која је неопходна за постизање политичког јединства у једној заједници. Доделом колективних права, већинско становништво исказује поштовање мањинској култури отварајући јој простор за изражавање властитог идентитета (Parekh, 1998, p. 39). Удовољавајући захтеву етнокултуралних група за јавним признањем и правом на очување идентитета, друштва настоје да помире наизглед непомирљиво – очување властитог културног идентитета већине и укидање неједнакости са којима се суочавају мањинске културе. Парех сматра да ово није немогуће остварити и да је потребно само успоставити „разумну равнотежу“, прави баланс, између ова два захтева. Парех не упада у замку универзалности и једнообразности попут неких либерала, он напомиње да универзалног рецепта нема, постизање равнотеже зависи од бројних фактора и сигурно ће у различитим друштвима попримати различите облике, али и различите варијације унутар истог друштва (Parekh, 1998, p. 38).

Парех теорију групних права посматра шире и аргументацију за прихватање диференцираног приступа појму грађанства развија у једном ширем оквиру политике признања колективних идентитета. Главна линија његове аргументације се креће у смеру да уколико прихватимо културну разноликост као одлику савременог друштва, онда морамо размотрити захтеве које износе на светлост дана групе чији идентитети нису јавно признати и групе чији су идентитети признати али маргинализовани. Током борбе за равноправност друштвене групе намећу своје колективне идентитете као политички важну и друштвено одређујућу категорију и тако се намећу као актери чији се интереси морају узети у обзир. Како би се остварили услови да се захтеви националних мањина за признање учине легитимним и да се оне као групе прихвате као равноправни актери, неопходно је преиспитати концепте признавања идентитета и политику прерасподеле који су доминантни у савременим либералним друштвима. Управо су ово и почетне тачке Пареховог одговора на изазове које поставља културна и етничка различитост пред савремена друштва.

Истичући недостатке либералне теорије мањинских права, Парех уједно одговара и на критике које су упућене политикама признања идентитета у намери да докаже две ствари: прво, да политика признања може бити ствар правде, друго, да докаже да су политика прерасподеле и политика признавања идентитета комплементарне (Parekh, 2008, p. 40). Након што смо приказали главне одреднице Парехове концепције политике идентитета или политичког мултикултурализма, како га поједини аутори дефинишу (Vujić, 2005(4), стр. 134), следећи корак је приказ Парехове *бифокалне теорије правде*. Ауторка овог рада сматра да политика идентитета допуњена концептом бифокалне правде има изузетно велики потенцијал у давању одговора на дуго присутну дилему како да се успостави друштвена и политичка структура која ће уједно осигурати и политичко јединство у друштву, и развој и самоекспресију различитих етнокултуралних група. Парехово виђење правде полази од следеће премисе: политике прерасподеле и политике идентитета су комплементарне и међузависне.<sup>30</sup> Први корак у доказивању изнете тврдње је да се утврди шта је заједничко политикама редистрибуције и идентитета. Како би се расветлила ова расправа, мора се напоменути да за стварање солидарног друштва дистрибутивна правда није довољна, потребна је и политика идентитета, јер обе доводе у питање доминантан и/или повлашћени положај одређене друштвене групе, економске у случају прерасподеле и културне у случају идентитета. Заједничко за обе политике је да се примарно баве једнакошћу – прва једнакошћу животних изгледа, друга једнакошћу шанси да се оствари право на самоодређење и самоизражавање. Парех критикује редистрибуционисте јер имају узак погледа на правду и склони су да пребрзо закључе како политика признавања идентитета стоји на путу расподела

---

<sup>30</sup> Парех се овде надовезује на тврдњу да је изостанак јавног признања култура повезан са социоекономском дискриминацијом.

и друштвеној правди.<sup>31</sup> Висок степен солидарности у друштву не значи нужно и развој саосећања са другим члановима друштва приликом прерасподеле добара.<sup>32</sup> Парех обрће аргументацију редистрибуциониста. Солидарност и разноликост не супротставља, већ претпоставља да су оба нужна за развој солидарног друштва у коме се неће оспоравати нечије право на нешто. Политика прерасподеле се као концепт исувише ослања на рационалност појединца приликом доношења одлука и занемарује се значај који појединац даје својим друштвеним идентитетима. Због тога би политику прерасподеле требало повезати са политиком идентитета и искористити енергију коју ова ствара и остварити постављене редистрибутивне циљеве. Затим, политика прерасподеле захтева начела правде како би закључила ко има право да потражује одређена права, могућности и ресурсе. Парех нас подсећа да је и правда, као и све друге моралне вредности, културно укореењена (Parekh, 2008, р. 47). Како се мишљења о добром животу разликују, тако се не подударају увек ни виђења правде. Уколико се овај став не уважи, ризикује се да теорија правде постане пристрасна, самим тим и неправедна. Коначно, Парех, на питање зашто су политика идентитета и политика расподеле комплементарне, даје јасан одговор: обе изражавају различите облике (не)равноправности и зато обе морају бити укључене у једну теорију правде. Политика признавања идентитета, поред тога што помаже да се легитимише одређени облик прерасподеле, подстиче слободу и разноликост и зато је треба ценити (Parekh, 2008, р. 50). Уколико се на овај начин схвати појам правде, створиће се нови, проширен темељ солидарности у друштву, који неће искључити једне на рачун других и повећаће степен разумевања између самих група. Политика интеграције не сме бити заснована примарно на разликама, већ се увек мора трагати за заједничким именитељима интереса и потреба различитих етнокултуралних група.

Постоје најмање два разлога зашто је *политика признавања идентитета* као теоријска парадигма захвалнија за креирање политике интеграције, од класичне либералне теорије мањинских права: прво, јасније указује на проблематику којом се бави, а то је политичко и правно признавање колективних идентитета и предвиђених групних права као механизма да се та права и спроведу; друго, применом концепта политике идентитета заобилази се доминантни наратив толерисања разлика и иде се корак даље, трага се за оним што повезује групе у друштву; треће, Парехова бифокална теорија правде може послужити као нормативни оквир приликом дефинисања циљева, али и индикатора друштвене интеграције

### 2.2.3. Критика групних права

У претходним одељцима смо изнели аргументацију либералне теорије у одбрани мањинских права и начела политике идентитета као једне алтернативе либералној теорији мањинских права, наредне стране ћемо посветити анализи ставова коју износе две групе теоретичара који критикују концепт групних права. Прва група аутора сматра да је реч о

<sup>31</sup> Парех се ту осврће на тврдње које износе Милер (1995, 2000), Ролс (1999) и Гухарт (2006).

<sup>32</sup> Парех ову тезу доказује на приказу односа друштвене кохезије и склоности ка редистрибуцији добара према члановима друштва који су у лошијем положају од већине у три случаја: САД, европска држава благостања и Индија. Парафразирано објашњење је: САД имају прилично јак осећај друштвене кохезије, али захваљујући индивидуалистичком духу самопомоћи и економској култури, ни влада, нити већина привилегованих грађана није забринута због сиромаштва и беде која је снашла милионе њихових суграђана; С друге стране, европска држава благостања доказује да друштвена солидарност није ни нужна за осигурање прерасподеле, јер је држава благостања резултат борбе радничке класе, страха од социјалних немира, релативно јаке социјалне свести у либералним и социјалистичким круговима и потребе средње класе за неким обликом колективног осигурања. У случају Индије друштвена кохезија је била жељени исход, а не покретачка снага прерасподеле. Покретање програма прерасподеле након добијања независности има више разлога: страха од нереда, јак осећај срама код хиндуса из виших каста због третирања „недодирљивих“ и других група које су друштвено и економски заостале, страха од гласања на изборима, потреба за уједињењем земље. Детаљније образложење у (Parekh, 2008, pp. 42-44)

сувишном и неодговарајућем концепту који негативно утиче како на друштво у целини тако и на самог појединца. Друга група теоретичара прихвата идеју групних права у начелу, а своје критике усмерава ка либералном одговору на културну различитост као концепту који није на адекватан начин формулисао и развио теорију мањинских права. Следи кратак приказ основних теза сваке од ових критика.

Главни аргумент критичара који оспоравају идеју колективних права истичу да не може група као посебан колективитет бити носилац права и посредник између грађанина и државе. Уколико нека група и има права, то су права која су делегирана од стране појединаца и могу се свести на индивидуална права, али признавање да нека група има права која су интринсична, њој као таквој се негира.<sup>33</sup> Закључак је јасан, колективна права су сувишна јер се све потребе и интереси појединаца могу остварити и регулисати кроз механизме које пружају људска и грађанска права и слободе које гарантује држава кроз концепт општег грађанства. Држава не сме да се супротставља слободи појединаца да изражавају своја особена културна уверења и праксе, али такође не сме ни да их подстиче. Није задатак државе да доводи у везу правне идентитете са културним опредељењима или етничким идентитетима, на захтеве етнокултуралних група држава је дужна да одговори „бенижном равнодушношћу“ (Glazer, 1975, p. 25). Ово одвајање државе и етничитета искључује свако правно признање етничких група, односно сматра се нелегитимним да се припадност етничкој групи користи као критеријум при расподели права, дужности или ресурса (Glazer, 1975, p. 220) и (Gordon, 1975, p. 105).

Теоретичар Јирген Хабермас поставља питање: да ли индивидуалистички конструисана теорија права може на одговарајући начин артикулисати и афирмисати колективне идентитете? Хабермас оспорава Тејлорове налазе и оцењује их као нападе на принципе либерализма који доводе у питање индивидуалистичко језгро модерне концепције слободе (Хабермас, 2003, стр. 95). Хабермас не прихвата тезе које износе Тејлор, Тамир, Кимлика и Парех, јер сматра да теорија права није слепа за културне разлике. Одговоре на изазове културног плурализма Хабермас покушава да пронађе у оквиру либерализма и индивидуалних права и развија концепцију *уставног патриотизма* која имплицира да се грађанство посматра као концепт независан од посебних етничких, културних или историјских карактеристика попут језика, свако мора имати прилику да се интегрише у заједничку културу без обзира на расу или боју коже (Habermas, 1992, pp. 6-7). Уставни патриотизам треба да осветли и ојача везу између демократске и правне државе.<sup>34</sup>

Образлажући своју тезу, Хабермас тврди да: „Исправно разумевање теорије права захтева политику признања која штити интегритет индивидуе у животним контекстима у којима се идентитет формира. Овome није потребан алтернативни модел који би кориговао индивидуалистички облик система права путем нормативних перспектива. Све што је потребно јесте конзистентно остваривање система права.“ (Хабермас, 2003, стр. 97). За Хабермаса је спорно што Тејлор доводи у питање неутралност правног поретка. Заговорници политике признања захтевају од државе да, уколико постоји потреба, активно подржава специфичне концепције доброг живота. Хабермас тврди да овакво становиште представља

---

<sup>33</sup> Морамо напоменути да либерални теоретичари политике препознају класе и интересне групе као колективитете, али тешко да им отворено признају права, они их виде као групе у којима су удружене потребе и интереси појединаца. Детаљније погледати у: Dyke, V. V. (1977, April). The Individual, the State, and the Ethnic Communities in Political Theory. World Politics, str. 343-369.

<sup>34</sup> „Хабермас брани тезу да режим уставног патриотизма, утемељен на разлици између широко схваћене културе коју не морају да деле сви грађани и политичке културе коју карактерише узајамно поштовање права, оставља довољно простора за коегзистенцију различитих културних традиција унутар једне политичке заједнице. Свако *apriori* одбацивање мањинских права, баш као и њихова колективизација, према Хабермасу почива на неразумевану унутрашње везе између правне и демократске државе, односно приватних и јавних аутономија грађана.“ (Хабермас, 2003, стр. 105)

селективно читање либерализма. У настојању да оспори комунитарно становиште, Хабермас истиче да се колективни идентитет може заштити уколико се поштује интегритет индивидуалне правне особе (Хабермас, 2003, стр. 97). Јасна предност овог приступа јесте да не захтева посебно оправдање, пошто се заобилази потреба за групним правима чија примена и нормативно и концептуално заиста доводи у питање основне поставке либералне теорије. Можемо се сложити са тврдњом да је питање могућности групних права сувишно са практичног политичког становишта јер су многи облици групних права прихваћени у либералним демократијама старог и новог света<sup>35</sup>, али остаје теоријски (концептуално) отворено нарочито у оквиру парадигме политичког либерализма и концепције правде коју он заступа (Месић, стр. 541). На трагу ове тврдње је и Хабермас. Он не негира културну различитост, ни последице које из ње произлазе, борбу за признање одређених колективитета оцењује као легитиман захтев, али не сматра да политика признања, као заштита културних разлика, мора бити супротстављена универзалним индивидуалним правима. Као основну замерку Тејлоровој теорији Хабермас наводи основ на коме Тејлор заснива обавезу државе да узме у разматрање и колективне циљеве. Хабермас сматра да би се замка у коју упада Тејлор могла глатко избећи, ако бисмо се држали оцене легитимности правних захтева са којима групе иступају, уместо генералних оцена култура (Хабермас, 2003, стр. 108-109). Хабермас прави искорак јер прихвата да колективни циљеви не само да могу него је неопходно да се укључе приликом креирања правних норми и правног поретка.<sup>36</sup> Хабермас не пориче да је идентитет појединца сачињен како од индивидуалног, тако и од колективног идентитета, али сматра да индивидуум остаје носилац „права на културно припадништво“. Хабермас сматра да ће се дијалектика стварне и правне неједнакости, коју апострофирају поборници групних права, разрешити уколико се уважавају интерсубјективна искуства, у смислу да се уважавају животни контексти у којима се идентитет формира. Разликује два нивоа интеграције: 1) апстрактна интеграција која укључује све грађане и она је оличење либералног принципа грађанских права; 2) етичка интеграција група и субкултура са њиховим колективним идентитетима (Хабермас, 2003, стр. 111). Хабермас, за разлику од Тејлора, концепт саморазумевања заснива на грађанству, а не на етницитету (културној припадности). Иако критичан према процедуралном либерализму, Хабермас инсистира на консензусу о процедурама уместо о вредностима.<sup>37</sup> Укратко, архитектура Хабермасовог уставног патриотизма изгледа овако: универзални правни принципи своје оличење добијају унутар процедуралног консензуса који је интегрисан у један шири историјски контекст специфичне културе.

Хабермас развија уставни патриотизам како би понудио нов модел политичке интеграције унутар којег би различите културе могле пронаћи мотив за лојалност правном поретку. Лојалност уставним принципима за различите културне припадности постаје могућа јер Хабермас, као што смо већ напоменули, дозвољава да се поред општих политичких циљева у структуру правног поретка укључе и посебне концепције доброг живота.

---

<sup>35</sup> „Njihova puna konstitucionalna legitimnost priznata je u nizu sudskih presedana (na čemu počiva anglosaski pravni sustav), prvenstveno u SAD – i Kanadi. U nekima od takvih slučajeva sudovi su priznali prvenstvo kolektivnih prava nekih manjinskih zajednica (indijanskih naroda, amiša, huterita i dr.) nad univerzalnim i individualnim pravima njihovih građanadržavljana. Drugima, pak, upravo obrnuto, individualnim ljudskim pravima dato je prvenstvo u liberalnom demokratskom društvu naspram posebnog priznatog prava kolektiva da uređuje svoje unutarnje odnose.“ (Месић, 2007, 57 (3), стр. 541).

<sup>36</sup> Хабермас објашњава то на следећи начин: „демократски систем права мора да укључи не само опште политичке циљеве него и колективне циљеве који су артикулисани борбама за признање...Без сумње, узимање у обзир колективних циљева не сме да разори структуру права. Оно не сме да уништи форму права као такву и тиме негира разлику између права и политике.“ (Хабермас, 2003, стр. 105)

<sup>37</sup> Хабермас тврди да грађанство као целина више не може бити интегрисано уз помоћ супстанцијалног консензуса о вредностима, него само посредством консензуса о процедурама за легитимно доношење закона и легитимно вршење власти (Хабермас, 2003, стр. 112).

Други највећи приговор теорији мањинских права истиче у први план однос индивидуе и групе. Полази се од тврдње да су сви облици групног права „сами по себи мањкави јер стављају групу изнад индивидуе“ (Offe, 1998, p. 131) и (Tamir, 1999, p. 161). Прва замерка се тиче начина на који се успоставља веза између индивидуалног и колективног идентитета. Концепт групних права подразумева да се истичу специфичности колективитета чиме се доводи у ризик да појединац и његов индивидуални идентитет буду посматрани само кроз димензију карактеристика група, што води ризику да ће свака индивидуална разлика бити или занемарена или избрисана. Ентони Апаја баш то замера Тејлоровој политици признања и напомиње да између политике признања и политике присиле не постоје јасне разлике (Апаја, 2003, стр. 134). Апаја не негира Тејлорову тезу да колективни идентитети служе као нека врста оријентира и наратива које људи употребљавају приликом обликовања својих животних планова. Међутим, политика признања захтева да нечије личне карактеристике (боја коже, етничко порекло, сексуално тело) буду и политички признате како би се уважило њихово искуство, чиме се угрожавају сви они који та својства доживљавају као личне категорије сопства.<sup>38</sup> Као закључак ове критике се може изнети да у појединим случајевима практиковање колективних права, чији је носилац група, може ограничити основна људска права и слободе и самих припадника. Кимлика ову тврдњу одбацује као неосновану, јер сматра да се на овај начин даје неквалификована предност индивидуалним правима и упозорава да инсистирање на дихотомији индивидуалних и колективних права доводи у заблуду да једна група права има предност над другом и да питање да ли права користе индивидуе или колективи није од фундаменталног значаја (Кимлика, 2002, стр. 66-69). Право питање које се мора поставити у овој расправи је зашто припадници одређених група имају права попут права на коришћење матерњег језика или права на политичко представљање, а друге групе то немају. Одговор на ово питање нас доводи до друге групе приговора који сматрају да уживање одређених колективних права групи, односно националној мањини, даје привилегован положај припадницима исте у односу на друге маргинализоване или већинске групе и да зато ова права немају адекватно морално, а ни правно оправдање, пошто поништавају идеју да су сви грађани једнаки. Трећа група критика користи исти аргумент али предвиђа другачије последице. Уврежено је мишљење да ће овај „привилегован“ статус, који обезбеђују колективна права, постати јабука раздора у друштву и угрозити политички и друштвени поредак. Само постојање етничких заједница се види као претња демократској стабилности, односно прихвата се став да у плуралним друштвима, тј. друштвима са јасно распознатљивим расним, лингвистичким и религијским разликама, није могуће одржати демократску власт (Васовић, 2003, стр. 22) и самим тим обезбедити успешно функционисање либерално-демократских институција. Као услови за стабилну демократију истичу се хомогеност друштва и политички консензус. Етничка разноликост се тумачи као ризик који са собом носи дубоке поделе између друштвених група и недостатак консензуса који би их ујединио. Либерални теоретичари који заступају овај став верују да се доделом колективних права националне мањине гурају у гетоизацију чиме се повећава ризик од сепаратизма. Најексплицитније овај став износи Џон Стјарт Мил (*John Stuart Mill*): „Готово је немогуће имати аутономне институције у некој земљи са више различитих националности. Кад у народу нема жеље за дружењем, нарочито ако пишу и говоре различитим језицима, не може постојати јединствено јавно мишљење нужно за деловање репрезентативне власти“ (Mill, 1958, стр. 230). Ове теорије Парех назива теоријама моралног монизма и као главну ману истиче да монисти запостављају улогу културе у животу човека и не уважавају у довољној мери изборе и важност културне разноврсности (Parekh, 2002)

---

<sup>38</sup> Аргумент који Паја износи би могао да се односи и на Парехову политику идентитета. Уз напомену да је ову дилему Парех разрадио боље од Тејлора дефинисањем три димензије идентитета појединца и давањем избора појединцу да он сам бира који му је најважнији и који га највише дефинише.



## 2.2.4 Одговор на критике групних права

Из приказане анализе теорије мултикултуралности увидели смо да се расправа води, пре свега, око теоријске концептуализације самог појма и политичке легитимације, односно начина примене у либералним демократским друштвима. Покушали смо да покажемо да је политика интеграције у демократском друштву, односно држави, немогућа без примене концепта групних права, оно што остаје као тема дебате није њихова оправданост, већ конкретни механизми ефикасне примене.

Сматрамо важним да још једном истакнемо и подвучемо који су то ставови и начела на којима свака демократска политика интеграција мора почивати да би стегла право и кредибилитет да се тако назива. Предуслов је одустајање од друштвеног детерминизма и прихватање начела конструктивистичког поимања етноса. Без намере да се умањи значај који друштвени идентитет има за појединца, он је свакако једна врста компаса за појединца, али исто тако људи, као мислећа бића, не смеју постати робови сопствених идентитета. Етничка припадност, као једна од битних одредница друштвеног идентитета, не сме имати толико доминантну улогу да условљава структуру друштвених односа. Уколико се то догоди, етнички идентитет добија превелико значење чак и за оне који лично нису марили за њега. С друге стране, ускраћивање могућности људима да изаберу и јавно изразе друштвени идентитет деморалише и дезоријентише појединце и постаје извор бројних фрустрација. Идентитет појединца, и лични и друштвени, мора се схватити као динамична категорија која укључује тумачење и просуђивање и увек може бити предмет преиспитивања (Parekh, 2008), (Тамир, 2002). Друго, прихвата се став да колективитети, односно различите етнокултуралне групе које се издвајају од већине по апстрактним одликама идентитета, могу бити носиоци права. Треће, прихвата се став да групна права нужно не угрожавају слободу индивидуе, напротив, уважавајући културну припадност оне дају појединцу као члану једног друштва контекст избора. Четврто, групна права су неопходан коректив савремених либералних друштава како би се задовољили принципи правде. Парех износи један врло уверљив аргумент у прилог концепта групних права: уколико се групна права могу користити за опресију појединца, индивидуална права се могу користити за деструкцију заједнице (Parekh, 2002, p. 216). Пето, увођење групних права у правни поредак за собом повлачи правне и политичке последице. Додела групних права подразумева да се одређеној етнокултуралној групи не признаје само право да очува сопствени идентитет и начин живота, већ се даје легитимитет самој групи да јавно заступа своје потребе и интересе. Да би се то остварило, неопходно је да националне мањине од објекта власти постану актери, а у посебним околностима и носиоци власти. Шесто, одбацује се *политика бенигног занемаривања разлика* и прихвата се диференциран приступ приликом креирања јавних политика које се баве мањинским питањем. Политика бенигног занемаривања разлика инсистира на забрани дискриминације и то сматра довољним да се оствари једнакост у друштву, међутим, мора се имати на уму да неговање истог и универзалног приступа према различитим друштвеним групама може допринети повећавању постојеће неједнакости. Примена диференцираног приступа је неопходна из два разлога, прво, јер се једино тако могу задовољити принципи правде и правичности и друго, јер је то једини начин да мањинске политике буду у складу са потребама и интересима самих мањинских група. Примена диференцираног приступа је кључна за успешан процес интеграције и подразумева да се изнова сагледа однос националних мањина и државе како би се креирале мере и политике интеграције које ће имати капацитет да остваре равнотежу између интереса и потреба националних мањина и јединства друштва.

## 2.3 Однос националних мањина и државе

У овом поглављу отварамо расправу о карактеру односа државе и етничких заједница. Изазов који доноси културни плурализам модерним друштвима јесте суочавање са захтевима разних мањинских група за политичко признање и отварање јавне сфере за њихове потребе и интересе. Вил Кимлика издваја два општа обрасца културне разноликости у модерним друштвима. Први случај су националне мањине које представљају инкорпориране културе у веће државе, а које су у прошлости уживале неки вид самоуправе и које су најчешће територијално концентрисане заједнице. У другом случају узрок културне разноликости модерних друштава су имиграције. Кимлика разликује имигранте од националних мањина по циљу групног деловања. Националне мањине желе да се одрже као засебне заједнице и захтевају различите облике аутономије како би обезбедиле свој опстанак у својству посебних друштава, док имигранти имају скромније политичке захтеве, не желе засебне политичке институције, већ да се постојеће институције и закони у извесној мери прилагоде њиховим културним обрасцима и праксама (Кимлика, 2002, стр. 29). Кимлика ову разлику истиче како би нас упутио на разликовање мултинационалне и полиетничке државе. Земља која у структури становништва има више од једне нације није национална, већ мултинационална, а мање културе образују националне мањине (Кимлика, 2002, стр. 30). Полиетничка држава резултат је индивидуалних и породичних миграција, такође истиче да је могуће да једна држава истовремено буде мултинационална и полиетничка, као класичан пример наводи Канаду.<sup>39</sup> Дистинкција између националне мањине и имиграната, односно мултинационалне и полиетничке државе је од суштинске важности за прецизно одређивање предмета истраживања у овом раду. У фокусу истраживања у овом раду су управо политике интеграције у мултикултуралним друштвима, односно изучавање положаја националних мањина, природе, обима и садржаја мањинских права.

Прихватање колективних права налаже да се прихвати и другачије виђење државе. Дјук сматра да се држава не треба третирати као хомогена структура, већ као сервис за препознавање различитих потреба и интереса друштвених група. Држава треба да одреди правни статус и права која ће друштвене групе имати, да надгледа и координише њихове међусобне односе и управља одређеним областима у друштву у којима сви остварују заједнички интерес (Дуке, 1977, р. 367). Мањинска права различити аутори описују различитим терминима и то уме да унесе конфузију и додатне изазове око концептуализације самог појма. Неки аутори поменути права називају групним правима, неки колективним правима, неки групно диференцираним правима, а неко користи само термин посебан статус. Упркос свим проблемима које доноси употреба наведених термина, у раду ћемо поред термина мањинских права користити и термин групна права и колективна права. Укратко, мањинска права могу подразумевати и различите афирмативне мере, а некада и изузеће од постојећих закона које остварују етнокултуралне групе, односно њихови припадници.

### 2.3.1 Мит о етнокултуралној неутралности либералне демократске државе

Одбацивање мита о етнокултуралној неутралности либералних друштава и политичко признање различитих етнокултуралних колективитета повлачи за собом да се поред државе и појединаца и групе које овима припадају могу појавити као актер с легитимним захтевима (Јовановић, 2008, стр. 41) и (Хаберамс, 2003, стр. 93-122). Либерални теоретичари били су скептици и веома обазриви према идеји колективних права, јер су сматрали да њихова примена угрожава индивидуална права. Традиционално наглашавање вредности индивидуализма нас наводи на погрешан пут да је сувишно размишљати о групама, односно заједницама у било ком контексту, јер су једино важне потребе и интереси појединаца, што

<sup>39</sup> „Канада, са њеном политиком мултикултурализма у двојезичном оквиру и признавањем абориџинских права на самоуправу, једна је од неколико држава које су званично признале и потврдиле полиетничност и мултинационалност“, (Кимлика, 2002, стр. 24)

коначно води грубом занемаривању група (Dyke, 1977, p. 363). Усредсређеност на вредности индивидуализма и поштовање принципа једнаког третмана свих појединаца има тенденцију да промовише гледиште да је неприкладно, односно *политички некоректно* (додала КМ), чак и размишљати о групним разликама попут расе, пола, језика или религије, осим уколико није усмерено на борбу против дискриминације засноване на овим карактеристикама (Dyke, 1977, p. 363). Вечити страх либерала од угњетавања индивидуе од стране групе често замагљује чињеницу да постоји и подједнак ризик од неједнаког третмана различитих група унутар једног друштва. Принцип етнокултуралне неутралности је на Западу често био навођен као аргумент за одбијање било каквог захтева мањина за посебним, односно колективним правима (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 30). Овај принцип подразумева да су основна људска права институционализована кроз формална грађанска права и једнакост пред законом као механизми довољни да омогуће једнакост међу грађанима. „Либерална држава дакле наглашава своју улогу неутралног посредника и часног брокера међу индивидуалним интересима, коме је забрањено да промовише или изражава било какав животни план или концепцију добра, а који осигурава свим члановима једнаке шансе за остваривање својих индивидуално дефинисаних циљева. Све разједињујуће облике требало је удаљити из јавне сфере. Породична припадност, верски савези и професионалне везе били су сматрани приватним стварима неспојивим са политичким животом.“ (Тамир, 2002, стр. 228). Задатак државе је да на етничке и културне разлике реагује намерним занемаривањем. Мајкл Волцер (*Michael Walzer*) наглашава да државна неутралност може бити лицемерна и непотпуна, неутрална држава је она која не преузима одговорност за било чији културни опстанак. Волцер прави аналогију између религијске и културне припадности и обе се третирају као део приватне сфере у коју се држава по правилу не меша. Захтеви за колективним правима, било да се ради о етничкој или културној групи, тумаче се као нелегитимни, јер не постоји оправдање да држава подржава и субвенционира одређене начине живота и изборе неких грађана на уштрб других. Неутралност државе се огледа пре свега у томе што не преузима одговорност за било чији културни опстанак (Волцер, 2003, стр. 88). Слобода удруживања и слобода избора су права која гарантују да ће се одређени стилови и начини живота очувати, јер дају слободу људима да их слободно бирају и практикују уколико их сматрају вредним, али ова права не дотичу темељне проблеме јавног признања групе и њеног идентитета. Право на слободу удруживања и слободу избора је уједно и аргумент који користе присталице намерног занемаривања разлика како би одбранили став да је неправедно и непотребно да држава промовише или омогућава очување било које појединачне културе (Кимлика, 2002, стр. 133). Кимлика ову критику оцењује као некохерентну и бесмислену јер држава својим политикама промовише одређене идентитете и омета друге (Кимлика, 2002, стр. 134). У пракси либерална држава сагледава себе као заједницу коју одликује посебна култура, историја и колективна судбина, док су из јавне сфере искључени сви они који не припадају доминантној култури (Тамир, 2002, стр. 229). Коначно идеја етнокултуралне неутралности исувише једнозначно посматра и превише поједностављује однос између државе и нација и игнорише чињеницу да се припадници различитих етнокултуралних група суочавају са препрекама са којима се не суочавају припадници доминанте културе и/или већинске нације. Државе, иако на први поглед делују да су „неутралне“ према различитим националним групама, на разне начине могу фаворизовати већинску нацију: уређењем територијалне организације државе, поделом законодавних надлежности између централних и локалних институција, проглашавањем неког језика као службеног у школама, судским и владиним службама, избором државних празника и симбола и сл. Стога је покушај приказивања државних институција као независних од свих интереса и жеља истовремено и илузоран и насилан (Young, 1987, p. 60). Последица оваквог приступа може бити драстично умањење политичке моћи и културних могућности које имају националне мањине наспрам већинске нације и културе (Кимлика, 2002, стр. 73). У оваквим околностима припадници националних мањина се сусрећу са избором између два зла: да остану отуђени и маргинализовани или да се интегришу у већинску културу по цену самозаборава (Тамир,

2002, стр. 40). Кимлика нас подсећа да је политика намерног занемаривања културних разлика релативно нова у либералној политичкој теорији и да током већег дела деветнаестог и у првој половини двадесетог века постоји ватрена дебата о правима националних мањина међу либералним теоретичарима и државницима (Кимлика, 2002, стр. 71). Реалност је одавно демантовала тврдњу савремених либерала да држава културну припадност третира као приватну ствар и да из тог разлога нема потребе за било каквим додатним правима чији би носиоци били културне, односно етничке групе, а не индивидуе. Проблем мањина у модерним друштвима указао је на чињеницу да давање једнаких права свим грађанима није довољно и да стриктно придржавање принципа о једнаком третману води ка продужавању угњетавања и обесправљења којима су групе већ изложене (Тамир, 2002, стр. 42). Једнак третман не значи да ће сви имати једнаке шансе за представљање и остварење својих интереса. Ирис Јанг (*Iris Marion Young*) исто критикује концепт етнокултуралне неутралности и оспорава тврдњу да се политичка права не могу изводити из групних разлика. Ауторка, применом концепта *политике разлике*, покушава да докаже да пре свега расне, полне и етничке разлике јесу значајне јер искључују одређене друштвене групе из јавне сфере и то на основу апстрактних карактеристика личног идентитета. Намеће се питање који аргумент се наводи у одбрану колективних права националних мањина? Основа од које полазе присталице либералне теорије мањинских права је једноставна – групе не могу бити једнаке ако њихово специјално искуство, односно њихови социјални и културни идентитети нису јавно признати (Young, 1990). Стандард за вредновање захтева за мањинским правима више није етнокултурална неутралност, већ *етнокултурална правда* (Кимлика, 2002, стр. 35). Кључно питање јесте како уредити систем у једној држави уз једнако поштовање права на индивидуалну једнакост појединца и права на различитост националних, етничких и других група, односно како водити политику недискриминације и политику признавања различитости? (Павловић, 2011, стр. 402). Демократска политика интеграције захтева јавно признање етнокултуралних група и обезбеђена индивидуална и групна права како би се створили елементарни услови за укључивање националних мањина у државу и друштво.

### 2.3.2 Појам и обележја националних мањина

Традиционално се при употреби појма мањине обухватају друштвене групе које се разликују на основу расних, верских, етничких и језичких карактеристика. Као две главне одлике поменутих друштвених група можемо издвојити следеће: прво, јасно се разликују од већине становника на основу одређених културних и етничких одредница, односно апстрактних карактеристика идентитета; друго, желе да сачувају повезаност међу члановима и посебан начин живота. Иако су етнокултуралне групе веома сачињене од хетерогених скупина, њихови захтеви имају две важне заједничке особине: „а) они надилазе познати скуп општих грађанских и политичких права индивидуалног грађанства заштићених у свим либералним демократијама и б) усвојени су са намером да се признају специфични идентитети и потребе етнокултуралних група и да се за њих направи место“ (Кимлика, 2009, стр. 369).

Узроци који доводе до настанка националних мањина, и других етнокултуралних група кроз историју су били разнолики, али као најчешће можемо издвојити: сеобе народа, присилна иселјавања, померање граница након ратних сукоба, промене политичких граница међу државама које доводе до настајања нових држава, економске миграције и сл. Од узрока који доводе до настанка различитих етнокултуралних мањина, као и тога да ли се нација поима као политичка или етничка категорија зависе и критеријуми, класификације, дефиниције и одређивања неке етнокултуралне групе као националне мањине (Становчић, 2008, стр. 484).

Зашто је важно дефинисати националне мањине? Одговор је веома једноставан: да би се знало ко је титулар права и да бисмо знали коме су намењене политике интеграције.<sup>40</sup> Тешко је примењивати одредбе било ког међународног документа који регулише права националних мањина ако не знате на кога се дефинисана права и односе. Међутим, упркос чињеници да су мањине предмет одредби различитих међународних конвенција и резолуција, у међународном праву не постоји сагласност око садржаја појма националне мањине нити постоји правно обавезујућа дефиниција овог појма (Capotorti, 1977, p. 5). Као разлог за непостојање универзалне и међународно прихваћене дефиниције наводи се то што је појам „мањина“ неодређен, стога ниједна дефиниција не би била довољно општа и прецизна тако да обухвати карактеристике свих националних мањина које би могле да постоје (Rehman, 2000, p. 14). Други разлог зашто нема јединствене дефиниције националних мањина у међународном праву је и то што државе немају јединствен став о томе кога заправо треба сматрати националном мањином и то што свака држава тежи ка томе да формулише мањинске политике сходно својим потребама и интересима. Оваквим приступом државе себи обезбеђују довољан маневарски простор и на известан начин спутавају усвајање дефиниције мањина која би била прихваћена у релевантним међународним документима. Анализирајући истраживања Франческа Капотортија, специјалног известиоца Поткомисије за спречавање дискриминације и заштиту мањина УН, Становчић долази до истог закључка: поједине државе избегавале су да прихвате било каква општа начела или одредбе, а нарочито дефиницију националне мањине, и захтевале да се проблеми решавају зависно од узрока који су довели до јављања мањина. А као најважнији узрок који намеће потребу да се регулише заштита мањина, нарочито се истичу територијалне промене, тј. промена граница (Становчић, 2008, стр. 484). Становчић такође наглашава да се током и после Другог светског рата поставило питање заштите националних мањина, али је нагласак стављен на индивидуална права. Односно, људска права, па и самим тим и права етничких, верских или језичких група припадају појединцима као члановима тих група, а не мањинама као посебним групама. Ово се видело као најбоље решење како би се избегле негативне стране заштите националних мањина, које су нарочито дошле до изражаја између два светска рата, када се утврђен међународни систем заштите националних мањина показао као неефикасан, а мањине су често биле и повод за мешања једних држава у унутрашњу политику других држава. Становчић напомиње да је све до 1950. године у свим документима у вези са заштитом мањина била у употреби синтагма „расна мањина“, а не израз „етничка мањина“ (Становчић, 2008, стр. 487-88). Узимајући све наведено у обзир, не чуди што два међународна документа, која можемо издвојити као најзначајнија и најуваженија када говоримо о заштити националних мањина, а то су Декларација УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина (1992) и Оквирна конвенција Савета Европе за заштиту националних мањина (1995), не садрже дефиницију националних мањина. Морамо напоменути да ни наука није добацила даље од међународног права. До данас није постигнут консензус у научним круговима око тога која је дефиниција националних мањина прихватљива и довољно садржајем општа, а појмовно прецизна да би обухватила ову сложену и комплексну материју (Башић, 2018, стр. 61).

Једна од вероватно најпознатијих и често цитираних дефиниција је она који је предложио извештач Поткомисије за спречавање дискриминације и заштиту мањина Франческо Капоторти (Francesco Capotorti) и она гласи: „Националне мањине се односе на групу грађана која је бројчано мања од остатка државе и која је у недоминантном положају, а чији чланови, држављани дате државе, имају етничке, верске и језичке карактеристике

---

<sup>40</sup> Ко може бити титулар права је важно са аспекта уважавања правних захтева које колективитети, у овом случају националне мањине, постављају испред државе. Не заступамо став да се све може подвргнути нормама и да је довољно само формално уредити права, напротив, управо ћемо на примеру Србије показати да декларативно гарантовање права националних мањина није довољно да би се задовољиле потребе и интереси припадника националних мањина.

другачије од остатка становништва и исказују, макар имплицитно, осећај солидарности који је усмерен на очување своје културе, традиције, вере и језика.“ (Caportoti, 1977, p. 96)

Дефиниција националних мањина, коју је предложио Савет Европе у оквиру Препоруке 1134 из 1990. године<sup>41</sup>, ослања се у великој мери на поменуту дефиницију Капотортија. Оно што је важно истаћи је да су у овом документу приликом дефинисања раздвојили појмове националних (пар .11) и језичких мањина (пар. 12), а разлика се огледа пре свега у спектру права које уживају као групе једни и други. Тако да се националним мањинама гарантују: право политичког и правног признања у државама у којима живе; право на заштиту и унапређење властите културе; право на оснивање сопствених образовних, религијских и културних установа; право да учествују у доношењу и спровођењу одлука у питањима које су од кључног значаја за заштиту националног идентитета; уз напомену да се сваки припадник националне мањине мора придржавати обавеза које проистичу из добијеног права на држављанство или пребивалиште у некој од земаља Европе.

Право језичких мањина се тиче пре свега употребе језика у приватном и јавном животу дате мањине. Конкретно, мањине имају право на: употребу личног имена, истицање локалних назива, имена улица и других топографских знакова и на језику националне мањине; право на употребу језика у образовању, судском поступку, у органима државне администрације и јавне управе, јавног информисања, у економском и друштвеном животу.<sup>42</sup>

У члану 2 Нацрта Европске конвенције за заштиту националних мањина<sup>43</sup>, који је предложила Радна група за мањине Комисије за демократизацију путем права (тзв. Венецијанска комисија), понуђена је дефиниција само за термин *мањине*, а не за националне мањине. И у овом документу се прати логика раздвајања етничких, религијских и језичких мањина (чл. 2 пар 2), док се већ у наредном члану све три групе обједињују у назив национална мањина, док се у каснијем делу текста употребљава углавном само термин мањине. Управо инсистирање на разликовању националних, религијских и језичких мањина је класичан израз неслагања међу државама које све етничке/језичке скупине треба уврстити у националне мањине.

Прецизнију дефиницију нам нуди Жил Дешен (*Jules Deschenes*) који националне мањине одређује као „групу грађана одређене државе која чини мање од половине популације у тој држави, која је у недоминантном положају и одликује се етничким, верским или језичким карактеристикама различитим од већине становништва, а чији чланови су међусобно солидарни и мотивисани, макар имплицитно, колективном вољом за преживљавањем и чији је циљ да постигну правну и фактичку једнакост са већином.“<sup>44</sup>

Вил Кимлика разликује пет етнокултуралних група: националне мањине, имигранти, изолационистичке етнорелигијске заједнице, метеци и расно подвојне заједнице и свака ова група захтева засебан модел мултикултурализма. Увођењем ове класификације Кимлика жели да разјасни две ствари: која су то права етнокултуралне групе захтевала од државних органа као одговор на већинско грађење нације и у којој мери сузахтеви које ове групе износе пред јавност и власти у складу са либерално-демократским принципима (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 36-37). Аутор у дефинисању националне мањине, попут Дешена и

<sup>41</sup> Recommendation 1134 (1990) on the Rights of Minorities, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, <http://semanticpace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnVvZS5uZG90xNTE2OCZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZG90xNTE2OCZsYW5nPUVO&xsltparams=ZmlsZWkPTE1MTY4>, интернет страници приступљено 22. јун 2018

<sup>42</sup> Европска повеља о регионалним и мањинским језицима, члан 1, текст повеље погледати на: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19820>, приступљено: 08.10.2018.

<sup>43</sup> <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15168&lang=en>, интернет страници приступљено: 22. јун 2018.

<sup>44</sup> *Jules Deschênes, Proposal Concerning a Definition of the Term 'Minority'* UN Document, E/CN.4/Sub.2/1985/31 (14. Мај 1985) р. 181. Интернет страници приступљено 03. октобар 2018. године, <https://digitallibrary.un.org/record/88267>. Приликом одређивања дефиниције се водио дефиницијама које су понудили различити аутори, између осталог и Франческо Капоторти.

Капотортија, полази од њихових доминантних разлика у односу на већину. Али Кимлика истиче да националне мањине не треба посматрати искључиво као групе засноване на пореклу, већ као културне групе, географски и историјски компактне мањине које настају заједничко тло и себе доживљавају као посебан тип друштва унутар шире друштвене заједнице (Кумлика, 2001, стр. 54). Према тумачењу овог аутора националне мањине можемо посматрати као самоуправна друштва која су инкорпорирана у ширу заједницу. Поред тога што сва три аутора националне мањине дефинишу као групе које се разликују по пореклу, језику, религији и култури, и Дешен и Кимлика дају ипак прецизнију дефиницију од Капотортија јер полазе од става да је циљ деловања националних мањина успостављање правне једнакости са већином.

Из наведеног закључујемо да је опште прихваћено да се приликом одређивања да ли је нека етничка група и национална мањина полази пре свега од разликовања објективних критеријума попут: малобројности, религијских, културних и језичких одлика које је јасно разликују од већине; субјективних критеријума, односно осећаја групне припадности и солидарности који се огледа у жељи припаднике те групе да постојеће специфичности очувају. Аутори који се првенствено воде објективним факторима приликом дефинисања која то група може бити национална мањина спадају у групу која етницитет тумачи на један есенцијалистички начин. Међутим, етнички идентитет се у овом раду схвата као друштвени конструкт. Пратећи конструктивистичку интерпретацију етноса дефиницију која најадекватније описује појам националне мањине понудио је Роџерс Брубакер (*Rogers Brubaker*). Аутор полази од става да појам националне мањине не смемо посматрати као само дату етнодемографску чињеницу. По својој природи то није статичан појам, нити су по својој структури националне мањине хомогене групе. Аутор националне мањине дефинише као релационо поље и унутар тог поља постоје различити актери који имају сопствене визије и стратегије и често супротстављене интересе, и самим тим и различите захтеве са којима иступају (Brubaker, 1996, pp. 13-22).

Приликом дефинисања термина мањина не морамо се нужно везивати само за величину групе, већ и за степен присутности култура мањина у јавном простору (Тамир, 2002, стр. 144). Отвореност јавног простора и шанса да се утиче на најважније друштвене и политичке одлуке су уједно и два најважнија проблема са којима се националне мањине суочавају. Проблем дефинисања националних мањина је у ствари проблем правног, али пре свега политичког признања националних мањина. Ако је идеал демократије да се сви грађани друштва морају третирати као слободни и једнаки и ако уважимо став да је културна припадност важна за контекст избора, онда права морају свима бити једнако доступна, уосталом то налажу и начела правде.

Односи између државе и етнокултуралних заједница које су њени субјекти су сложени и разликују се зависно од друштвеног и политичког контекста. Уколико не прихватамо да увидимо ове разлике, уз све ризике које носи ова „релативизација“ процеса интеграције, ризикујемо да упаднемо у замку једнообразности и не увидимо последице које наведене разлике имају на формулисање и вођење политике. Политика интеграције захтева не идентичан третман различитих друштвених група, већ диференциран приступ који подразумева уважавање разлика. Рушењем мита о етнокултуралној неутралности прихвата се чињеница да једнакост и равноправност нису исте вредности. С друге стране, истовремено се отворило питање на којим начелима и принципима треба да почива политика интеграције, која права подразумева и ко су актери у овом процесу. Наредно поглавље одговара на поменуто питања.

### 3.0 ПОЈАМ И ОСНОВНИ МОДЕЛИ ИНТЕГРАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

#### 3.1 Политика интеграције националних мањина као изазов за демократску (не)стабилност

У плуралним друштвима се често мултиетничност друштва види као претња стабилности, видели смо да ове зебње деле и различити политички теоретичари, сматрало се да је за успешно функционисање либерално-демократских институција, ако не потребно онда свакако пожељније, да државе буду културно и национално хомогене. Тврдња да национална хомогеност игра одлучујућу улогу у процесу успешног функционисања либерално-демократских институција је демантована појавом успешних демократија попут Швајцарске и Белгије. Све већи број теоретичара унутар либералне теорије прихвата мултиетничност дрштва као неминовност и улажу се напори да се развију институционални механизми за превазилажење структурних препрека и неједнакости са којима се суочавају припадници националних мањина у традиционалним националним државама (Smith D. J., 2014, p. 15). Теорија мултикултурализма показује најмање две ствари: прво, да државне/националне институције промовишу националну културу и да су уређене у складу са потребама и интересима титуларне нације, мит о етнокултуралној неутралности државе је срушен; друго је да индивидуална права уткана у концепт грађанства нису довољна и не могу на адекватан начин решити неједнакост положаја са којим се суочавају припадници мањинских заједница. Критеријуми заговарања и одбране мањинских права постају начела етнокултуралне правде. Другим речима, концепт политичке заједнице сачињен од једнаких грађана мора бити употпуњен пружањем додатних и засебних права националним мањинама, права која се могу применити колективно, као што су, на пример, право на очување културе или право на образовање и школовање на матерњем језику, односно право на употребу матерњег језика у јавном животу, државним и локалним институцијама (Марковић & Павловић, 2019, стр. 84).

Стварност која долази након пада Берлинског зида и талас етничког национализма у посткомунистичким друштвима поново покреће питање утицаја национализма, односно мултиетничности друштва, на процес демократизације и поново се креће у потрагу за најадекватнијим политикама интеграције које би ојачале друштвено јединство. Након пада комунистичких режима, државе и друштва некадашњег „источног блока“ су морале ући у политичку и друштвену трансформацију. Током ове трансформације паралелно су текла три процеса: (ре)изградња државе и националног идентитета, консолидација демократије и интеграција националних мањина. Политичке елите у већини посткомунистичких држава су полазиле од, у политичкој теорији сада превазиђене идеје, да национална хомогеност јесте предност приликом консолидације демократије. И није се крила намера да ове државе у процесу трансформације виде прилику да себе изграде као национално хомогене државе. Националне мањине су се, у највећем броју случајева, доживљавале као групе које носе велики потенцијал за нарушавање друштвене стабилности и кохезије. Мултиетничност друштва се овде опет појавила као претња. И ту долазимо до кључног питања, како су националне мањине реаговале на овај процес (ре)изградње државе и идентитета титуларне нације, којим стратегијама су прибегавале, којим ризицима су биле изложене и какве захтеве су постављале испред *нових* институција. Одговоре на поменута питања ћемо тражити у теорији мултикултурализма Вила Кимлике, конкретно у тврдњи да се мањински национализам мора посматрати пре свега као одговор на већинско грађење нације.

##### 3.1.1 Решавање статуса националних мањина у посткомунистичким државама

Ово поглавље је посвећено решавању статуса националних мањина у посткомунистичким државама. Циљ овог поглавља је био да направимо увод у историјски, друштвени и политички контекст решавања статуса националних мањина у Републици



Србији. Предуслов за спровођење успешне политике интеграције јесте постојање политичке воље и међусобног поверења и разумевања између припадника мањине и већине. Досадашње искуство нас учи да је предмет политике према националним мањинама све више питање статуса, а не права. Права не гарантују и адекватан статус у друштву и то је показало управо искуство посткомунистичких земаља.

Под транзиционим друштвима у овом раду подразумевамо новонастале државе које су своју државност обновили и изнова оствариле након пада комунистичког режима у Источној, Средњој и Југоисточној Европи. Већина ових држава је након ослобађања од окова комунизма, коначно након пет деценија, добила прилику да обнови или изнова крене у пројекат изградње властите нације.<sup>45</sup> Политике интеграције и међуетнички односи су у овим државама оптерећени јаким етнонационалистичким набојем који прожима и оптерећује готово све сфере живота. Кимлика напомиње да су либералне демократије потцениле издрживост етничког идентитета националних мањина и да је потискивање мањинског национализма била грешка из емпиријских и нормативних разлога (Кимлика, 2009, стр. 388). Нажалост, ову лекцију није успешно савладала ни већина посткомунистичких земаља. Ова друштва су биле суочена са огромним изазовима који су били озбиљна препрека њиховом демократском развоју и који су додатно отежавали решавање већ само по себи довољно компликованог мањинског питања. Након пада комунистичких режима, који су у појединим случајевима довели и до распада држава (СФРЈ и СССР), ова друштва су ушла у процес транзиције који је подразумевао да се донесу кључне одлуке које ће имати далекосежне последице на њихов развој. Неки од бројних изазова који су од виталног значаја за развој сваке заједнице су били: одлучити о томе који је најпожељнији пут економског и привредног развоја; могућност успостављања демократије и либерално-демократских институција; на којим ће се основама изградити национални идентитет; место религије у друштву; како промишљати о комунистичкој прошлости и наслеђу и на који начин га уградити у заједничко искуство и историју и сл. Поред свих наведених изазова, транзициона друштва су била суочена и са изазовима интеграције националних мањина, које су свакодневно иступале са различитим захтевима за повећавање степена аутономије у оквиру новонасталих држава како би заштитили властиту културу и имали могућност да учествују у пројекту грађења властите нације. Не сме се заборавити и да је процес демократске интеграције друштва у бившим републикама етничких федерација (СССР и СФРЈ) додатно оптерећен и превазилажењем ратних сукоба које је узроковала *етнонационална грозница* и борба већинског и мањинског национализма. Узрок може лежати и у томе што су некадашње комунистичке федерације, које су предвиђале висок степен аутономије за своје јединице, сада замењене одлучним и врло централизованим државама-нацијама које нису остављале много простора за компромис и договор. Националне мањине су приликом суочавања са већинским грађењем нације имале пред собом четири избора: 1) емиграција; 2) интеграција у већинску културу; 3) изношење захтева за успостављање мањинске самоуправе; 4) трајна маргинализација. Свака од ових могућности може бити основа за развијање различитих стратегија међу националним мањинама. Различите политике интеграције су управо резултат различитих стратегија које настоје да изнедре најбољи начин како да се умањи притисак којем су изложене националне мањине приликом државног грађења нације. Захтеви које разне етничке групе постављају могли би се свести на оне које се тичу: 1) идентитета; 2) индивидуалних права и слобода и колективних права мањинских група; 3) обезбеђено учешће у власти путем (*power sharing*); 4) Тежња етничких група да успоставе контролу над природним ресурсима на територијама где живе, или на које претендују, односно тежња да учествују у расподели друштвеног богатства (Становчић, 1996, стр. 51). Држава на ове четири групе захтева може одговорити следећим уступцима: 1) креирањем и спровођењем мултикултуралних политика; 2)

<sup>45</sup> Морамо нагласити да ове државе постају сукцесори некадашњих комунистичких држава, потписница различитих међународних споразума, па и оних који регулишу права националних мањина, чиме преузимају обавезу да потписана документа поштују и спроводе.

увођењем самоуправе и језичких права; 3) успостављањем механизма уговорних права и права на земљиште; 4) изузимањем из законских одредби (Кимлика, 2009, стр. 385). Уз једну напомену да се наведеној класификацији може прикључити и модел културне аутономије који се најчешће и примењује у посткомунистичким земљама. Неке етнокултуралне заједнице се могу уклопити у сваку од ових категорија, док се неке могу поистоветити са обе или више.

Након пада комунистичких режима и распада етничких федерација уследила је политичка и друштвена трансформација ових друштава, у овом процесу једна од незаобилазних тема је била решавање статуса аутохтоних мањина – етничких група које су статус националних мањина стекле за време комунистичког режима и *нових* мањина, односно етничких заједница које су пре распада државе имале статус конститутивног народа. Душан Јањић, изучавајући распад Југославије, закључује да се разлика између ове две групе огледала у томе што се *старим* мањинама додељују права која им омогућавају чување и неговање националног идентитета, док се *новим* мањинама та права ускраћују и често се иде ка томе и да се насилно асимилују у већинску нацију. Овај процес је нарочито дошао до изражаја у посткомунистичким друштвима, која су себе настојала да изграде као национално хомогене државе (Јањић, 2010, стр. 210).

Процес интеграције националних мањина у новонасталим државама је отворио врло занимљиву проблематику стечених колективних права националних мањина током претходног режима. Пракса је показала да су новонастале државе неретко ускраћивале правно и политичко признање појединим етничким групама, чиме су ове мањине доведене у врло незавидну ситуацију без шансе да се изборе за колективна права која уживају неки други етнички идентитети који су јавно признати. Оваквом развоју догађаја је у великој мери допринело и то што су међународни стандарди превише толерантни, неки би рекли и превише попустљиви, према државама потписницама, дозвољавајући им да уреде положај националних мањина у складу са својим националним приликама. Последица је да члан 27. Међународног пакта о грађанским и политичким правима постаје предмет свачије сопствене интерпретације: свака влада може да негира постојање мањина на својој територији (Димитријевић, 1996, стр. 334). Сагледано из садашње перспективе, обећање држава да ће новоформирано режимом обезбедити једнакост свих грађана поштовањем индивидуалних права сваког грађанина, у ситуацији када већинска нација улаже максималне напоре да формира своју државу- нацију, било је више него неубедљиво. Недостатак консензуса око мањинских права у међународном праву је често коришћен као изговор да се колективна права националних мањина која су стечена за време комунистичких режима, или укину или редукују на прихватљив ниво како се не би угрожавао пројекат изградње већинске нације. Да подсетимо на упозорење које је Кимлика упутио доносиоцима одлука ових земаља: доминантна етничка група има обавезу да током свог пројекта изградње нације води рачуна и о правима националних мањина, како би мањине имале шансу да себе заштите као посебне етнокултуралне групе (Кимлика, 2002 стр. 45). Начин на који су стечена права националних мањина интегрисана у правни систем нове суверене државе је био јасан показатељ да ли ће новоизабрани режим имати довољно политичке воље да крену у пројекат изградње нације под елементарно фер условима.

Различите су процене о одговорности комунизма за савремени национализам, као и за различите одговоре на решавање статуса националних мањина у годинама након пада Берлинског зида. Загорка Голубовић, изучавајући основне проблеме југословенског друштва осамдесетих година, закључује да је национализам уграђен у систем, а не само да извире из њега (Голубовић, 1988, стр. 79). Према оцени Војина Димитријевића примена марксистичког решења за национално питање је подразумевала стално уситњавање и измишљање етничких група. Тако су комунистички режими кроз званичну статистику стално покушавали да термин национална мањина замене неким безазленијим термином попут *народности* како би

указали на нумеричку инфериорност националних мањина (Димитријевић стр. 330-332).<sup>46</sup> С друге стране, поједини аутори оцењују да су југословенски комунисти на темељу једнакости нација једини истински напредовали према решењу националних сукоба у вишенационалној држави (Siton-Votson, 1980, str. 148). На истом трагу је и тврдња да неуспех комунизма да укроти национализам није ништа већи од либерализма, либералне демократије су можда биле још мање способне да обуздају национализам (Фехер, 1991, стр. 570).

Јанг сматра комунистички режим одговорним за експлозију потиснутог етнонационализма. Према оцени Јангове главне одлике комунистичког режима су: 1) слаб осећај групног идентитета; 2) постојање веза између различитих етничких заједница (мешовити бракови); 3) институционално призната права националних мањина. Јангова се пита како то да је и поред свих ових одлика дошло до оружаних сукоба узрокованих етнонационалном хистеријом? Према тумачењу ауторке постоје два узрока. Као први узрок наводи ограничену политичку слободу. Услед постојања једнопартијског система који је ограничавао политичку слободу, групни конфликти су били потиснути. Други узрок је проблем логике идентитета, односно схватање другог. У кратком осврту на сукобе деведесетих и рат у Хрватској и Босни и Херцеговини објашњава да *други* није само стран, већ је и зао. Све нације на простору бивше СФРЈ су након распада кренуле путем доказивања њихове специфичности, односно разлике у односу на друге. Фокус политика је био на разликама и свака сличност са оном другом групом се пориче. Закључује да с обзиром на то да је свака република у СФРЈ имала по неколико различитих идентитетских (етничких) група између чијих чланова је постајао значајан степен интеракције и утицаја (бракови и пријатељства). Помешаност унутар група је била дубока, а разлике дубоко потиснуте услед карактеристика система, чиме су се створили услови за избијање насилних сукоба оног часа када неко од њих одлучи да се одвоји и прогласи јединственим тражећи територију и хомогену државу. Тако долази до политике асимилације унутар нових националних држава, а жртва те асимилације су етничке мањине (Young, 1995, pp. 166-171). Општа атмосфера у друштвима Источне и Средње Европе и услови у којима су националне мањине стицале свој статус се могу описати као једна врста националистичке екстазе.<sup>47</sup> Димитријевић оцењује посткомунистичке државе као државе „латентне дискриминације“ (Димитријевић, 1996, стр. 335). Данас се та оцена чини више него адекватном јер су националне мањине у новонасталим државама често маркиране као друштвене групе са забрињавајуће великим потенцијалом за нарушавање друштвене стабилности и кохезије. Оваква политика према националним мањинама је у великој мери проузрокована нереалним страхом владајуће структуре да ће побољшање положаја националне мањине неминовно водити слабљењу снаге већинске нације (Лошонц, 1996, стр. 190). С друге стране, било је више него очигледно да се у посткомунистичким земљама, посебно ако се ради о вишенационалним друштвима, држава са државним апаратом на челу налази у озбиљној кризи и са структуралног и са функционалног аспекта (Васовић, 1996, стр. 35).

Подсетимо да су западне вишенационалне државе схватиле да су покушаји да се сузбије мањински национализам контрапродуктивни и опасни, а решење за етничке поделе са којим се суочавају њихова друштва пронашле су у федерализму или различитим моделима територијалне аутономије. Кимлика исправно примећује да у земљама Источне Европе постоји врло изражен отпор према федерализму и/или другим облицима територијалне аутономије за националне мањине. Аутор, наводећи искуства СФРЈ И СССР као пример,

<sup>46</sup> Као емпиријски пример ове тврдње Димитријевић наводи тумачење националиста да су Македонци ванбрачно дете комунизма.

<sup>47</sup> Војин Димитријевић то описује овако: „Све мањине, старе и нове, треба да живе у атмосфери хвалисавог позивања на супериорност доминантне нације, на њену славу и победничку прошлост (неретко управо над нацијама којима мањине припадају) окружене реториком омаловажавања, исмевања и мржње, склоношћу пројектима будућих ограничења и искључивању елемената који не припадају нацији, и, што још више узнемирава, изазивање националне и верске мржње остаје некажњено.“ (Димитријевић, 1995, стр. 333.)

наглашава да су државе прихватале аутономију као реалну опцију за решење етничког конфликта само у случају када не постоје велике шансе и изгледи за остварење победе на војном плану. Кимлика издваја четири групе узрока оволиког отпора према територијалној аутономији као моделу за решавање статуса националних мањина. Први је страх од нелојалности националних мањина и посматрање захтева националних мањина само као увод у сепаратистичке политике, а други наслеђе и искуство са *псеудофедерализмом* из комунистичких режима. Можемо се сложити са Кимликином оценом да је федерализам био само механизам централизоване контроле над изражавањем и истицањем етничитета како би се уклонила и најмања могућност етничке мобилизације која би била независна од комунистичке партије. Трећа група узрока је постојање матичне државе националне мањине и то у непосредном суседству. Кимлика нас подсећа да су у већини најтежих сукоба у Централној и Источној Европи биле укључене оне националне мањине које у свом суседству имају матичну државу, и не само то, већ је постојала реална опасност да се неадекватан положај националних мањина користи као образложење за војну интервенцију. Четврти узрок су историјски односи између националних мањина и спољних сила. Често су владајуће структуре новонасталих држава оптуживале припаднике националних мањина да су савезници и сарадници различитих спољних сила које су у прошлости тлачиле припаднике већинског народа (Кимлика, 2002, стр. 76-80) и (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 77-80). Морамо рећи да страх новонасталих држава од утицаја спољних сила није увек био нереалан. Велике силе су умеле да користе мањинско питање као повод за мешање у унутрашње послове других држава и ширење сопственог утицаја, то се увек мора имати у виду када се анализира решавање статуса националних мањина у посткомунистичким земљама. Пети фактор који бисмо додали јесте да је страх већине држава да примени федерализам као модел организације власти условљен и могућностима ефикасне блокаде парламента и других институција од стране мањинских група (Башић, 2018, стр. 137). Побројани фактори су важни јер су у великој мери утицали на прихватање три претпоставке у земљама Централне и Источне Европе: 1) доживљавање националних мањина као нелојалних, и то не само према земљи у којој живе, већ су оптужене и да сарађују са непријатељем; 2) уважено мишљење да јака и стабилна држава захтева слабе националне мањине и међуетнички односи се посматрају само као игра нултог збира, стога нема простора за компромис; 3) решавање статуса националних мањина се посматра искључиво кроз призму националне безбедности; (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 81). С друге стране, тврдоглаво одбијање било какве идеје федерализма повукло је за собом и велико зазирање од модела консоцијације или регионалне државе, као у пракси колико-толико проверених модела за превазилажење међуетничких сукоба и тензија.

Велику идеолошку и вредносну конфузију приликом решавања статуса националних мањина у транзиционим друштвима је унело то што се занемарио аспект правде, питање праведности је гурнуто под тепих под притиском (не)реалних безбедносних претњи које су свој лик добијале у различитим манифестацијама мањинског национализма. У оваквој атмосфери која се неговала у друштву, захтеви националних мањина се сигурно нису могли сматрати легитимним и оправданим, напротив, они су увек били увод у нове расправе о томе како су мањине само препрека која се мора уклонити са пута како би се коначно заокружило стварање независне државе. Не смемо сметнути с ума да је политика мултикултурализма која се примењује на балканским просторима имала као основну функцију да обузда насиље и да предупреди даљи развој насиља нарочито у Босни и Херцеговини и на Косову (Башић, 2018, стр. 133). Приликом процене домета ових политика то се увек мора узимати у обзир. Већина посткомунистичких држава Источне и Средње Европе, а нарочито оне на тлу некадашње Југославије, још увек живе од националистичког набоја који је прожео њихове уставе и законе. Једини прихватљив циљ за ове земље је био стварање независне државе, све друге

опције су се доживљавале као неуспех или неправда<sup>48</sup>. Порука Ирис Марион Јанг народима посткомунистичких земаља је да одвајање и формирање нове независне државе није добар одговор на конфликт. Истиче да ће ове земље због економске, политичке и културне повезаности, која је проистекла из фузије различитих етничких група за време комунизма, морати да сарађују хтеле оне то или не. Најбољи доказ за изнету тврдњу јесте промовисање регионалне сарадње током процеса европских интеграција на Балкану. Регионална сарадња се наметала као услов од стране Брисела, јер ЕУ није желела да у своје границе увезе нове конфликте и проблеме. Али се не сме заборавити ни да су регионалну сарадњу често постављале као циљ и политичке елите екс-ју земаља. Регионална сарадња се препознала као погодан оквир за закопавање ратних секира и превазилажења нагомиланих проблема из периода рата. Питање је колико је која земља Западног Балкана била успешна у овој политици, али је чињеница да су све владајуће структуре у већој или мањој мери истицале регионалну сарадњу као реалну потребу и као неопходни услов за развој, како сваке земље појединачно, тако и целокупног региона, уз напомену да је регионална сарадња најбољи пут ка ЕУ. Испоставило се да је пут до Европске Уније у ствари реновирање пута некадашњег братства и јединства.

Можемо се сложити са Кимликином оценом да феномен матичне државе није био тако важан аспект у решавању статуса националних мањина на Западу као у земљама Централне и Источне Европе. Односе између националне мањине, матичне државе и новнастале нације-државе први је истакао Роџерс Брубакер са намером да докаже да искуство распада СССР и СФРЈ намеће потребу да се решавање националног питања у Новој Европи<sup>49</sup> анализира и објасни из нове аналитичке перспективе. Брубакер односе националне мањине и *нове* националне државе, државе у којој живе мањине, уводи и феномен матичне државе, као фактора који може утицати на динамику интеграције мањина у новој националној држави. У складу са начелима конструктивистичке теорије, сваки од ових ентитета аутор дефинише као политички конструисане појаве, као политичка поља у коме делају различити актери (организације, партије и покрети) који имају сопствене визије и стратегије и често супротстављене ставове. Односи између поменутих три појма су интерактивни и показују висок степен међузависности (Brubaker, 1996, p. 60), односно промена понашања једног актера, због зависности односа, аутоматски проузрокује и промену понашања друга два актера. Главни аспект ове тријаде, како сам аутор истиче, је међусобни мониторинг три поља. Актери у сваком пољу врло помно посматрају актере у друга два поља и сваки актер има своју интерпретацију. Шанса за избијање конфликта између наведена три ентитета се врло лако може променити услед промене прилика.<sup>50</sup>

Претходно смо истакли да су посткомунистичке земље државе које су ушле у пројекат изградње властите нације и да су националне мањине често биле мета ових националистичких политика. Од исте премисе полази и Брубакер. Новонастала држава ће тежити да се декларише као држава једног народа, једне културе и једног језика, али она то *de facto* није, јер постоје мањине које тврде да се разликују од већине и инсистирају да те разлике постану део идентитета нове државе. Представници мањине неретко захтевају да решавање свог статуса у новој националној држави надгледа држава коју они доживљавају

---

<sup>48</sup> Врло упечатљив опис ове жеље за стицање независности по сваку цену дао је Горан Башић: „централноевропске државе су историју европских подела обогатиле јанусовски лицемерном етничком хомогенизацијом чији је крајњи циљ био осамостаљена, национална држава“ (Башић, 2018, стр. 122).

<sup>49</sup> Овај израз аутор користи за посткомунистичке земље Централне и Источне Европе, односно за државе које су настале након пада Берлинског зида.

<sup>50</sup> Давид Смит (David Smith) такође истиче да је висок степен међузависности у тријади новоформирана држава, националне мањине и држава матица на територији централне и источне Европе довео до ратова и сукоба, и да доказе за то нећемо наћи само у давној већ и у блиској прошлости

као „матичну“ државу<sup>51</sup>. „Матичне“ државе често користе ове захтеве националних мањина као средство за своју ревизионистичку политику са идејом да поврате оно што сматрају да им је одузето у неким претходним ратним сукобима. Да ли ће се новонастала држава доживети као репресивна у сваком покушају изградње нације, не зависи само од тога како водећа политичка елита то перципира, већ зависи и од тога како овај процес доживљавају и националне мањине и матична држава (Brubaker, 1995, pp. 110-111). Ако национална мањина формира интерпретацију да је новонастала држава репресивна, њена политичка мобилизација ће ићи брже и захтеви ће бити већи, а испуњење истих ће сигурно подразумевати озбиљније друштвене и политичке реформе. Са друге стране, новоформирана држава ће захтеве мањине доживети као издајничке и оптужиће мањину за нелојалност. Матична држава ће због интерпретације мањине да је *настајућа* држава репресивна, уколико сматра ову интерпретацију тачном, променити политику према тој држави и почеће да се меша у унутарње ствари новонастале државе (држава у којој живе национална мањина). Затим новонастала држава гради своју интерпретацију о улози матичне државе и схвата њене намере као злонамерне или иридентистичке.

Управо међуетнички односи на Балкану функционишу по овом принципу, криза изазвана у односима етничких група се по правилу преноси у другу државу и то најчешће матичну државу која тежи да себе представи као заштитницу интереса дате националне мањине. На тај начин решавање статуса националних мањина постаје предмет међудржавних сукоба, а у блажој варијанти постају тема међудржавних спорова и споразума. Поред тога што су ове земље морале превазићи ратну прошлост и сукобе након распада СФРЈ, неке од бивших република су постале сада и матичне државе националних мањина у суседној држави, некадашњој братској републици, а то је додатно замрсило већ нерешене рачуне. У овом контексту посебно је изазован положај Републике Србије, јер је у поређењу са другим народима највећи број Срба остао ван Србије. Срби су као национална мањина најбројнији у Црној Гори, Хрватској, Словенији (иако овде немају правно признати статус), имају статус конститутивног народа у Босни и Херцеговини, а ако се узме у обзир и самопроглашена држава Косово и ту су друга етничка заједница по величини. Други проблем са којим се суочава Србија је то што као матична држава српског народа, директно може бити увучена у спорове између српске мањине и представника власти сваке од ових држава. Позиција Србије је додатно отежана и због тога јер је она етикетирана као главни агресор за време сукоба деведесетих и зато што је она те ратове изгубила.<sup>52</sup> Следећи отежавајући фактор је то што је Србија једна од потписница Дејтонског споразума и што нема још увек завршене преговоре о статусу Косова, покрајине која је 2008. године самостално прогласила независност. Коначно, највећи број матичних земаља националних мањина у Србији су чланице Европске уније (Бугарска, Румунија, Хрватска, Словенија, Мађарска, Словачка) и њихова улога током процеса европских интеграција може бити од изузетног значаја.

На примеру Републике Србије смо хтели да укратко илуструјемо колико је важно да се мањинско питање смести у један шири контекст регионалне сарадње и стабилности. Аналитички троугао Брубакера (тријада: новонастала држава – мањина – матична држава) помаже нам да боље разумемо етничке конфликте у државама које су настале распадом комунистичких етничких федерација. Без изучавања овог интерактивног односа између ова три ентитета ризикујемо да закључујемо на основу недовољно испитаних премиса. Поред тога, аналитички оквир и релациони односи које је утврдио Брубакер нам омогућују да се процес интеграције не доживљава само као предмет унитарне политике у којој су главни протагонисти држава у којој мањине живе и саме националне мањине, већ у тој драми своју улогу добија и матична држава. Историја је пуна бројних покушаја држава да спроводе

<sup>51</sup> Брубакер за матичну државу користи израз *External Homeland*, док је данас најчешће у употреби термин *Kin-State*.

<sup>52</sup> Овде се узимају у обзир и ратови у БиХ-а (1992-1995), у Хрватској (1991-1995), и на Косову (1998-1999)

надлежности над грађанима истог етничког порекла без обзира на место пребивалишта. Таква агресивна спољна политика има озбиљан потенцијал да угрози међудржавне и међуетничке односе, чиме се повећава шанса од избијања етничких конфликта и угрожава регионална стабилност. Морамо имати у виду да је трка око аутентичности која се одвија међу етничким групама, након промене граница у Централној и Источној Европи, често беспредметна и узалудна јер данас тешко да постоје етничке групе које су оригинални издаци сопствених културних корена. Утицај суседних етноса је уочљив у језицима, традицији, културном наслеђу свих етноса, а испреплетаност етничких и административно-политичких граница појачава значај мултиетничности и мултиконфесионалности у оба региона (Башић, 2018, стр. 140).

Поред наведене три претпоставке које је истакао Кимлика<sup>53</sup>, као специфичности процеса интеграције националних мањина можемо издвојити следеће: 1) примена територијалног принципа, у смислу да свака етничка група има своју државу, није одржива на подручју посткомунистичких земаља јер су у питању етнички хетерогена подручја у којима нема потпуног преклапања етничких и политичких граница (Smith D. J., 2015, p. 163); 2) посткомунистичке земље су након пада комунистичких режима ушле паралелно у три процеса: процес транзиције и изградње либералних демократских институција, процес изградње нације и решавање статуса националних мањина; 3) грађани посткомунистичких држава су се лакше идентификовали са етничком групом из које потичу него са новоформираним политичким институцијама (Smith D. J., 2015, p. 163); 4) одбијање федерализма као начина територијалне организације земље и неприхватање територијалне аутономије као аранжмана за решавање статуса националних мањина; 5) феномен матичне државе је фактор који има велики утицај на динамику односа између националне мањине и новоформиране државе у којој дате мањине живе, чији се утицај може сагледати и као позитиван и као негативан када говоримо о процесу интеграције националних мањина.

Искуство посткомунистичких земаља је показало да у земљама у којима је национално и државно питање решено паралелно или пре увођења демократије, демократске установе су се брже консолидовале или, речено Меркеловим речником, демократије су се укорениле брже и лакше (Меркел, 2004 ). Ово објашњење је изведено из Кимликине теорије о дијалектичком односу грађења нације и изградње демократских установа. Линц и Степан напомињу да тамо где демократска држава још увек није консолидована „политика грађења нације често има потпуно другачију логику од политике грађења демократије“. Ову супротстављеност грађења нације и грађења државе Линц и Степан називају неповољним чињеницама (Linc & Stepan, 1996, p. 25). Неповољне чињенице се огледају у следећем: нова национална држава ће тежити да се декларише као држава једног народа, једне културе и једног језика, а она то *de facto* није, јер постоје мањине које се разликују од већине и не желе да се идентификују са титуларном нацијом и културом и инсистирају да те разлике постану део националног идентитета нове државе. У таквим друштвима паралелно теку два процеса – изградња нације и интеграција националних мањина. Дешавања у земљама Источне и Средње Европе потврђују тезу да се мањински национализам заиста мора посматрати као одговор на већинско грађење нације. Мањински представници, суочени са пројектом грађења нације, траже спас у успостављању сопствених институција како би очували властиту културу и идентитет. У првом делу рада смо закључили да је решавање националног питања у посткомунистичким државама увек подразумевало следеће: обнову или изградњу идентитета титуларне нације, дефинисање националне културе, а оба процеса су увек за

---

<sup>53</sup> Наведене три претпоставке су: 1) доживљавање националних мањина као нелојалних, и то не само према земљи у којој живе, већ су оптужене и да сарађују са непријатељем; 2) уврежено је мишљење да јака и стабилна држава захтева слабе националне мањине и међуетнички односи се посматрају само као игра нултог збира, стога нема простора за компромис; 3) решавање статуса националних мањина се посматра искључиво кроз призму националне безбедности; (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 81).

собом повлачила решавање статуса националних мањина које живе у тим државама. Коначно можемо закључити да у свим посткомунистичким државама етнокултурална припадност постаје значајна и правно призната као одредница у дефинисању правног и политичког положаја одређене заједнице и појединца. Када се овој једначини дода још и процес демократизације, онда се ствари додатно компликују. Најчешће и представници мањине и представници већине деле уверење да су процеси изградње нације неспојиви са грађењем демократских установа. А владајуће структуре, суочене са захтевом националних мањина, живе у паничном страху да ће свако уважавање ових захтева угрозити идентитет или културу титуларне нације, или у најбољем случају изазвати негодовање већине. У том контексту је важно испитати Кимликину тезу да је мањински национализам, нарочито у новим демократијама, ништа друго до одговор на већинско грађење нације.

### **3.1.2 Мањински национализам као одговор на већинско грађење нације**

Већина мултикултуралних друштава и држава се сусрећу са различитим захтевима мањина који могу бити оправдани, односно легитимни и неоправдани, односно нелегитимни. Оправданост, тј. легитимност захтева да се увек мора сагледавати не само кроз призму права националних мањина, већ и из једне шире перспективе односа етничких група, који су по својој динамици сложени и често оптерећени етнонационалистичким погледом на свет. Када се говори о карактеру захтева националних мањина, који често представљају одјек мањинског национализма, да се не би завршило на путу поплочаном илузијама и изневереним очекивањима, мора се поћи од става да припадници националних мањина и припадници већинског народа могу имати различите интересе и политичке циљеве. И не само то, мора се прихватити да различита виђења исте ствари, у овом случају решавање статуса националних мањина, нису девијантна појава, већ нормална одлика плуралног друштва. На који начин се решава проблем овог различитог гледишта јесте оно што разликује либералне демократске државе/друштва од нелибералних и недемократских.

Из приказаног тумачења либералне теорије мањинских права Вила Кимлике, јасно је да он нема дилему која још увек мучи поједине либералне теоретичаре, да ли су групно-специфична (колективна) права националних мањина оправдана. Кимлика ова права види само као корективни механизам који се даје на располагање националним мањинама како би се обезбедили исти услови које је имала и већина приликом изградње нације, што је неопходно и из аспекта етнокултуралне правде. Уз упозорење да либерална демократија, као концепт уређења државе и друштва, инсистира да свака национална група, свеједно да ли је реч о већини или мањини, која је заинтересована и учествује у пројекту грађења нације, мора поштовати право других нација унутар једне јурисдикције да штите и развијају њихове сопствене националне институције (Kymlicka, 2001, pp. 30-31). Ово се увек мора имати у виду када просуђујемо о томе који захтеви националних мањина су оправдани и легитимни.

У претходном делу рада смо видели да је поимање и класификација националних мањина недвосмислено повезана са решавањем њиховог положаја који се најчешће тиче политичког и правног признања њих као групе. Како ће бити дефинисан, тумачен и примењен појам националне мањине, често зависи од самог поимања нације у једном друштву. Другим речима речено, однос доминантне већине и етнокултуралне мањине је често повезан са тим како се тумачи појам нације. У уводном делу рада смо приказали неколико различитих схватања нације и приказано је које гледиште је најрелевантније за ауторку овог рада.<sup>54</sup> Предстојеће странице ће бити посвећене томе како различита тумачења нације у једном друштву утичу на динамику мањинско-већинских односа.

---

<sup>54</sup>Нација се тумачи као модерна друштвена и политичка конструкција, не нужно везана за етничко порекло, у којој су појединци повезани свешћу о заједничкој припадности, а та свест се рађа из веровања у заједничку судбину и из заједничких одлика попут: историје, традиције и културе, које се манифестују кроз заједничке



Зависно од тога како се доживљава политичка заједница и на којим основама се обезбеђује политичко јединство у једном друштву и држави, можемо разликовати политичко и етничко поимање нације. „Данас постоје државе које се заснивају на политичком поимању нације као групе која обухвата најразличитије етничке и верске групе и расе, које заједно чине једну нацију (на пример америчку, швајцарску, француску). А постоје и државе у којима се нација схвата у етничком смислу, као заједница људи истог претпостављеног порекла, језика, традиције, религије, историје, мада ниједан од ових елемената није ни нужан нити довољан, јер ниједан сам као чинилац не одређује потпуно нацију...Појам нације је у Источној Европи, односно Евроазији, па и Африци, етнички обојен, ако не и одређен“ (Становчић, 2008, стр. 482). Игњатијев описује исту појаву наглашавајући да се разликују либералне „грађанске“ нације од нелибералних „етничких“ нација. Етничке нације сматрају да је репродукција етнонационалне културе и идентитета један од најважнијих циљева које пред собом имају државе. Насупрот томе, грађанске нације су неутралне спрам етнокултуралног идентитета својих грађана и одређују националну припадност искључиво кроз приврженост одређеним принципима демократије и правде (Ignatieff, 1993). Кимлика критикује дистинкцију направљену на овој основи јер она у великој мери представља одраз мита о етнокултуралној неутралности либералне државе. О овоме је било већ речи на почетку рада и овде нећемо детаљније анализирати Кимликину критику концепта неутралности либералне државе, већ ћемо само подсетити на најзначајније тезе како бисмо захтеве припадника мањина за групним правима сместили у одговарајући контекст.

Кимлика у неколико наврата на различитим примерима и искуствима земаља Западне Европе доказује да је тврдња да су либерално демократске или „грађанске“ нације неутралне према етнокултуралним различитостима погрешна историјски и концептуално (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 30). Држава сваког дана, доносећи одлуке о језику који се користи у образовним установама, државним службама, захтевима за држављанством и одлукама о територијалној организацији земље, итекако директно утиче на то које ће етнокултуралне групе остати на маргинама друштва, а које ће добити шансу да постану равноправни чланови друштва. Кимлика објашњава да се и у етничким и у грађанским нацијама дешава идентичан процес, а то је интеграција етнокултуралних група у социјеталну културу као део пројекта *грађења нације*. С друге стране, готово све либералне демократије су покушале да прошире јединствену социјеталну културу на читаву своју територију и то су управо радили кроз пројекат грађења нације (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 33). Зашто су либералне демократије западних земаља улагале толико напора да што више етнокултуралних група интегришу у социјеталну културу? Одговор се крије иза уверења да је изградња *једне заједничке социјеталне културе* од виталног значаја за успостављање друштвене једнакости и политичке стабилности у друштву. Односно, либералне демократије су улагале огромне напоре да угуше свест о различитости, нарочито оној која се базира на националном идентитету, јер уколико би се националним мањинама дала могућност да развијају сопствени идентитет, постоји велика ризик да постану нелојалне, а њихова нелојалност може лако израсти у отворене захтеве за сецесијом.

Кимлика одбија да прихвати став да је држава у стању да промовише само једну социјеталну културу, као што то тврде присталице идеје о етнокултуралној либералној држави. Издваја Канаду, Шпанију, Белгију и Швајцарску као примере где држава заиста промовише две или три социјеталне културе. Модел грађења нације Кимлика нуди

---

институције чију легитимност сви припадници нације прихватају. Управо на основу тих заједничких одлика припадници нације разликују себе од других. Нација је појам који је ограничен политичким оквирима, а не територијалним границама. Да би се једна друштвена група могла назвати нацијом, кључно је постојање заједничких политичких институција које могу, али се не морају остварити само у аранжману независне државе-нације. Заједничке политичке институције могуће је устоличити и ван нових државних оквира давањем одређеног степена аутономије одређеној политичкој јединици (то може бити етничка или језичка група или федерална/регионална/локална јединица).

као алтернативу за објашњавање етничких односа у плуралним друштвима и као предност овог концепта види то што нам отвара могућност да из друге перспективе сагледамо оправданост групних права која се додељују националним мањинама. Кимликину тезу да процес грађења нације неизбежно привилегује припаднике већинске културе дели и Чарлс Тејлор, аутор на кога се и Кимлика позива приликом одбране своје тезе. Чарлс Тејлор истиче да грађење нације неизбежно привилегује припаднике већинске заједнице и то објашњава на следећи начин: „Ако модерно друштво прогласи неки језик за „службени“, у пуном значењу тог појма то подразумева да је државно спонзорисан, односно усађен у одређену културу у којој функционишу и економија и држава, тада је очигледно огромна предност људи чији је то језик и култура. Говорници других језика су у значајном недостатку.“ (Taylor, 1997, str. 34). Стога Кимлика сматра да нас инсистирање на разликама између грађанског и етничког модела нације може навести на странпутицу, јер се ретко када програм грађења нације ограничава само на ширење политичких начела и демократских принципа, овај процес такође укључује и ширење заједничког језика и културе. Ако прихватимо да модел грађења нације никад није био и никад неће бити неутралан, онда отварамо врата да захтеве националних мањина посматрамо из нове перспективе, а стандард за вредновање права националних мањина постаје етнокултурална правда (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 35).

Кимлика напомиње да либерални теоретичари нису посветили довољно пажње проблему грађења нације, односно који су то модели грађења нације допуштени у либералним демократијама. Намеће се питање како Кимлика види улогу национализма у моделу грађења нације. Објашњавајући значење припадности нацији, Кимлика попут Хабермаса објашњава значај лојалности политичкој култури и вредностима које промовише. Кимлика се користи Кеновановим речником да је то „батерија“ која покреће западне државе, тј. постојање заједничког националног идентитета мотивише грађане да делују зарад заједничких политичких циљева. Искуства различитих земаља су показала да је национализам једно од најефикаснијих средстава за мобилизацију грађана. Док се „батерија“ може користити и за либералне циљеве попут друштвене правде, демократизације, једнакости могућности, економског развоја, али и за нелибералне циљеве као што су шовинизам, ксенофобија, милитаризам и неправедно освајање. Ово је и разлог зашто је грађење нације заједничко како ауторитарним режимима, тако и демократијама (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 34). Кимлика уместо дискутабилне и острашћене поделе на грађански национализам (који се уважава као прихватљив) и етнички национализам (који се оцењује као неприхватљив) говори о либералним и нелибералним елементима који су присутни у сваком национализму и националистичком покрету, без обзира на то да ли се ради о земљама Источне или Западне Европе. А као разлику између либералног и нелибералног грађења нације Кимлика наводи садржај и степен плурализма и отворености националне културе и могућности које се дају припадницима различитих етнокултуралних група да се укључе у доминантну културу, као и предвиђене механизме за очувања властите културе различитих етнокултуралних група (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 66-72).

Разлика између Западне и Источне Европе постоји, али се она пре тиче тога у којој фази грађења нације се налазе ове земље, него тога да ли је у процесу грађења нација имао примат либерални или нелиберални приступ. Земље Западне Европе се тренутно налазе у фази „одржавања нације“, док су земље Источне Европе, нарочито оне које су стекле независност након пада Берлинског зида, у фази „изградње нације“. Роџерс Брубакер исто говори о посткомунистичким земљама као државама које су још увек у процесу изградње нације и наглашава да се не сме изгубити из вида да су ово недовршене државе у политичком и институционалном смислу. Нова национална држава ће тежити да се декларише као држава једног народа, једне културе и једног језика, али она то *de facto* није, јер постоје мањине које тврде да се разликују од већине и инсистирају да те разлике постану део

идентитета нове државе (Brubaker, 1995, pp. 114-117). Међутим, процес изградње нације се не одвија изоловано, Брубакер, запажа исто што и Кимлика, да паралелно са конституисањем нове националне државе тече и процес интеграције националних мањина и да се ова два процеса у случају земаља Нове Европе морају анализирати упоредо, јер је степен међузависности и утицаја међу њима на јако високом нивоу (Brubaker, 1995). Аналитички и теоријски оквир који су развила поменута два аутора, може бити од велике помоћи приликом изучавања мотива и интереса којима се воде представници националних мањина у борби за остваривање својих права.

На решавање статуса националних мањина заиста у великој мери утиче то да ли је у неком друштву доминантно политичко или етничко поимање нације. И ова тврдња се у овом раду не користи као теоријски аргумент, већ као чињеница да је то призма кроз коју су на решавање статуса националних мањина гледале политичке елите у Србији. У друштвима која нацију схватају пре свега као правну заједницу свих поданика, групна припадност често губи на значају и постаје сувишни детаљ који оптерећује универзални концепт грађанства. Политички развој ових друштава је био под утицајем либералне тезе о грађанству као концепту које апстрахује све разлике које произлазе из различитих идентитета (културни, етнички, религиозни, полни и сл.), што подразумева да су сви грађани на исти начин везани за државу (сви су једнаки у правима и обавезама које им гарантује и прописује закон), а недиференцирано и кроз њихово чланство у интермедијарним заједницама (Parekh, 2002, p. 183). Док у друштвима у којима доминира етничко схватање нације, разлике у пореклу имају пресудан значај јер праве јасну разлику између већине и мањине. Без обзира на димензије и пропорције односа између националних мањина и већине, сви они који не припадају државној нацији су у посткомунистичкој националној држави мањине, *de jure* или *de facto*. Нема анационалне или мултинационалне посткомунистичке државе (Димитријевић, Старе и нове мањине после "реалног социјализма", 1996, стр. 335). Подсећамо на став који је изнет на самом почетку рада, данас су етнички хомогене државе реткост, различите етничке заједнице постоје и живе заједно у различитим државама, питање је само у којој мери је етнокултурална припадност значајна и правно призната као одредница у дефинисању правног и политичког положаја одређене заједнице или појединца. Новија историја земаља Источне и Централне Европе доказује тезу да се мањински национализам заиста мора посматрати као одговор на већинско грађење нације, који је у овим земљама умео да поприми врло агресивне облике и скоро увек ишао на уштрб интереса националних мањина. Објашњавајући околности у којима се одвија интеграција националних мањина у бившим републикама СФРЈ, Лошонц запажа да настојања мањина, њихови захтеви и иницијативе долазе у тежак сукоб са интересима државе и већинског етницитета (Лошонц, 1996, стр. 190)

Када говоримо о карактеру захтева националних мањина, скоро увек је реч о томе да мањине настоје да развију сопствене моделе нације и у том подухвату се користе следећим механизмима: контрола над службеном употребом матерњег језика; контрола образовања на матерњем језику; успостављање политичке аутономије; успостављање територијалне аутономије и сл. Овако конструисани захтеви националних мањина су пресликани модел изградње нације већине и њихова имплементација често води *сегрегативном мултикултурализму* (Башић, 2018, стр. 63). Кимлика није зачуђен захтевима са којима наступају националне мањине у посткомунистичким државама, сви ти захтеви би се могли објаснити као класичан пример Њутновог закона акције и реакције – свака акција већинског грађења нације, која инсистира на промовисању већинске и игнорисање и искључивање мањинских култура, подразумева снажну реакцију етнокултуралних група да се одупру политикама асимилације и интеграције, тражећи спас у успостављању сопствених институција као гарант за егзистенцијални и културни опстанак. Као главна обележја мањинског национализма који се јавља у оквирима модела сегрегативног мултикултурализма можемо издвојити следеће: 1) примордијални мањински национализам –

у одбрани својих захтева политички лидери националних мањина прибегавају опробаном моделу национализма већине који почива на примордијалним сентиментима и етномобилизацији; 2) често се позивају на угрожена људска права и неправде које су преживели припадници националних мањина током процеса изградње нације; 3) мањински лидери преузимају контролу над процесом управљања развоја етнокултуралног идентитета заједнице, док је степен укључености самих припадника националних мањина у процес доношења одлука сведен на минимум; 4) инсистирање на политичкој аутономији и изградња нових социјеталних институција – по правилу захтеви са којима наступају мањински лидери превазилазе почетни национални занос за признавањем и поштовањем идентитета и инсистирају на много ширим облицима самоуправе који неретко подразумевају и економску контролу над ресурсима регије, регионалну аутономију, а у најекстремнијим случајевима и сецесију територије у којој припадници дате мањине имају доминантан удео у становништву (Башић, 2018, стр. 63).

Уколико се политика идентитета примени на националне мањине, подразумева да оне као посебна етнокултурална група имају сопствене потребе и интересе. Њихове потребе и интересе би могли да артикулишу кроз јавни дискурс постојећи политички актери (то су најчешће управо припадници већинског народа), међутим то није довољно. Језик идентитета, онако како га Парех објашњава, подразумева да националне мањине имају своје виђење властите улоге у друштву, због чега треба да говоре на свој начин и у своје име. Примена оваквог приступа их устоличава као засебан и самоодређујући друштвени и политички субјект који може активно учествовати у обликовању друштва и његове културе, јер њихов идентитет им даје засебну референтну тачку, перспективу и властиту сферу унутар друштва (Parekh, 2008, p. 33).<sup>55</sup> Устоличење националних мањина као засебних самоодређујућих друштвених и политичких субјеката је основна премиса политике интеграције коју представљам у овом раду.

### **3.2 Политике интеграције**

Из анализе решавања статуса националних мањина у посткомунистичким државама, видели смо да земље концепте заштите мањина прилагођавају својим специфичностима и истакли смо разлике у приступу мањинском питању између западних земаља и посткомунистичких земаља. Међутим, за који год концепт се определили, јасно је да политике интеграције морају бити засноване на демократским вредностима, које подразумевају да се националним мањинама обезбеде фер услови за очување и развијање сопственог идентитета унутар дате националне државе и јавног простора који она обухвата. Основна идеја овог поглавља јесте да се разјасне две дилеме. Прво, која су то основна начела процеса интеграције које свако друштво мора поштовати уколико жели да се декларише као праведно и демократско. Друго, да разлучимо које су то главне димензије процеса интеграције и која то основна права националне мањине остварују путем друштвене, односно политичке интеграције.

#### **3.2.1 Начела и принципи интеграције**

У уводном делу рада, изучавајући однос државе, нације и културе, закључили смо да је концепт нације прихваћен као најоптималнији оквир за поштовање индивидуалне слободе и аутономије избора појединца. Са развојем либерализма нација постаје, и упркос свим изазовима које јој доноси процес глобализације, остаје основни правно-политички образац

---

<sup>55</sup> Парех јасно истиче да не може свака „идентитетска“ скупина имати легитимно право да тражи да њен идентитет буде јавно признат. Постоје три услова који се морају испунити да би се неки идентитет могао окарактерисати као „колективни“: постојање колективне самосвести, осећај солидарности међу члановима групе, заједничко исуство. Ови фактори су значајни јер учвршћују одређену идентитетску заједницу, у случају нашег рада то су националне мањине као самоодређујући друштвени субјект (Parekh, 2008, pp. 36-37).

регулисања права међу људима, односно грађанима. Тако да је главно питање приликом дефинисања политика интеграције у којој мери је етнокултурална припадност значајна и правно призната као одредница у дефинисању правног и политичког положаја одређене заједнице или појединца. У овом раду смо у неколико наврата поменули да се етнокултурна припадност уважава као категорија која у великој мери утиче на индивидуални избор и могућности које појединац има као члан једног друштва. Имајући то на уму, неопходно је да се националним мањинама омогуће индивидуална, али и групна права која ће им омогућити да постану равноправни чланови друштва. У првом поглављу рада смо закључили да додела групних права подразумева да се одређеној етнокултуралној групи не признаје само право да очува сопствени идентитет и начин живота, већ се даје легитимитет самој групи да јавно заступа своје потребе и интересе. Како би постигле овај циљ, државе осмишљавају различите модел интеграције који подразумевају примену различитих афирмативних мера и прилагођавање јавних политика потребама националних мањина. Следећи корак је приказ основних начела интеграције, уз једну опаску, да међу њима не постоји било какав степен градације, изостављање било ког принципа доводи у питање степен демократичности процеса интеграције. Као основна начела интеграције издвајамо следеће: 1) вишеструкост идентитета; 2) примат добровољне самоидентификације; 3) равноправност; 4) уважавање интеграције као двоструког процеса интеракције мањине и већине; 5) делотворно учешће у расподели друштвених ресурса и јавних добара и успостављање институција јавне власти које ће сви грађани сматрати легитимним; 6) културни плурализам.

Вишеструкост идентитета као начело подразумева да су појединци носиоци различитих идентитета и да не придају сви исто значење сваком од њих.<sup>56</sup> Примена овог начела подразумева да појединац има право да различите димензије идентитета слободно развија, негује и мења, без присиле да нужно мора истакнути важност неког од њих. На самом почетку рада смо нагласили да се одустаје од друштвеног детерминизма и крутог поимања идентитета и сврставања појединаца на основу идентитетских особености у искључиве и непроменљиве категорије. У случају националних мањина то подразумева признавање права на очување и неговање свог националног идентитета и културе, али без ризика да ће због тога бити кажњени и искључени из ширих друштвених токова. Начело вишеструкости идентитета обавезује припаднике доминантне нације, али и саме припаднике националних мањина, да прихвате и уважавају различитости унутар своје заједнице.

Начело добровољне самоидентификације наглашава слободу појединца да се као грађанин једног друштва добровољно изјасни или не изјасни о својој националној, етничкој, верској, језичкој или било којој другој припадности. Примена овог начела подразумева да се припадност заједници заснива на слободном избору појединца и није допуштено да држава или органи власти, на основу неких објективних карактеристика, појединцима без њихове сагласности приписује припадност одређеној националној мањини. Исто као и у случају вишеструкости идентитета, слобода изражавања о националној припадности не постоји само у односу на државу, већ и у односу на мањину као заједницу. Никома, ни институцијама које представљају интересе мањине, као ни органима власти, није допуштено било какво класификовање појединаца у категорију националне мањине без њиховог знања и пристанка.

Идеал интегративне мањинске политике је равноправност у друштву. Политика интеграције треба да приближи интересе већине и мањине и створи осећај припадности заједничком друштву, и на тај начин ојача друштвену кохезију и самим тим умањи опасност од сегрегације етничких заједница (Марковић 2017, 213). Исто тако је важно нагласити да се под равноправним третманом не подразумева и идентичан третман, било да ли се ради о појединцима или групама. Начело равноправности је тесно повезано са начелом делотворног

---

<sup>56</sup>Прихватамо Парехову дефиницију идентитета која разликује три димензије идентитета: лични, друштвени и људски идентитет.

учешћа, пошто налаже да се узму у обзир интереси и потребе различитих друштвених група и сходно томе креирају наменске политике које подразумевају примену посебних афирмативних мера, а које ће помоћи да дате групе на равноправној основи уживају законом гарантована права.

Четврто начело се тиче уважавања интеграције као двоструког процеса интеракције мањине и већине. Примена овог начела подразумева да се процес интеграције националних мањина не сме посматрати само са аспекта права националних мањина, већ се мора водити рачуна о динамици међуетничких односа и морају се развијати политике које су намењене и припадницима националних мањина и припадницима доминантне нације. Двострука природа процеса интеграције се огледа у следећем: прво, поред гарантованих права националних мањина и могућности за делотворно учешће националних мањина у друштвеном и политичком животу, подразумева и постојање обавеза и одговорности мањинских заједница, како према самој држави и њеним законима и институцијама, тако и према другим члановима друштва. Политике интеграције имају за циљ да спрече сегрегацију етнокултуралних група и створе услове за развијање мањинско-већинске сарадње. У случајевима када доминирају етничке поделе у друштву то није лак задатак, јер и већина и мањина инсистирају на постојећим разликама и затварају круг око себе чиме отежавају и спречавају интеракцију. Унапређење положаја националних мањина није могуће постићи уколико је то на рачун укупне друштвене и политичке стабилности, у фокусу морају бити међунационална и интеркултурална сарадња.

Начело делотворног учешћа националних мањина у расподели друштвених ресурса и јавних добара и успостављање заједничких институција је од суштинског значаја за процес интеграције. Констелација друштвених односа је таква да искљученост једне друштвене групе из расподеле политичке моћи неретко подразумева и искљученост из расподеле јавних добара и отежани приступ јавним услугама, стога је потребно нагласити да се делотворно учешће националних мањина мора посматрати не само кроз приступ политичкој моћи, већ и кроз приступ економској моћи. Националне мањине често доводе у питање легитимност постојећих институција власти примарно из два разлога. Први разлог јесте одсуство представника националних мањина из органа власти. Други разлог је убеђење националних мањина да владајуће институције не представљају на адекватан начин интересе мањина и да су исувише фокусиране на промоцију интереса доминантне нације и њене културе. Оба наведена разлога су последица тога што се захтеви националних мањина увек јављају као одговор, односно као реакција, на већинско грађење нације. У оба случаја примена начела делотворног учешћа налаже креирање посебних афирмативних мера како би се омогућила артикулација интереса националних мањина, како у политичкој сфери, тако и у социоекономској сфери. Циљ ових мера мора бити успостављање институција власти чији легитимитет неће доводити у питање ни национална мањина, али ни већина. Мора се водити рачуна о томе да и већина може поставити питање легитимитета институција које представљају интересе националних мањина. У оба случаја, сумња у легитимност представничких институција подрива стабилност политичког поретка и негативно утиче на друштвено јединство.

Шесто начело се односи на то како дефинисати и доживети појам културе. Очување културе, у најширем смислу, од кључног је значаја за опстанак сваке нације. Поштовање начела интеграције подразумева одустајање од ригидног схватања културе, као што се одустаје и од ригидног схватања идентитета. Примена овог начела подразумева прихватање поменуте Парехове премисе о културном плурализму који се не односи само на уважавање чињенице о постојању различитих култура, већ и да су све културе интерно плуралне и флуидне. И у овом случају је у фокусу интеракција између мањинске и већинске културе, а не само права националних мањина на очување своје културе. Стварање услова за успостављање интеркултуралног дијалога свакако мора бити на терету већине, јер услед

доминантне позиције у друштву држи и полуге моћи. Међутим, одговорности нису ослобођени ни представници мањине, нарочито уколико имају активну улогу у процесу креирања и спровођења закона који дефинишу положај националних мањина. Циљ политике интеграције јесте да се целокупни јавни простор отвори за мањинске културе, уз акценат да и мањинске културе морају бити довољно порозне за пропуштање утицаја који долазе из домена већинске културе. Интеркултурални дијалог свакако не подразумева да се на било који начин угрози постојећа мањинска култура, већ се само инсистира на комуникацији између култура и уважавању доприноса које је свака до њих дала друштву. Као што је учешће представника националних мањина у раду институција поретка кључан услов за испуњавање услова легитимности, тако је интеркултурални дијалог између већине и мањине кључан како би се створили услови за изградњу заједничког јавног простора.

Циљ политика и мера које предвиђа процес интеграције је јасан – унапређење положаја националних мањина и јачање друштвене кохезије, али највећа дилема остаје како постићи зацртано? Како начела интеграције уградити у правни и институционални оквир? И коначно, које су то последице институционалних избора када дефинисана начела постану део стварног друштвеног и државног поретка? Пре него што одговорим на ова питања, потребно је да подробније објасним шта тачно подразумевамо под процесом интеграције, односно која права националне мањине остварују путем политичке и друштвене интеграције.

### **3.2.2 Друштвена и политичка димензија интеграције националних мањина**

У претходном одељку смо упутили на главна начела политике интеграције из којих јасно следи да се под демократском интеграцијом друштва подразумевају стратегије и политике укључивања различитих етничких заједница, односно националних мањина у политички и друштвени живот. Како бисмо решили дилему како интегрисати националне мањине, морамо прво одговорити на питање да ли националне мањине имају право на самоопредељење и уколико га имају, како ће оне то право остварити у политичким и друштвеним оквирима нове националне државе. У политичкој теорији се језгром националног самоопредељења сматра право да се одлучи да ли ће извесна територија постати или остати посебна држава. На исти начин су право на самоодређење схватале и политичке елите које су стварале нове националне државе након пада Берлинског зида. Међутим, неколико пута поменута ауторка Јаел Тамир, у својој књизи Либерални национализам, инсистира на разликовању права на самоопредељење од права на самоодређење јер се „право на самоодређење односи пре на културне, него на политичке захтеве, то јест, ради се о праву да се очува постојање нације као посебног културног идентитета“ (Тамир, 2002, стр. 122).

Теорија либералног национализма ове ауторке се налази на истом трагу као и Кимликина теорија. Оба аутора покушавају да нађу решење за увођење и примену концепта колективних, односно групно-диференцираних права националних мањина и дају препоруке либералним демократијама како да ове концепте реализују у конкретним политичким и друштвеним приликама својих земаља. Тамир се у извесној мери разликује од Кимлике јер сматра да национални захтеви нису синонимни са тражење политичког суверенитета, она право на самоодређење схвата као културни захтев за очување националног идентитета и начина живота, како појединца тако и групе. Али оба аутора истичу значај разликовања појма самоуправљања и самоодређења, што је кључно за процес интеграције. Суштина разликовања јесте да ова два појма заговарају два различита добра. Право на самоуправљање упућује на право да индивидуе управљају својим животом без спољашњих диктата, док се у случају самоодређења говори о томе како индивидуе дефинишу свој индивидуални и национални идентитет. Иако се оба права везују за начин живота индивидуа, кључно је да се признаје да уживање овог права јесте повезано са колективним аспектом. Колективни аспект права на самоодређење се схвата као културни захтев индивидуа да јавно изразе свој национални идентитет, односно право индивидуа (припадника националне мањине) да

учествују заједно са већином у грађењу „заједничког јавног простора“ (Тамир, 2002, стр. 140-142.). Тамир не сматра да иза сваког захтева за национално признање вреба и сепаратистички захтев за успостављање независне државе нације. Или, како то истичу други аутори, постоји разлика између државног национализма и културног национализма, други се само тиче оправданог интереса различитих етнокултуралних група да своју културу очувају и развијају и ти интереси захтевају заштиту државе у којој живе дате заједнице (Gans, 2003, р. 7). Подсетимо, основна идеја либералног национализма јесте одустајање од идеје да је нација исто што и држава. Ауторка овог рада прихвата основно полазиште либералног национализма које намеће *флексибилније* схватање нације и још битније редефинисање појма националног интереса и отварање јавног простора за потребе и интересе националних мањина, што је уједно и циљ процеса интеграције. Другим речима речено, у случају културног национализма циљ је очување националне културе, а држава је средство за постизање тог циља, док је у случају државног национализма национална култура средство за постизање крајњег циља – оснивање независне државе (Gans, 2003, р. 7).

Изучавајући процес интеграције, у овом раду се прати аргументација Јаел Тамир и разликује се право на самоодређење од права на самоопредељење, самим тим се и процес интеграције посматра кроз две димензије: политичку и друштвену интеграцију. Колективни аспект самоуправљања подразумева право индивидуа да учествују у расправи о фундаменталним одлукама које утичу на политички процес. Уважавајући овај став, политичку димензију интеграције можемо дефинисати као учешће у процесу доношења одлука и у управљању државом, односно обезбеђено присуство припадника националних мањина у органима јавне управе како би се обезбедили услови за изградњу заједничких институција које ће сви грађани сматрати легитимним. Колективни аспект самоуправљања се поклапа са концептом политичке интеграције који је приказан у овом раду, уз напомену да се политичка интеграција не може остварити само применом индивидуалних политичких права, већ захтева да националне мањине као колективи буду носиоци права на политичко представљање.

Друштвена интеграција је по својој природи сложенији и шири појам од политичке интеграције и зато измиче прецизном и једнообразном дефинисању. У првом поглављу рада, у коме смо расправљали о садржини колективних права националних мањина, закључили смо да се право на самоодређење углавном везује за културна права националних мањина, а која се опет најчешће остварују применом нетериторијалне, односно културне аутономије. Међутим, ауторка сматра да и поред изучавања културних права и укључивања националних мањина у културну сферу, примена начела интеграције захтева да се као јединица анализе дода и социоекономски положај националних мањина. Уколико се фокусирамо само на анализу културних права у проценама друштвене интеграције, налази неће бити комплетни и неће осликавати реално стање положаја мањина. Не смемо заборавити да узрок искључености националних мањина из ширих друштвених токова неретко јесте управо лошији социоекономски положај. Како би се националне мањине интегрисале у шире друштво, веома је важно да оне учествују у расподели ресурса и јавних добара и да им јавне услуге буду доступне. Прихватање начела интеграције је подразумевало да се поред остваривања културних права у индикаторе интеграције уврсти анализа социоекономског положаја националних мањина.

Однос политичке и друштвене интеграције је сложен и они нужно не произлазе један из другог. Неколико смо пута напоменули да су савремена друштва сложена и да се артикулишу на више нивоа: политичком, економском, социјалном, моралном, културном и сл. Пратећи ову логику оправдано је очекивати да ће се припадници националних мањина успешно интегрисати на једном нивоу, док на другом неће. Право питање јесте који ниво интеграције је довољан да би се обезбедило јединство унутар једног друштва. Неколико пута већ поменути Бику Парех сматра да је проблем савремене либералне теорије и праксе то што се задовољава овим парцијалним приступом интеграцији. У одељку који је изучавао политику признавања идентитета смо закључили да за Пареха ово није задовољавајуће



решење, јер се применом тог приступа различитост посматра само као вредност која је реципрочна динамици интеграције дате националне мањине. Парех исправно примећује да је обавеза интеграције често стављана на терет националних мањина и да укључивањем у институције поретка мањине доказују своју лојалност (Parekh, 2008, pp. 74-76). Зато се у овом раду инсистира на томе да се интеграција посматра као двоструки процес који захтева сталну интеракцију, уважавање разлика и прилагођавање већине и доминантних друштвених структура потребама мањине и обратно.

Основни циљ примене колективних права јесте обезбеђивање делотворног учешћа националних мањина у јавном животу и одлучивању (Корхеџ, 2019, стр. 11). Можемо закључити да је циљ интеграције делотворно учешће националних мањина, а једно од механизма како постићи дати циљ јесте примена колективних права. Као најчешће мере које државе примењују, како би оствариле делотворно учешће националних мањина, издвајамо: 1) афирмативне мере које обезбеђују присуство представника мањина у законодавним органима власти; 2) директно учешће представника мањина у органима извршне власти и јавној управи; 3) примена територијалне или нетериторијалне аутономије, као мере које омогућава да припадници националних мањина одлучују о оним питањима које су од виталног значаја за развој и опстанак њихове националне заједнице (Weller, 2007, pp. 479-480). Очигледно је да је највећи број мера усмерен ка стварању услова да националне мањине остваре политичку једнакост у односу на титуларну нацију. Ово није изненађујућ приступ, политичка теорија мањинских права полази од претпоставке да ће висок степен политичке интеграције у једном моменту имати за исход и висок степен друштвене интеграције, али то нужно није случај. Основна теза коју настојимо да докажемо у овом раду јесте да иако су политичка и друштвена интеграција димензије истог процеса, не дају нужно исти исход. Односно покушаћемо да докажемо на одабраном примеру Републике Србије да једна национална мањина може остварити висок степен политичке интеграције и низак степен друштвене интеграције и обратно. Наредне стране рада ће бити посвећене изучавању процеса друштвене и политичке интеграције са циљем да се утврде две ствари: која права и примену којих афирмативних мера ова два процеса подразумевају и улога политичких странака у оба ова процеса.

### **3.2.3. Културна аутономија као аспект друштвене интеграције националних мањина**

У савременом контексту културна аутономија је, најједноставније речено, самосталност групе да управља унутрашњим пословима у вези са својом културом. Такво схватање културне аутономије се изводи из дискурса егалитарног либерализма, који подразумева деконструкцију „морално арбитрарних“ неједнакости, односно оповргавања мита о етнокултуралној неутралности државе, и то применом институционалног признавања групних идентитета, које се манифестује и правом припадника мањинских заједница да се старају о свом колективном (етничком, језичком или религијском) идентитету (Башић, 2019, стр. 33).

Концепт културне аутономије има различите институционалне облике у различитим земљама, а садржај поменутог концепта зависи од захтева које националне мањине постављају испред власти, као и од политичке воље и финансијских могућности да власт те захтеве испуни и спроведе у дело. У режиму културне аутономије држава оптира да мањинама не намеће своју власт у одређеном сету питања (Suksi, 2008, pp. 195-225). Културна аутономија је нетериторијална у смислу вршења овлашћења за она питања у којима је надлежна на читавој територији државе (Ткасиќ, 2008, р. 371), односно примена овог модела не подразумева да се као аутономни субјект јавља територијална јединица, већ се везује за етничку групу. Ефраим Нимни, бавећи се изучавањем концепта нетериторијалне аутономије, културну аутономију је сврстао као једну од могућих пет модела

нетериторијалне аутономије, који омогућава етнокултуралним групама да контролишу своје културне праксе и да ублаже поларизацију између већине и мањине, као и ризик дискриминације мањине (Nimni, 2005, p. 53). Искористићемо прилику да још једном напоменемо да се у овом раду културна аутономија не посматра као еквивалент моделу нетериторијалне аутономије и под културном аутономијом националних мањина се подразумева право ових група на заштиту колективног идентитета, а институционализује се кроз признавање права на очување културе, службену употребу језика и писма, образовање и јавно информисање на мањинском језику (Башић & Црњански, 2006, стр. 97). Модел културне аутономије треба да послужи као један од инструмената интеграције мањинских група у ширу заједницу, предност примене овог модела се огледа у томе што неутралише потенцијалне узроке друштвене нестабилности јер умањује степен незадовољства националних мањина и отклања опасност од радикализације захтева мањинских група (Nimni, 2005, p. 152).

Друштвена интеграција се у овом раду тумачи као процес који има за циљ да припадницима националних мањина понуди механизме које ће им обезбедити делотворно учешће у јавном животу, али не по цену одрицања власититог националног и културног идентитета. Културна аутономија, као што смо у неколико наврата напоменули, представља механизам који националним мањинама омогућава да остваре своје право на самоодређење, које се тумачи као културни, а не нужно као политички захтев. Циљ културног национализма је очување националне културе, а држава је средство за постизање тог циља, док је у случају државног национализма обратно, национална култура је средство за постизање крајњег циља – оснивање независне државе (Gans, 2003, p. 7). Имајући у виду наведено, право на самоодређење националних мањина се институционализује кроз различита културна права, односно држава која признаје културне захтеве националних мањина дужна је да обезбеди и законску, институционалну и финансијску подршку за уживање ових права. С друге стране, улога културне аутономије у процесу друштвене интеграције националних мањина се не огледа само у томе да се омогуће услови за очување и неговање националне културе мањина, већ да се створе предуслови да националне мањине учествују у стварању заједничког јавног простора. Заједнички јавни простор је у овом раду замишљен не само као арена за интеркултуралну сарадњу, већ и као простор у коме се изражава заједнички идентитет. Односно прихвата се аргумент који нуди либерални национализам – извесне друштвене и политичке институције се могу схватити као репрезенти одређене културе и као носиоци националног идентитета (Тамир, 2002, стр. 142).

Право на самоодређење се може остварити кроз мноштво политичких аранжмана, опсег могућности се креће од успостављања националних институција до стварања аутономних заједница. Као дилема остаје питање у којим случајевима право на национално самоодређење оправдава извесно политичко решење. Из одељка који се бавио интеграцијом националних мањина у посткомунистичким друштвима, увидели смо да је међу овим земљама прихваћен модел нетериторијалне аутономије, уз напомену да је свака земља теоријски модел прилагођавала локалним приликама, па је присутно доста варијација на исту тему. Иако се механизми примене и садржај концепта културне аутономије разликују, као основна права које овај модел подразумева издвајамо: право на коришћење језика у службеној употреби, начин употребе симбола (грба и застава) мањинских заједница и топонима (назив места), право на образовање и оснивање образовних и школских установа, оснивање културних и етничких удружења, оснивање издавачких предузећа, књижара, оснивање медија (радија, ТВ станица, новина) и друге механизме начина заштите културне баштине (Tatalović, 2003, str. 13).

Право на културну аутономију припадници националних мањина могу вршити непосредно или преко својих представника у различитим већима, саветима и асоцијацијама. Поједини аутори инсистирају на томе да културна аутономија подразумева организацију

етничке групе која је њен носилац, као вертикално интегрисане корпорације, засноване на индивидуалном чланству са изабраним руководећим телом које је носилац одређених јавних функција и овлашћења, односно имплицира етнокултуралне засноване самоуправне институције које нису део територијално одређене јавне власти и које имају обезбеђене одређене материјалне или ауторитативне јавне ресурсе (Osipov, 2011, str. 396). Суштина права на самоуправу јесте да јавним телима која представљају националне мањине, држава уставом и законом повери одређене надлежности, тј. јавна овлашћења која дају могућност представницима мањина да одлучују о оним питањима која су од посебног значаја за развој и опстанак мањинске заједнице (Weller, 2007, str. 480). Увођење самоуправних структура и руководећих тела у појам културне аутономије приближава културну аутономију појмовима функционалне и административне аутономије и ствара својеврсно „прелазно“ теоријско подручје (Ђурић, 2018, стр. 49). Поставља се питање које су то институције релевантне као институције културне аутономије. Начела међународног права налажу да се овим институцијама мора доделити статус правног лица што имплицира да држава има обавезу да обезбеди законску, институционалну и финансијску подршку за оснивање тела културне аутономије. Ово не подразумева да мањине немају могућност оснивања организација без мешања државе, видели смо да је међународно право јасно да било какво кршење слободе удруживања ради очувања, одржавања и изражавања културе и идентитета, представља грубо кршење мањинских права. Овде је реч о томе да држава мора да обезбеди правно и политичко признање националних мањина и институција које их представљају и да преузме одговорност и обавезу које намеће уживање права на самоодређење, а то је да и већина и мањина имају једнако право на уживање националне културе. Напоменуто је да се право на културну аутономију институционализује кроз признавање права на очување културе, службену употребу језика и писма, образовање и јавно информисање на матерњем језику. Тако да када се говори о овлашћењима која имају институције културне аутономије, фокус је на анализи јавних овлашћења у наведене четири области, које се препознају као кључне за развијање мањинске заштите али и за процес друштвене интеграције националних мањина.

Поставља се питање коју функцију има културна аутономија у процесу друштвене интеграције националних мањина. Неки би рекли да је ово сувишно питање, али сматрамо да постоји неколико разлога зашто се овоме мора посветити подробнија пажња. Чини се да смо данас у истој ситуацији као пре више од сто година, када су концепт културне аутономије, као идеју за решавање међуетничких односа у Аустроугарском царству, изродили Ото Бауер (*Otto Bauer*) и Карл Ренер (*Karl Renner*). Очекивања од културне аутономије као основног упоришта заштите националних мањина су просто превелика. Културна аутономија је у теорији осмишљена као један од инструмената интеграције различитих етнокултуралних група у шире друштво, и то уз поштовање свих различитости које проистичу из њихових културних идентитета. И у том духу треба посматрати и њену улогу у процесу друштвене интеграције, она као инструмент интеграције треба да допринесе побољшању положаја националних мањина и то применом права на очување власитите културе и традиције, али и отварањем јавне сфере за утицаје и доприносе културе националних мањина. Пошло се од претпоставке да су мултиетничке државе у стању да препознају свој интерес успостављања друштвене стабилности, омекшавањем граница између етнокултуралних група и подстицањем друштвене интеграције, а као основна средства за постизање овог циља се могу издвојити: промовисање вишејезичности, социјеталне сигурности и интеркултуралне размене (Башић, 2019, стр. 38). Како и сам аутор примећује, није ово увек био случај, искуства посткомунистичких земаља су показала да културна аутономија може постати средство мањинских националиста и уместо да буде подстрек, претвара се у препреку друштвеној интеграцији, што ће у случају Републике Србије бити и детаљно објашњено. Успостављене мањинске самоуправе испољавају јасну намеру да искоришћавањем права на културну аутономију хомогенизују етничке заједнице чија права заговарају и заступају (Башић, 2019, стр. 39). Исто тврди и Баубок (*Rainer Bauböck*): тежња мањинских елита за

политичком моћи није увек мотивисана само борбом за очување културе и националног идентитета, већ се ради о простој борби за контролу политичких и друштвених ресурса ( Ваубöck, 2005, р. 86). С друге стране искуство посткомунистичких друштава показује тенденцију да се институцијама нетериторијалне аутономије, а нарочито онима из области културне аутономије, даје низак степен јавних овлашћења, чиме им се обесмишљава првобитно замишљена функција, а још важније, значајно умањује маневарски простор да преузму улогу активног учесника интеграције. Поједини аутори истичу да институције културне аутономије често имају симболичку функцију, уместо да циљ буде изградња институција које ће имати довољно капацитета да самостално одлучују о одређеним питањима и тако остваре улогу која им је намењена, тј. да омогући мањинама да самостално управљају у областима која су кључна за њихов опстанак и развој (Suksi, 2015, str. 114). Баубок упозорава да је велико питање да ли модел културне аутономије као такав, има довољно капацитета да превазиђе изазове и препреке које намеће конкуренција мањинског и већинског национализма попут: борбе око територија, степена политичке аутономије или тумачења права на самоопредељење ( Ваубöck, 2005, р. 92). „У условима затворених и за културне утицаје непропустљивих мањинских идентитета, културна аутономија постаје свој антипод – уместо да доприноси очувању етнокултуралних и језичких идентитета и друштвеној интеграцији националних мањина, она погодује окоштавању лимеса између различитих етничких група“ (Башић, 2019, стр. 38). Управо ћемо ову тезу детаљно испитати изучавајући узроке ниског степена друштвене интеграције различитих националних мањина у Републици Србији.

Нагласили смо на самом почетку рада да процес интеграције посматрамо као двоструки процес. Двострука природа интеграције се огледа у томе што се увек тиче релације односа између доминантне нације и националне мањине и што обухвата мере које су усмерене на укључивање националних мањина у политички и друштвени живот. У овом одељку смо покушали да укажемо на значај и улогу коју модел културне аутономије има у процесу друштвене интеграције, закључили смо да је остваривање културне аутономије изузетно важно за процес друштвене интеграције, јер мањинама даје право да самостално одлучују о питањима која су од суштинског значаја за очување властитог идентитета и културе и на тај начин остварују право на самоодређење, и као колектив и као појединци. Имајући у виду да је једно од начела интеграције културни плурализам и да се одустаје од ригидног схватања културе и идентитета, дозвољава се да се модел културне аутономије, условно речено, посматра из нове перспективе. Основни циљ културне аутономије није само заштита мањинских идентитета, већ и стварање предуслова да мањине учествују у грађењу заједничког јавног простора кроз интеркултуралну сарадњу. У фокусу друштвене интеграције је сарадња и јачање друштвене кохезије, а не затварање у постојеће етничке оквире. Примена овог права је отворила два питања. Прво питање јесте да ли је модел културне аутономије довољан да задовољи преференције и тежње које имају националне мањине. Друго, уочено је доста злоупотреба права на остваривање културне аутономије, политички лидери мањина се не либе да користе институције културне аутономије као платформу за остваривање својих политичких аспирација, док представници власти користе сваку прилику да умање политички значај и улогу овог тела у процесу креирања и спровођења политика намењених мањинама.

Поставља се питање како ће се вршити процена степена друштвене интеграције? На самом почетку поглавља, у одељку који је био посвећен димензијама интеграције, истакнуто је да ће се користити две групе показатеља: остваривање права из домена културне аутономије и анализа социоекономског положаја националних мањина. Остваривање права националних мањина на културну аутономију ће се мерити на основу уживања четири групе права: права на образовање, права на информисање и службену употребу матерњег језика и

писма и културна права. Тема наредног одељка је утицај социоекономског статуса на друштвену интеграцију.

### 3.2.4 Утицај социоекономског статуса на друштвену интеграцију националних мањина

Срж друштвене интеграције националних мањина јесте остваривање права на самоодређење. Иако право на самоодређење у овом раду посматрамо као културни захтев, свесни смо чињенице да је остваривање овог права условљено различитим факторима. Један од фактора који има пресудан утицај на статус који нека група или појединац остварују у друштвеној хијерархији јесте социоекономски статус. Теза о повезаности између друштвено-економског развоја и политичког развоја је у теорији демократије потврђена у неколико наврата. Роберт Дал је доказао да је висок степен неједнакости у друштву непријатељ развијању демократије, пошто кумулативне неједнакости у статусу, богатству и приходу одређују и степен неједнакости у политичким ресурсима (Дал, 1997, стр. 65) Аренд Лајпхарт сматра политичку једнакост основним циљем демократије и наглашава да постоји велика вероватноћа да политичка једнакост преовлађује уколико нема великих економских неједнакости (Лајпхарт, 2003, стр. 269). Свако друштво расподељује ресурсе (приход, богатство, статус, знање, занимање, организациони положај, популарност, таленат и сл.) са којима један актер може утицати на понашање других актера, ти ресурси тада постају политички ресурси. Неретко је расподела политичких ресурса резултат процеса друштвено економских институција (Дал, 1997, стр. 94). Пратећи ову аргументацију, заступа се став да степен друштвене интеграције националних мањина није одређен само степеном остваривања културних права, јер је приступ заједничком јавном простору условљен социоекономским статусом друштвених група. Другим речима, тешко је замислити да ће нека национална мањина са нижим социоекономским статусом и која је искључена из главних друштвених токова, бити у стању да ужива у свим привилегијама које доносе колективна права у области културне аутономије. Не смемо заборавити да узрок искључености националних мањина из ширих друштвених токова неретко јесте управо лошији социоекономски положај.

Како би се националне мањине интегрисале у шире друштво, веома је важно да оне учествују у расподели ресурса и јавних добара и да им јавне услуге буду доступне. Отуда и мотив да приликом процене степена друштвене интеграције, поред остваривања групних права из домена културне аутономије, као јединицу анализе узмем и социоекономски статус националних мањина. Овај приступ има још једно снажно упориште, а то је *бифокална теорија правде*. Уважава се Парехова премиса да су политике прерасподеле и политике идентитета међузависне и комплементарне, јер обе имају за циљ успостављање једнакости у друштву. Политика идентитета заговара једнакост шанси да се оствари право на самоодређење, док се политика прерасподеле бави једнакошћу животних изгледа.<sup>57</sup> Тако да се степен друштвене интеграције националних мањина мери кроз приступ правима из домена културне аутономије и социоекономским положајем.

Не постоји сагласност о томе шта се тачно подразумева, односно шта је то што одређује социоекономски статус (у даљем тексту СЕС) појединца или неке друштвене групе. Савремена друштва су сложена и раслојена дуж различитих димензија, људи се разликују по интелигенцији, изгледу, талентима које поседују, искуству, етничком пореклу, годинама, језику, религији, радној етици и сл. Дуж сваке од наведених димензија се може оформити мноштво субкултура, односно друштвених група, тако да је хијерархија успостављена унутар савремених друштава врло комплексна и вишедимензионална (Smith, E., A., Mulder, S., Bowels, S., & Hill, 2011). Једно од тумачења сматра да СЕС обухвата оне показатеље који

<sup>57</sup> Приказ бифокалне теорије правде Билу Пареха је дат у одељку *Политика признавања идентитета*.

пресудно утичу на квалитет живота, као и на прилике и привилегије које су доступне грађанима једног друштва.<sup>58</sup> Поједини аутори истичу да је изучавање и мерење СЕС-а релевантно за све области друштвених наука, укључујући и емпиријска истраживања, а посебно је корисна алатка у процесу креирања и заговарања јавних политика. Изучавање СЕС-а је важно јер нам јасно показује у којој мери појединац или одређена друштвена група имају приступ добрима и ресурсима једног друштва. Приступ ресурсима одређује у којој мери ће неки појединац или група моћи да просперирају и унапреде свој положај у датим друштвеним и политичким околностима. Савремени научници су склони изучавању СЕС-а јер може бити поуздан показатељ стања једног друштва, односно у којој мери је једно друштво као систем стабилно или нестабилно (Oakes&Rossi, 2003, pp. 773-774). Раслојавање друштва на основу рођења, среће или дискриминација на основу расе, пола, религијских уверења или етничког порекла је анатема друштвеног и цивилизацијског напретка (Lundberg&Startz, 2000, p. 272). Када се проблем раслојавања уведе као варијабла у изучавање плуралних друштва, ситуација се додатно компликује. Теорије друштвених расцепа јасно указују на то да се мора водити рачуна о томе како религијски, етнички или идеолошки расцепи задиру у друштвено-економски расцеп. Односно, уколико дође до преклапања религијског/етничког и друштвено-економског расцепа извесно је да ће дата група, у случају нашег истраживања национална мањина, бити незадовољна због свог подређеног статуса и због неправедне расподеле материјалних ресурса, а тињајуће незадовољство лако може прерасти у отворену побуну која ће угрозити друштвену стабилност (Lijphart, 1992, str. 80). Поред наведеног, успешна политика интеграције захтева да се води рачуна о социоекономском статусу националних мањина, пошто су оне у повећаном ризику од дискриминације и маргинализације.

СЕС није тако лако дефинисати, самим тим ни мерити. Можемо рећи да је у научној литератури постигнута сагласност око тога да се СЕС одређује као резиме три најзначајније варијабле: степена образовања, нивоа прихода и статуса на радном месту. СЕС у овом раду дефинишемо као позицију коју заузима нека група или појединац унутар друштвене хијерархије, односно приступ ресурсима који омогућавају успех или напредовање дуж друштвене лествице у односу на друге (Oakes&Rossi, 2003, pp. 779-781). Претпоставља се да ће унапређење социоекономског статуса неке друштвене групе, односно појединца, позитивно утицати на друштвену кохезију и стабилност. Остаје као изазов како најбоље измерити сваку компоненту СЕС-а и да ли најбоље користити композит или мерити сваки показатељ посебно. Различита истраживања су показала да сваки од показатеља може имати различити утицај на положај који појединац и група заузимају у друштву. Исто тако, током процеса истраживања се показало да сваки од наведених показатеља поседује одређене предности и недостатке. Конкретно у случају процене нивоа прихода, често се дају непотпуни и неискрени одговори. Слично је са проценом статуса на радном месту, овај показатељ често није адекватан за оне друштвене групе које су маргинализоване или искључене са тржишта рада из најразличитијих разлога. Поред наведеног, поједини индикатори СЕС-а показују већи степен стабилности кроз време, степен образовања се узима као индикатор који је стабилан на дужи временски рок, док се степен прихода и статуса на радном месту може разликовати од периода до периода. Динамика тржишта рада у процесу глобализације и технолошких иновација се јако брзо мења и ниво остварених прихода, као и статус одређеног радног места, може варирати у неколико наврата током просечног радног века. Узимајући у обзир све наведене индикаторе СЕС-а, треба бирати у складу са специфичностима предмета истраживања и популације која се испитује (Gallo&Matthews, 2003, p. 11). Предмет истраживања у случају овог рада је изучавање социоекономског статуса националних мањина у Републици Србији, тако да ћу се фокусирати на оне

---

<sup>58</sup> Ову дефиницију користи Америчка асоцијација психолога, оригинална дефиниција је доступна на интернет страници Асоцијације: <https://www.apa.org/pi/ses/resources/publications/minorities>, (посећено 25.децембар 2019. године)

индикаторе који имају пресудан утицај на приступ материјалним и друштвеним ресурсима. Главни аргумент овог рада зашто се инсистира на изучавању СЕС-а националних мањина је то што он као такав може бити поузданији показатељ степена остварене друштвене интеграције националних мањина од степена остваривања права на културну аутономију. Од наведена три показатеља определила сам се за мерење утицаја степена образовања.

Степен образовања је као индикатор СЕС-а важан за изучавање положаја националних мањина из два разлога. Први разлог смо донекле већ објаснили, у поређењу са приходима и статусом радног места, степен образовања има трајнији ефекат на друштвену покретљивост, како појединца, тако и друштвене групе. Образовни систем има непроцењиву улогу у настојању државе да се свим члановима друштва пружи, колико-толико, једнаке шансе да стекну неопходне вештине које ће им омогућити пуно и делотворно учешће у свим сферама живота. образовање има кључну улогу у оспособљавању грађана за учешће на тржишту рада и истраживања показују да степен образовања недвосмислено прави разлику између људи са вишим и нижим степеном образовања.

Други разлог се односи на то у којој мери је образовање значајно за националне мањине као посебно право које се реализује кроз посебне мере намењене мањинама у области образовних политика, првенствено се мисли на образовање на матерњем језику у систему државног школовања. Утицај степена образовања на СЕС националних мањина се овде посматра кроз процену у којој мери је дати модел *наоружао* припаднике мањинских заједница са довољно ресурса и прилика да се интегришу у главне друштвене токове и на постојеће тржиште рада. Морамо нагласити да се приликом мерења образовања као индикатора, примарно не бавимо остваривањем права на образовање као једног права из домена културне аутономије, већ нас занима да ли постоје разлике у степену образовања које остварују националне мањине у односу на већинску популацију или међу самим националним мањинама. Приступ образовном систему, односно квалитет школовања који се нуди припадницима националних мањина, уједно је и показатељ у којој мери се води рачуна о статусу националних мањина.

Узимајући све наведено у обзир, не сме се заборавити да узрок искључености националних мањина из ширих друштвених токова, неретко, јесте управо лошији социо-економски статус и зато је од изузетног значаја утврдити који степен образовања остварују припадници националних мањина.

### **3.2.5 Право на политичко представљање као међународни стандард заштите**

Када говоримо о међународним стандардима заштите националних мањина, прво се помисли на гарантовање права која су кључна за заштиту, опстанак и развој мањинских идентитета, попут: заштите и службене употребе матерњег језика и писма, политике образовања, културна права и сл. У првом делу рада смо указали на искуство либералних друштава Западне Европе које су услед доминације мита о етнокултуралној неутралности, сматрале да је о групним правима, нарочито о праву на политичко представљање, сувишно говорити, јер концепт универзалног грађанства већ подразумева право на политичку партиципацију свих грађана без обзира на етничку или другу групну припадност. Кимлика напомиње да је све до 90-их година двадесетог века било врло тешко пронаћи ваљану расправу о легитимним облицима мањинских права (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 27-99). Након разбијања мита о етнокултуралној неутралности либералне државе, обнавља се расправа о томе да ли право на политичко представљање националних мањина треба уврстити у корпус групних права. Заговорници теорије групног представљања упозоравају да су поједине друштвене групе искључене из политичког и друштвеног живота на основу апстрактних карактеристика, попут етничитета и пола и да принцип једнакости захтева да се овим групама омогући да говоре у своје име и да се устоличе као засебан самоодређујући

политички и друштвени субјект унутар политичке арене (Parekh, 2008, p. 33). Као што је искуство земаља Западне Европе показало да држава и институције поретка нису следе на етничке разлике, тако је и искуство посткомунистичких земаља у решавању статуса националних мањина, након пада Берлинског зида, показало да мере усмерене само на заштиту мањинског идентитета имају успеха само у домену забране асимилације, али и ту су њихови домети ограничени. Друго, постало је јасно да прописане мере културне аутономије нису довољне да се обезбеди интеграција националних мањина и да се постојећи механизми заштите морају допунити адекватним афирмативним мерама како би се обезбедило делотворно учешће националних мањина у јавном животу. Делотворно учешће припадника националних мањина у друштвеном и политичком животу се посматра као један од показатеља нивоа демократије и плурализма у једном друштву. Након пада Берлинског зида, развијају се додатни правни стандарди у оквиру међународног права политичког представљања националних мањина. Три документа међународног права имају дефинисане одредбе које дефинишу право на партиципацију мањина: 1) *Документ из Копенхагена* усвојен на Конференцији за људске димензије ОЕБС-а 1990. године (параграф 35)<sup>59</sup>; 2) *Декларација УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина*, из 1992. године (члан 2, став 2 и 3)<sup>60</sup>; 3) *Оквирна конвенција за заштиту националних мањина*, из 1995. године (члан 15)<sup>61</sup>.

Проблем политичке партиципације је препознала и институција Високог комесара за националне мањине (ВКНМ) и 1999. године је формулисала препоруке о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу, познате под називом *Препоруке из Лунда*.<sup>62</sup> Формулисане препоруке су своје нормативно оправдање заснивале на идеји да је национални и културни идентитет важан за остварење индивидуалне аутономије и да је приступ социјеталној култури, у духу Кимликине интерпретације, или јавној сфери, како то Тамир формулише, од кључног значаја за остварење индивидуалне слободе, јер културна припадност омогућава контекст избора. Тешко се може говорити о томе да припадници националних мањина имају једнако право и шансе избора уколико немају утицај на процес доношења одлука.

Сврха Препорука из Лунда, као и претходних из Хага и Осла, јесте да охрабри државе да усвоје афирмативне мере и да им помогне приликом развијања концепта заштите

<sup>59</sup> Према параграфу 35. *Документа усвојеног на састанку посвећеном људској димензији који је одржан у Копенхагену* 1990. године, државе учеснице ОЕБС „ће поштовати право особа које припадају националним мањинама да делотворно учествују у јавним пословима, укључујући и учешће у пословима који се тичу заштите и унапређења идентитета тих мањина.“ *Препоруке из Лунда о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу са објашњењима*, ВКНМ и Фондација за мултиетничке односе, 1999. године, стр. 16. Документ у целости доступан на: <https://www.osce.org/sr/hcnm/32253> (посећено 08. јул 2019. године)

<sup>60</sup> Према члану 2, став 2 и став 3, *Декларације УН о правима припадника националних или етничких, верских и језичких мањина*, усвојена 1992. године у Генералној Скупштини УН, резолуција 47/135: „Особе које припадају мањинама имају право да активно учествују у културном, верском, друштвеном, економском и јавном животу. Особе које припадају мањинама имају право на државном, и кад је потребно и на регионалном, нивоу да активно учествују у доношењу одлука које се односе на припаднике дате мањине или на подручја у којима живе, на начин који је у складу са законом.“. Документ у целости доступан на: <https://www.ohchr.org/en/ProfessionalInterest/Pages/Minorities.aspx>, (посећено 08. јул 2019. године)

<sup>61</sup> Према члану 15 *Оквирне конвенције за заштиту националних мањина*, усвојене на састанку Комитета министара Савета Европе: „Стране уговорнице ће створити услове потребне за делотворно учешће припадника националних мањина у културном, друштвеном и економском животу и јавним односима, посебно оним који се на њих односе.“ Документ у целости доступан на: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19816>, (посећено 08. јул 2019. године)

<sup>62</sup> Препоруке правни основ и легитимитет црпе из обавеза које су државе чланице ОЕБС-а преузеле прихватањем Документа из Копенхагена усвојеног на Конференцији за људске димензије ОЕБС-а 1990. године, који у четвртном делу детаљно разрађује стандарде заштите националних мањина. *Препоруке из Лунда о делотворном учешћу националних мањина у јавном животу са објашњењима*, ВКНМ и Фондација за мултиетничке односе, 1999. године, цео документ доступан на: <https://www.osce.org/sr/hcnm/32253> (посећено 08. јул 2019. године)



националних мањина. Препоруке је ВКНМ препознао као користан алат меког права за превенцију међуетничких сукоба и изградњу међусобног поверења, упркос томе што нису правно обавезујуће.<sup>63</sup>

Основна концептуална подела Препорука из Лунда следи два правца – учешће у управљању државом као целином и право на самоуправу у одређеним локалним и унутрашњим питањима. Препоруке су груписане у четири целине: 1) општа начела; 2) учешће у доношењу одлука; 3) самоуправа; 4) механизми гаранције да се прокламована права и спроведу. Основни принцип којим се мора водити мањинска политика јесте поштовање добровољне самоидентификације, без ризика за појединца да сноси неповољне последице за свој избор (Препорука бр. 4 стр. 7).

Учешће у доношењу одлука се препознаје као први корак за остваривање делотворног учешћа националних мањина у јавном животу. Ова препорука доводи у директну везу поштовање људских права и захтев за успостављање грађанског друштва и делотворне демократије, чиме људска права и демократско управљање постају основа напретка сваког друштва. Нагласак није само на локалном нивоу, већ се предвиђају конкретне мере за учешће у законодавној и извршној власти на националном нивоу, односно потребно је обезбедити резервисана места за мањине и то: у парламенту, влади, врховном или уставном суду, међу службеницима министарства надлежних за мањинска питања, и коначно посебне мере за учешће припадника националних мањина у органима јавне управе (Препорука бр. 6, стр. 8). Како би се испунио услов за остваривање права једнаког приступа јавним службама, неопходно је да органи јавне управе организују свој рад и функционисање тако да узму у обзир и интересе националних мањина. Све горе наведене мере подразумевају примену модела доброг управљања као идеала у управљању савременим друштвом.<sup>64</sup> Као што је већ наведено у претходним поглављима, Препоруке из Лунда препознају и територијалну аутономију и нетериторијалну аутономију као модел самоуправе намењен националним мањинама. Приликом одабира модела аутономије инсистира се да се уваже интереси националних мањина, али и историјске и друге специфичности државе и регије које настајују националне мањине. Креатори препорука су благу предност дали моделу нетериторијалне аутономије (примена персоналне и културне аутономије), као решењу које не носи са собом ризик да аутономија националних мањина угрози територијални интегритет држава (Parcker, 2000, str. 40). Наглашава се да све институције, које су основане као отелотворење колективних права или посебних афирмативних мера, имају обавезу да поштују људска права и демократске вредности и коначно да морају водити рачуна о другим мањинама који су под надлежношћу мањинске самоуправе. (Препорука бр. 3, стр. 7).

Када је реч о изборном процесу, ауторски тим је нагласио да се приликом избора дизајна изборног система мора водити рачуна о томе да буду представљени и интереси мањина, а то се може постићи применом различитих афирмативних мера: оснивањем политичких странака националних мањина, формирањем етничких изборних јединица, увођењем пропорционалног изборног система или преференцијалног гласања, умањењем изборног прага за мањине (Препорука бр. 8, бр. 9 и бр. 10, стр. 8).

<sup>63</sup> Овај приступ се аргументује тврдњом да „Остваривање легитимних интереса лица која припадају мањинама може да постане миран процес који нуди изгледе за оптимална решења у домену јавне политике и доношењу закона једино уколико почива на добровољној основи“ (Објашњење бр. 1, стр. 16).

<sup>64</sup> Уједињене нације у различитим декларацијама и резолуцијама промовишу модел доброг управљања као идеал управљања у савременом друштву. Модел доброг управљања се заснива на поштовању осам принципа: партиципација грађана, владавине права, транспарентност рада, благовремено доношење одлука, доношење одлука консензусом, једнакост и укључивање у процес рада и одлучивања, ефективности и ефикасности и одговорности. Примена овог модела такође подразумева следеће: своди ризик од корупције на минимум, узимају се у обзир потребе и интереси мањина, најрањивијим групама се даје шанса да се њихови гласови чују током доношења одлука и води се рачуна како о садашњим потребама, тако и о интересима будућих нараштаја. Детаљније погледати на: <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (посећено 10.07.2019).

Оставља се на избор представницима мањина и државних органа да се одреде да ли ће афирмативне мере озваничити кроз уставне или законске одредбе или ће остати предмет неформалних договора. Аутори препорука су за све предвиђене афирмативне мере и политике предвидели и обавезу држава да обезбеде адекватна финансијска средства за реализацију истих и правне гаранције да ће се прокламована права и спровести. Када се говори о делотворним правним лековима, инсистира се на поштовању принципа владавине права и функционисању независног судства, као најделотворнијег бедема одбране свих права. У начелу целе препоруке се ослањају на диференцирани и флексибилан приступ креирању политика, демократском и отвореном процесу одлучивања, који сам по себи подразумева и повремену ревизију постојећих решења како би се проценили ефекти њихове примене. Ревизију постојећих политика државе и представници мањина често заборављају, па се упорно држе и оних решења која можда нису дала адекватне резултате из страха да током процеса промене „страна са друге стране“ стола не изађе са већим захтевима од постојећих.

Тема наше даље анализе су *Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава*<sup>65</sup>, седма у низу група препорука ВКНМ из 2012. године. Љубљанске смернице не разрађују детаљно право и моделе политичког представљања националних мањина попут Препорука из Лунда, оне се овде дотичу политичког представљања само као једног од битних инструмената за интеграцију плуралних друштава. Аутори ових препорука су пошли од претпоставке да је делотворно учешће начело интеграције, а један од канала за делотворно учешће је и политичко представљање националних мањина. „Љубљанске смернице у основи адресирају три аспекта политичког представљања националних мањина: значај делотворног учешћа мањина у друштвеним процесима (чији су део и јавни послови) за интеграцију друштва, потребу да се политичко представљање националних мањина подржи афирмативним мерама како би се обезбедило њихово учешће у политичком процесу; као и инклузивност партијског система као важног сегмента процеса интеграције.“ (Ђорђевић, 2016, стр. 197). Процес интеграције се дефинише као двоструки процес у коме учествују и деле одговорност (не)успеха и већина и мањина. Није довољно само обезбедити права националних мањина, морају се обезбедити адекватне афирмативне мере које ће националне мањине начинити актером процеса интеграције, а не само пуким објектом интегративних политика. Љубљанске смернице предвиђају да сви припадници друштва могу учествовати у процесу интеграције, да ли индивидуално или као организоване групе.

Аутори смерница сматрају да се адекватно заступање интереса националних мањина у политичком и јавном животу не може постићи без непосредног учешћа представника националних мањина у законодавној власти (Препоруку бр. 39, стр. 48) Аутори препорука нису понудили нека нова решења када се ради о политичком представљању националних мањина, реч је о стандардном концепту афирмативних мера које имају за циљ да обезбеде етничку разноликост парламента, као најважнијег представничког тела. Претпоставка на којој почивају све афирмативне мере овог типа је да ће се увећати артикулација интереса, као и шанса националних мањина да утичу на политичке одлуке, уколико имају представнике у парламенту из својих редова. Јасно је и ауторима препорука да само присуство у парламенту не значи и делотворно учешће у власти, зато се у Љубљанским смерницама државе охрабрују да формулишу низ политика у релевантним областима како би уз један системски приступ промовисале друштвено-економску укљученост националних мањина.

Љубљанске смернице, као и већина других афирмативних мера које обезбеђују политичко представљање националних мањина, прате идеју идентитетске везе између представника и представљених, која надилази концепт универзалног грађанства, а примена

---

<sup>65</sup>Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава, ОСЦЕ Канцеларија Високог комесара за националне мањине, 2012. године, Цео текст доступан на: <https://www.osce.org/sr/hcnm/110500?download=true>

овог концепта подразумева да парламент није само представничко тело свих грађана, већ и различитих друштвених група (Ђорђевић, 2016, стр. 202). Важан искорак у Љубљанским смерницама је што је апострофирана интеракција између мањине и већине. Циљ интегративних демократских политика није само интегрисана мањина, већ интегрисано друштво које не може постојати без интеракције, међуетничког и међукултурног дијалога. Аутори упозоравају и грађане и доносиоце одлука да је интеграција процес узајамног признавања, прилагођавања и активног ангажовања у коме учествују сви припадници друштва (и већина и мањина) и да готово увек за исход има и промену друштвених структура, које морају бити спремне и отворене да прихвате и промовишу сарадњу, активно укључивање и политику једнаких шанси. Коначно, све наведене вредности су у сагласности са принципом доброг управљања који се и у овим смерницама поставља као идеал којем се тежи.

### 3.2.6 Право на политичко представљање националних мањина –теоријски оквир

У првом поглављу рада смо приказали ток дебате о колективним правима, као и главне аргументе обе стране, закључили смо да постоји консензус у вези са колективним правима када се ради о културној аутономији, али не и када је у питању право на политичко представљање. Тек се током деведесетих година дешава заокрет и прихвата идеја да се политичка права могу изводити из групних разлика и развија се теорија групног представљања. Заговорници теорије групног представљања критикују концепт етнокултуралне неутралности либералне државе и полазе од тезе да су поједине друштвене групе (мигранти, националне мањине, жене) искључене из друштвених и политичких процеса по сличним основама, тј. на основу апстрактних карактеристика идентитета попут етничитета и пола<sup>66</sup>. Анализа политичке и правне праксе указује да су се државе определиле за признавање колективних права најчешће из два разлога. Први разлог је да се спречи ризик од сецесије или грађанског рата и на тај начин очувају стабилност и територијални интегритет државе. Други разлог је одговор на притиске нарастајућих идентитетских друштвених покрета и њихове захтеве за признавање културног диверзитета друштва. Тако да право на политичко представљање неке групе није више само питање опстанка државе и очувања стабилности друштва, већ постаје питање демократског легитимитета и друштвене правде (Htun, 2004, р. 440). Први приступ почива на идеји да ће укључивање националних мањина у политички процес, односно институције поретка, довести до пацификације политичке снаге и утицаја националних мањина. Други приступ полази од става да постојање друштвене групе која је искључена из политичког процеса, и јавног живота генерално, на основу идентитетских карактеристика, представља грубо кршење начела равноправности и демократије. Као што је напоменуто, полазимо од става да у једном друштву постоје два типа заједнице: политичка и друштвена и самим тим разликујемо политичку и друштвену интеграцију националних мањина. Циљ политичке интеграције јесте стварање услова да националне мањине учествују и утичу на процес доношења одлука у једном друштву. Право на политичко представљање и учешће у органима јавне управе су две димензије политичке интеграције националних мањина. Право на политичко представљање националних мањина се често тумачи кроз скуп афирмативних мера које обезбеђују

---

<sup>66</sup> Предмет политика афирмативних мера којима се обезбеђује групно представљање су најчешће етничке заједнице (мигранти и националне мањине) и жене, јер су обе групе искључене из друштва по сличним основама, због различитих идентитета. Аутори који се баве теоријом групног представљања су: *Hannah Pitkin, The concept of Representation*, Berkeley: University of California Press, 1967, *Arend Lijphart, Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, CT: Yale University Press, New Haven 1977, *Iris Marion Young, Justice and the Politics of Difference*, Princeton: Princeton University Press, 1990, *Anne Philips The Politics of Presence*, New York: Oxford University Press, 1995, *Will Kymlicka, Multicultural Citizenship: A liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1995, *Mala Htun, Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups, Perspectives on Politics*, Vol.2, No. 3 (Sep, 2004) pp. 439–458, *Krook Mona Lena and O'Brien Z. Diana, The politics of Group Representation: Quotas for Women and Minorities Worldwide, Comparative Politics*, April, 2010;

националним мањинама присуство у законодавном телу или им олакшавају учешће у изборној трци. Међутим, овакво гледиште је исувише фокусирано на само одређене сегменте представљања. Политичко представљање као концепт подразумева пет компоненти: 1) страну која некога представља (организација, покрет, државна агенција и сл.); 2) страну која је представљена (бирачко тело, клијенти и сл.); 3) нешто што се представља (мишљења, перспективе, интереси, дискурси и сл.); 4) контекст у коме се активност представљања дешава (политички контекст); 5) нешто што је изузето из представљања (мишљења, интереси и перспективе које нису изражене кроз постојеће механизме представљања). Теорије политичког представљања, нарочито теоретичари демократије, често ограниче своје тумачење на прве четири компоненте, односно на формалне облике презентације (Dovi, 2018). Фокус нашег разматрања у овом поглављу ће бити управо на анализи пете компоненте – чији су гласови искључени из процеса политичког представљања и који су то механизми који овим групама омогућавају да се и њихов глас чује. Предстојеће стране ће бити посвећене приказу аргумената за и против групног представљања националних мањина.

Највећа дилема која се јавља у политичкој теорији јесте да ли је политичко представљање неке мањине у складу са принципима демократије и да ли је оправдано да нека група, попут националних мањина, има „повластице“ у односу на остале друштвене групе. Кимлика заступа став да право на политичко представљање није у супротности са поменутиим принципима, јер демократија по својој природи подразумева поштовање принципа политичке равноправности, што се и постиже групним представљањем (Кимлика, 2002, стр. 179-180).

Нормативни теоријски приступ заговара дескриптивну репрезентацију маргинализованих група са циљем да структура представничког тела што верније осликава и структуру друштва. Међутим, поменути циљ не значи нужно да састав парламента у потпуности одражава све друштвене разноликости, већ је потребно пронаћи одговарајућу формулу која гарантује политичку једнакост мањине и већине (Лончар, 2011, стр. 138). У фокусу представљања је идентитет представника. Филипс у својој теорији *политике присуства* захтева већу укљученост расних и етнокултуралних заједница, али и жена и других подређених и недовољно укључених друштвених група. Главни аргумент који износе присталице групног представљања мањина јесте да су грађани склони томе да више верују оним представницима са којима могу да се поистовете (Phillips, 1995, р. 43). Претпоставка је да се повећава степен поверења између припадника мањине и оних који их представљају, јер деле заједничко искуство и перспективу, који су последица положаја који је група стекла у прошлости. Искуство је показало да политичко представљање националних мањина и миграната има симболички значај и нормативне импликације по легитимитет како самих политичких партија, тако и партијског и политичког система уопште.

Кимлика износи још један снажан аргумент у корист групног представљања који је био тема у одељку *Мањински национализам као одговор на већинско грађење нације*, аутор истиче да су либерални теоретичари игнорисали постојање анимозитета између државног грађења нације и захтева за признавањем мањинских права и замагљивали га митом о етнокултуралној неутралности државе, који се у исто време користио као изговор за одбијање било каквог захтева мањина за посебним правима. Кимлика напомиње да је све до деведесетих година двадесетог века било врло тешко пронаћи ваљану расправу било о легитимним циљевима, било о средствима грађења нације, или о легитимним облицима мањинских права, нарочито права на политичко представљање (Кимлика & Опалски, 2002, стр. 27-99). Ирис Јонг исто оспорава тврдњу да се политичка права не могу изводити из групних разлика (Young, 1990).

Омогућавањем права на политичко представљање националним мањинама се даје могућност да говоре у своје име и из своје перспективе и пружа им се шанса да се устоличе

као засебан и самоодређујући политички и друштвени субјект унутар политичке арене. Парех овај приступ сматра јединим исправним, јер се једино на тај начин идентитету националних мањина даје истинска засебна референтна тачка и властита сфера унутар друштва (Parekh, 2008, р. 33). Присуство мањинских представника у представничким телима доприноси плурализму и већој демократичности институција пошто повећавају видљивост различитих ставова и перспектива у друштву и дају јавни легитимитет мањинским захтевима (Young, 1990, р. 185). Поред наведеног, доприноси и доношењу легитимнијих политичких одлука и јавних политика, а представљене мањинске групе стичу поверење у постојеће институције представничке демократије (Williams, 1998, р. 172). Присуство мањинских група у парламенту и јавним институцијама генерално, није само симболичког карактера, оно је важно јер припадници мањина имају потребу да се у институцијама власти заступају и њихови интереси. Увођењем мањина у политичку арену даје се могућност да се путем преговора и поштовањем демократских процедура постигне консензус о томе који су то захтеви прихватљиви за обе стране како би се створили фер услови за процес интеграције мањинских идентитета који су суочени са већинским грађењем нације.

С друге стране, критичари теорије групног представљања истичу да институционализација групних разлика, кроз политичко представљање група, увећава важност тих разлика и самим тим озбиљно утиче на јединство у друштву (Dovi, 2018). Морамо нагласити да се обновила расправа вођена осамдесетих и деведесетих година двадесетог века о ефектима групних права на друштвену стабилност и да се све чешће питање мањинских права, а нарочито права на политичко представљање, подређује стандардима стабилности и безбедности. Заступници ове тезе сматрају да се питање политичке интеграције националних мањина, као и других друштвених група, може решити поштовањем начела демократије и поштовањем индивидуалних права (Walzer, 1995, pp. 123-139), применом модела децентрализације или поштовањем начела транспарентности и отварањем политичког процеса за различите групе (Pogge, 1997, pp. 187-222). Кимлика напомиње је да индивидуалистичка концепција политичког представљања заснована на делимичном разумевању изборног права и политичког процеса. Аутор истиче да поштовање начела непристрасности процедуре, захтева да се приликом одлучивања узимају у обзир и интереси и перспективе мањина (Кимлика, 2002, стр. 175). Исто тако, морамо се сложити са тврдњом да стално и системско занемаривање неке групе указује на системско искључивање исте из политичке заједнице, а у извесним околностима и на тиранију већине (Guinier, 1994, pp. 4-6). За коју год страну се одлучили, неспорно је да уколико постоји нека група грађана искључена из институција, онда постоји реална опасност да ће се отуђити од политичког процеса и оспорити легитимитет самог поретка. Исто тако се мора имати на уму да у плуралним друштвима искљученост етничких група из државе и утакмице поводом расподеле плена власти храни етнички конфликт (Wimmer, Min, & Cederman, 2010, р. 5). Циљ афирмативних мера које обезбеђују право на политичко представљање је да допринесе праведнијем третману припадника националних мањина у друштву, а не да подрије друштвену стабилност. Другачије формулисано, делотворно учешће припадника националних мањина у јавном животу јача осећај солидарности са ширим друштвом и олакшава идентификацију са државом, отвара институционалне канале за артикулисање интереса и потреба, али и јача осећај саодговорности за политичке процесе у којима учествују (Ђорђевић, и др., 2018, стр. 50).

Критичари теорије групног представљања напомињу да је питање да ли ће групно представљање мањинских група подстаћи да се у јавном дискурсу више пажње посвети и мањинским питањима? И коначно, какве и колико користи од овог права имају саме националне мањине, као појединци и као заједница? Питкинова је изнела дилему, која је и данас веома актуелна, а то је однос дескриптивног представљања и одговорности (Pitkin, 1967). Анализа односа института одговорности и дескриптивне презентације је уједно и

полазна тачка расправе о томе да ли је неопходно да маргинализоване/искључене групе представља баш неко ко дели њихов идентитет или искуство. Дефиниција политичког представљања, у интерпретацији Хане Питкин, подразумева три кључна елемента: деловање посланика, интересе бирача и одговорност посланика (Лончар, 2015, стр. 218). Питкин заступа став да је идентитет мање важан и да су активности представника те које чине представљање. И зато инсистира да се насупрот стања *стајање уместо*, које је присутно код дескриптивног представљања, уведе *деловање за*. Срж политичког представљања, у тумачењу Хане Питкин, чини *суштинско представљање*, или како она то дефинише „деловање у интересу представљених, које је њима одговорно“ (Pitkin, 1967, p. 209). Питкинова указује на значај одговорности демократски изабраних представника, а она се утврђује реизбором. Из истог разлога и Кимлика сматра да концепт дескриптивне презентације треба избећи као општу теорију представљања јер не одговара на питање одговорности. Ако је довољан заједнички идентитет, попут етничке припадности, да се постане представник интереса заједнице, онда нам избори нису ни потребни, бирање представника случајним избором би исто довело до одговарајућег узорка целе популације (Кимлика, 2002, стр. 139).

Аргументи да припадници мањина нису нужно њихови најбољи представници нису без основе, то је условљено чињеницом да мањине не морају нужно да теже да се потпуно хомогенизују као групе, у смислу потреба и интереса и чињеница да деле заједничко етничко порекло и културу не подразумева да сви чланови исто мисле. Динамичност и плуралност појма националних мањина се јако уважава у овом раду, националне мањине се не виде само као пуке етнодемографске чињенице, већ се прихвата идеја да није реч о унитарним актерима, напротив, уважава се право на конкуренцију различитих политичких организација које претендују да представе интересе националних мањина. Независно од политичке платформе изабраних представника националних мањина, сам избор одређених маргинализованих и искључених група има симболички значај који се не сме занемарити, како за саме чланове групе, тако и за грађане који не припадају тој заједници. С друге стране, само присуство националних мањина у законодавним телима не значи нужно и да ће то бити довољно да мањине остваре већи политички утицај и учествују у процесу доношења одлука. Утицај на доношење одлука зависи од још неких фактора, пре свега од степена политичке организованости, величине националне мањине, подршке матичне државе или међународног фактора, све наведено у великој мери утиче на коалициони и преговарачки потенцијал организација које заступају интересе националних мањина. Морамо нагласити да се у овом раду заступа став да политичко представљање у великој мери зависи управо од односа моћи, јер одлуке чешће више зависе од политичке снаге, маневарског простора за преговоре и спремности да се праве међусобни уступци, него од делиберације и јачине аргументације (Лончар, 2015, стр. 223).

Конкуренција и плурализам мишљења и идеја су од виталног значаја за сваки демократски процес, па и представљање мањина. Управо један број критика скреће пажњу на могућу злоупотребу права на политичко представљање од стране политичких елита, што коначно може угрозити слободу појединца или у екстремнијој верзији друштвену стабилност. Аутори закључују да практиковање групних права, нарочито права на политичко представљање, може имати контрадикторне последице, јер иако су у својој бити осмишљени да би ојачали позицију одређене маргинализоване етнокултуралне групе, у ствари носе велики ризик да ће са једне стране ојачати позицију једне групе чланова, а са друге стране могу озбиљно нашкодити слободи других припадника заједнице. Ово су различити аутори у литератури описивали као проблем третирања мањине у мањини (Kukathas, pp. 113-115).<sup>67</sup> Иако се ова замерка мора увек имати на уму, морамо нагласити да злоупотреба права није довољан разлог да се неко право не примењује, потребно је наћи механизам који неће

<sup>67</sup> Детаљније погледати радове следећих аутора: Grenn (1994), Eisberg and Spiner-Halev (2005), Dick(2011)

угрозити поштовање права и који ће свести злоупотребу на минимални ниво. Подсетићемо још једном на налаз који смо истакли у одељку о групним правима – правила демократичности налажу представницима националних мањина да поштују права свих мањина који су у њиховој јурисдикцији.

За ову прилику морамо анализирати још један недостатак групног права на политичко представљање и то модела који подразумева усмереност афирмативних мера на изборни процес, његова примена гарантује само присуство мањинских представника у законодавном телу, али не и у извршној власти. Палермо истиче да се исувише фокусирао на представљање мањина у парламенту на уштрб других институција власти, нпр. влада, суд или органи јавне управе, који свакако нису мање важни за креирање и спровођење мањинских права и политика и такав приступ најчешће даје много боље резултате када се говори о делотворном учешћу националних мањина од пуког присуства мањина у парламенту (Palermo 2010, 439-440). Палермо издваја три групе разлога који поткрепљују изнету тврдњу: прво, парламенти све више губе институционални и политички значај (пре свега у односу на доминантан положај владе); друго, бројчаност мањинских посланика у парламенту није довољна да би могли да остваре већи утицај; треће, заступљеност мањина у парламенту има елитистички карактер јер представља само победнике изборне трке (Palermo 2010, 437). Теоретичар Аренд Лајпхарт заступа исти став, његова препорука за решавање међуетничких сукоба је примена модела консоцијативне демократије. Као две главне карактеристике овог модела можемо навести: учешће у извршној власти, односно партиципацију свих значајних група у политичком одлучивању и групну аутономију – одлучивање о сопственим интерним пословима (Lijphart, 1992). Приликом креирања механизма за политичко представљање националних мањина, доносиоци одлука морају увек имати у виду да механизми којима се гарантује заступљеност мањинских представника у парламенту или неком другом законодавном телу не значи нужно и загарантоване шансе утицаја на доношење одлука.

Друга ствар о којој је потребно водити рачуна је да нису све националне мањине заинтересоване за парламентарно представљање. Гур упозорава да се мора правити разлика између етничких група које носе ризик међуетничког сукоба, он их назива *мањинама ризика*, и оних које делују ван парламента, али за собом не носе ризик етничког конфликта (Gurr, 1993, p. 187). Свакако да етничке групе које спадају у *мањине ризика* захтевају посебан приступ у процесу интеграције јер је степен поверења између ових мањина и државе, или мањине и већине, често ближи избијању конфликта него успостављању сарадње.

Трећа напомена коју бисмо истакли јесте промена карактера демократског представљања на коју упућује Џејн Мансбриџ (*Jane Mansbridge*). У савременој теорији политичког представљања све је чешће тема промишљања које су то друштвене групе које нису на адекватан начин представљене или су потпуности искључене из политичког процеса. У условима савременог друштва, поготово након окончања хладног рата и успоном процеса глобализације, институт демократског представљања мења свој карактер и то се не сме изоставити ни приликом оцене групног представљања националних мањина. Мансбриџ исправно примећује да се концепт демократског представљања не сме посматрати као једноличан и да он не осликава само везу између изабраних представника и бирачког тела које их је изабрало. Ауторка упозорава да је превелик фокус истраживача био на процедурама и институцијама представничке демократије (Mansbridge, 1999, p. 629). Услед нарастајућих притисака из различитих сфера јавног живота, појавиле су се различите интересне групе, друштвени покрети и други актери цивилног друштва који наступају из позиције да се боре и промовишу интересе одређених група, најчешће оних које нису успеле да пређу лакмус представничких институција. Управо овај плуралистички приступ може бити од помоћи приликом утврђивања нормативног стандарда за евалуацију политичког представљања, нарочито у случају етнокултуралних група.

Упркос свим критикама, искуство је показало да ће ипак представници мањинске заједнице бити свеснији интереса и потреба заједница из којих потичу. Чак и када се уваже критике упућене моделу дескриптивне презентације и даље се може доказивати да је она нужна димензија представништва која се не би смела занемарити (Mesić, 2013, str. 117). Аутори упозоравају да мањак дескриптивне репрезентације може довести до политичког отуђења националних мањина (Pantoja & Segura, 2003, pp. 441-460). Присуство представника мањина у представничким телима или у политичком процесу уопште, подстиче самопоуздање осталим члановима групе да се укључе у политичко деловање и доношење политичких одлука (Mansbridge, 1999, pp. 648-650). Њихово присуство је доказ да је то могуће и изводљиво. Остваривање права на политичко представљање доноси са собом још једну предност, а то је да присуство различитих мањина, поред тога што доприноси плурализму, подиже и ниво знања доносиоца одлука о последицама различитих јавних политика и значења која различите групе придају јавним институцијама (Young, 1990, pp. 186-189).

Само присуство мањина у представничким институцијама не значи много уколико је оно симболичког карактера и уколико не доприноси томе да се више пажње посвети мањинском питању и да се глас мањина чује *гласније*. Потребно је изнедрити формулу политичке интеграције која ће омогућити демократску артикулацију интереса различитих представника националних мањина. Не сме се стварати привид заступљености, право на политичко представљање мора да омогући представницима националних мањина одређени степен моћи да утичу на процес доношење одлука, иначе се ризикује да се све сведе само на декоративни аранжман од кога ни мањинска ни већинска заједница неће имати много користи. Међутим, не сме се заборавити да мањински представници нису ослобођени одговорности за своје политичко деловање, они одговарају заједници у чије су име изабрани. Због свих изазова које доноси групно представљање, неопходно је да се као критеријум оцене рада и политичког деловања мањинских представника постави нормативни захтев за добрим, демократским, односно одговорним представљањем.

### **3.2.7 Политичке странке као актери интеграције националних мањина**

Политичке странке имају кључну улогу у процесу политичке интеграције националних мањина и зато је нужно утврдити карактер односа политичких партија и етничких заједница, али и утицаја које етничке партије имају на укупну друштвену стабилност. Како бисмо открили улогу политичких странака у процесу интеграције, морамо прво открити које су то функције и циљеви политичких странака генерално. Политичке странке имају кључну улогу у функционисању модерне представничке демократије и чине камен темељац сваког демократског друштва. Лери Дајмонд (*Diamond Larry*) и Ричард Гантер (*Gunter Richard*) издвајају седам функција политичких странака: 1) регрутују и кандидују кандидате за изборе; 2) мобилишу бирачко тело и подстичу изборну партиципацију; 3) утичу на могућност избора кроз такмичење више група кандидата који се организују дуж различитих димензија, питања и програма; 4) представљају интересе различитих социјалних група; 5) артикулишу интересе у шире изборне и владине коалиције; 6) формирају владу; 7) интегришу грађане у ширу државу и њен политички процес (Diamond & Gunter, 2001, pp. 7-9). Основни циљ политичких странака јесте учешће на изборима и освајање довољно гласова како би добиле мандат за вршење власти. Без намере да занемаримо све наведене функције, подразумева се да ћемо се у даљем истраживању бавити сваком од њих, морамо нагласити да је за предмет истраживања овог рада нарочито важна улога коју имају политичке странке у процесу укупне интеграције националних мањина (побројана је као седма функција). Као што смо показали у претходном поглављу, искуство је показало да политичко представљање националних мањина и миграната има симболички значај и нормативне импликације по легитимитет како самих политичких странака, тако и партијског и политичког система уопште. Начин на који су етнокултуралне



групе укључене у политички процес посредством политичких странака у великој мери одређује динамику друштвених односа.

Мишљења теоретичара о ефектима активности етничких партија, као партија које нужно представљају само интересе једне заједнице, подељена су. Прва група теоретичара полази од становишта да је системско искључивање етничких заједница из политичког процеса и друштвених токова велика опасност за демократску стабилност и укупну друштвену кохезију. Присталице заступања интереса мањинских заједница путем етничких странака полазе од става да постојање етничких партија олакшава националним мањинама да се интегришу у политички систем, тако што им се даје шанса да артикулушу своје интересе прво кроз изборни процес, а касније кроз мандат у законодавном телу. Уз примену таквог приступа, конфликти између већинских и мањинских партија се решавају унутар политичке арене преговорима и уз поштовање правила и процедура. Критичари концепта етничких партија оцењују да њихова политичка активност представља велики изазов за стабилност политичког система. Поменули смо два аргумента који су изнели истакнути теоретичари Хоровиц (*Donald Horowitz*) и Рејли (*Benjamin Reilly*). Прво, етничке партије имају велики потенцијал да продубе етничке расцепе услед тежње да повећају своју политичку моћ, пошто су етнички расцепи извориште њихове политичке снаге. Друго, етничке партије живе од *statusaquo*, с обзиром да црпе своју моћ из замрзнуог етничког конфликта и немају интереса да мењају постојећи политички систем, јер ризикују да променама правила игре угрозе своју позицију.<sup>68</sup>

Етничке странке су обележја плуралних друштава у којима се политичка организација и мобилизација одвија дуж етничких расцепа (*Lijphart, 1977*) и (*Horowitz, 1985*). Као кључне критеријуме који одређују да ли је нека политичка странка примарно етничка странка издвајамо следеће: декларисање странке као етничке странке, партијско чланство и лидерство се најчешће мобилише из редова етничке заједнице коју представљају, етнички и културни захтеви су кључне теме током изборних кампања (*VanCott, 2005, p. 3*). Међутим, постоје аутори који користе спољна и симболичка обележја приликом процене да ли је нека политичка странка искључиво етничка странка, као што је име странке, симболи који се везују за политичку активност странке: застава, грб странке, изборни лого, боје и начин облачења и сл. (*Kanchan, 2011, p. 159*).

Како би додатно појаснио значење појма и функцију етничких партија у друштву, Хоровиц их упоређује са неетничким и мултиетничким странкама. Хоровиц напомиње да се приликом утврђивања критеријума која странка спада у коју групу, мора водити рачуна о политичком контексту, иначе лако можемо упасти у замку да одређене странке сврстамо као мултиетничке, а оне то суштински нису. Ако посматрамо само нормативне услове, мултиетничке странке су све оне које промовишу или међу својим члановима имају припаднике две или више етничких група. Поред наведеног, Хоровиц уводи предуслов, а то је да морају обухватити етничке групе које су тренутно или су биле у етничком конфликту. Да би нека политичка странка добила епитет мултиетничке, не сме својим политичким деловањем да пресликава етничке расцепе, она мора да их неутралише (*Horowitz, 1985, pp. 298-299*). Друга важна напомена коју износи исти аутор јесте разликовање мултиетничких странака од мултиетничких коалиција. Прва разлика је очигледна, странке су сталне структуре, а коалиције привремене. Друго, странке морају имати довољно капацитета да интегришу своја етничка крила у једну организациону структуру. Треће, странке на изборима наступају са једним кандидатом или једном листом испред партије, самим тим их је лакше позвати на политичку одговорност, док коалициони аранжмани прилично замагљују одговорност политичких актера. Коначно, мотивација удруживања се разликује, мултиетничке странке су најчешће окупљене око једног циља, а то је превазилажење

<sup>68</sup>Pogledati: Horowitz (1985); Horowitz (2001); Reilly (2001); Reilly (2006);and Reilly (2013)

етничког конфликта, док мотивација странака да уђу у коалицију може бити само формирање владе (Horowitz, 1985, pp. 304-305). С друге стране, највећи изазов овим странкама јесте способност да константно и подједнако представљају интересе различитих етничких заједница. (Bieber, 2008, p. 15)

Повући разлику између мултиетничке и неетничке странке је још теже, додатан изазов је што су неетничке странке у плуралним друштвима права реткост. Оне настају у два случаја. Први случај представљају друштва у којима етничке поделе нису толико доминанте и самим тим се не пресликавају у партијски простор, а други случај су етничке групе које су територијално раштркане и/или малобројне, па било какво политичко организовање по етничкој основи није исплативо. Кључни критеријум разликовања неетничких странака је то што етничка питања за њих нису покретачка сила партијске политике (Horowitz, 1985, pp. 301-302). Други аутори неетничке странке називају грађанским странкама, пошто оне теже да смање улогу етничких подела и расцепа, како у својим програмским начелима, тако и у партијској организацији. Али не на исти начин као мултиетничке странке, јер ове странке дају предност грађанском идентитету и не фаворизују пронационалне вредности и симболе и труде се да имају висок степен инклузивности. Иако је често појава да међу члановима ових партија доминирају припадници већине, ова партија има способност да привуче и гласове мањина јер се у својим програмима залажу за афирмацију политичког учешћа националних мањина (Bieber, 2008, p. 14).

На крају долазимо до одговора на питање шта је то што разликује етничку партију од свих других. Према мишљењу поменутог аутора, *differencia specifica* етничких партија у односу на остале две је то што се границе бирачког тела у потпуности преклапају са границама одређене етничке групе, постоји јасна повезаност између партијске подршке политичког деловања странке и етничке припадности (Horowitz, 1985, p. 293). Етничка припадност лидера је такође важан критеријум приликом класификације етничких странака, било да сам лидер јавно истиче свој етнички идентитет, било да га јавност препознаје и доживљава као припадника одређене етничке заједнице (Kanchan, 2011, p. 165). Етничке странке су углавном фокусиране на бираче који долазе из заједнице коју представљају и ретко када су заинтересоване да прошире своју подршку изван етничке групе. Критеријум мерила приликом класификације мора бити начин на који је усмерена партијска подршка, а не како је дистрибуирана подршка етничке групе (Horowitz, 1985, pp. 315-320). Из тога следи да се саме етничке групе не смеју посматрати као унитарни актери, напротив, бирачка подршка једне етничке групе може бити подељена између неколико етничких странака. Хоровиц упозорава да уколико би се водили само критеријумом етничке припадности, не бисмо успели да наслутимо у ком правцу иде партијска подршка. Ово Хоровицово запажање је нарочито важно ако узмемо у обзир да етничке странке нису идеолошки и програмски профилисане, уместо промовисања одређених идеолошких вредности, превише су фокусиране на добијање политичких, културних или материјалних бенефиција за заједницу коју представљају (Gunter&Diamond, 2003, str. 183). Хоровиц ову компоненту још више истиче и оцењује да је главни курс политичког делања етничке странке тврдоглава промоција интереса етничке групе, чак и у случајевима када то подразумева нарушавање међуетничких односа или погоршање положаја других етничких група (Horowitz, 1985, p. 298).

Искуство посткомунистичких земаља је у решавању статуса националних мањина донело нека нова сазнања која нас обавезују да се постојећа класификација допуни. У одељку који се бавио решавањем статуса националних мањина у посткомунистичким друштвима, истакли смо да је први корак у интеграцији националних мањина био укључивање у политички систем и процес, тако да су доминанту улогу у том процесу имале, очекивано, политичке странке и то етничке. Међутим, оно што је показао процес политичке интеграције у плуралним друштвима посткомунистичке Европе јесте да се међу етничким

странкама морају разликовати две категорије: моноетничке странке и етничке странке које укључују припаднике националних мањина. У моноетничке странке се убрајају конзервативне и националистичке странке. Ове странке се најчешће везују само за бирачко тело мањине или већине, одликују се ниским степеном инклузивности, често играју на „етничку“ карту и отворено промовишу и заговарају интересе, вредности и симболе своје заједнице.<sup>69</sup> Ове странке у великој мери јесу оно што Хоровиц одређује као класичан пример етничке, које примарно заступају интересе заједнице које представљају и обраћају се само бирачима који су њихови сународници и своју политичку моћ и подршку црпе из етничког расцепа (Horowitz, 1993, p. 32). Уз напомену да се мора имати у виду да су се у посткомунистичким друштвима као посебна јединица анализе, како положаја националних мањина, тако и међуетничких односа генерално, издвојиле политичке странке националних мањина.

Појава политичких странака националних мањина се може тумачити на различите начине. Прво, као механизам кроз који националне мањине остварују своје право да се политички организују и боре за своја права и интересе. Друго, као примена афирмативне мере како би се припадницима мањина олакшало учешће у политичком процесу и то применом групног права на политичко представљање. Напомињемо да овај услов важи само уколико постоји: олакшавајућа околност приликом регистравања организације, кандидовања на изборима или су на снази неке друге мера које гарантују учешће у власти. Треће, као што смо приказали у одељку *Политичко представљање националних мањина* постоје снажни аргументи да ће кроз различите облике самоорганизовања сами припадници националних мањина најадекватније представити интересе заједнице из које долазе. Четврто, овај формат политичког организовања је карактеристичан за посткомунистичка друштва у којима је паралелно са процесом демократизације текао и процес грађење нације и државе, али по мери доминантне етничке групе, па је било неопходно да се и националним мањинама у оквиру тих држава понуди адекватан модел политичке интеграције националних мањина. Поједине државе су одговор пронашле у оснивању странака националних мањина, а у томе нарочито предњаче земље Југоисточне Европе (Tatalović, 2003). Међутим, примена овог модела је показала да постоје изазови на које се мора одговорити. Постоји реалан ризик да ће политичке странке и њихови лидери успоставити монопол над питањем националних мањина, што може имати далекосежне последице на карактер међуетничких односа. Оваква позиција политичких странака националних мањина је често последица два процеса: прво, шире друштвене тенденције да се политичка заједница своди на етнос, јер је политичко деловање ограничено на етнички дефинисане заједнице и друго, *пацификације* националних мањина. Први процес смо објаснили у делу рада када смо говорили о друштвеној интеграцији и одликама сегрегативног мултикултурализма, сада ћемо нешто рећи о другом узроку. *Пацификација националних мањина* се јавља као (не)намеравана последица политичке интеграције националних мањина. Интеграција националних мањина у политички и друштвени систем доводи до институционализације етничких разлика и сукоба, али се тиме и пацификују саме националне мањине, јер процес интеграције по својој дефиницији подразумева и учешће у власти. Другачије речено, представници националних мањина често због ограниченог политичког утицаја, који проистиче из доминантних односа моћи у друштву, бивају приморани да постану део власти како би били у стању да заштите свој положај и боре се за своја права. Улазак у власт подразумева да се одустане од радикалних захтева и направи искорак са екстремног пола и приближи центру, што је са аспекта интеграције пожељан исход.

---

<sup>69</sup> Критеријуми поделе су били следећи: програмска оријентација партија, лидерско вођство и кандидати у партијама, као и чланови и гласачко тело странке. Детаљније погледати у: *Political Parties and Minority Participation*, Florian Bieber, (ed.), Skopje: Friedrich Ebert Stiftung-office Macedonia, 2008. godine, str. 13.

Други подтип етничких партија у своје редове укључују и представнике мањинске заједнице. Ове странке не промовишу само интересе једне заједнице, одликују се већим степеном инклузивности. На изборима кандидују и припаднике мањине док бирачка подршка долази и из редова већинске и мањинске заједнице. Овај модел отвара могућност да се постојећи етнички расцепи умање и коначно превазиђу јер постоји интеракција интереса између мањине и већине, чиме се стварају услови за повећање степена инклузивности партијског система, генерално. Међутим, уколико ове странке манипулишу и калкулишу интересима мањине, постоји опасност да ће руководство ових партија само декларативно укључивати припаднике мањине у своје редове (Bieber, 2008, p. 13). Појава ових партија може имати двојако објашњење. Прво, ове партије настају услед недостатка мултиетничких странака и најчешће су стожери мултиетничких коалиција, свесни важности да се представе као легитимни партнери националних мањина и на тај начин се умиле мањинском бирачком телу. Друго, њихова појава може бити једна прелазна фаза еволуције партијског система из етничког у мултиетнички, односно један корак ближе ка стварању истинских мултиетничких партија.

Међутим, конкуренција и/или конфликти између моноетничких партија снажно утичу на карактер партијског система, јер се на тај начин етнички конфликти и расцепи интегришу и у партијски систем. Морамо напоменути још једном да неће сваки расцеп у друштву довести до страначке поделе, то ће се десити само у случају када у неком конфликтном стању буду на располагању предузетници и ресурси (Вајме, 2002, стр. 62). Развијајући ову тезу, можемо закључити да су предузетници, у овом случају политички лидери моноетничких странака, и мањине и већине, увидели шансу да постојећу идеолошку понуду искористе како би се међуетнички сукоби заострили до тачке мобилизације маса. На овај начин се међуетнички конфликт рефлектује на партијски систем, и започиње конкуренција етничких странака на два фронта. Први је између моноетничких странака већине и мањине, а паралелно тече конкуренција међу самим политичким странкама националних мањина. Политички лидери увиђају да је етничка мобилизација погодан средство за придобијање подршке бирачког тела, нарочито у земљама у којима су етнички сукоби у свежем сећању, пошто охрабрује масе уверавајући их да ће имати сигурност у строго омеђеним етничким и партијским границама. Како ових граница у стварности нема и етничка лојалност је у служби борбе за власт, снага етничке лојалности постаје неконтролисана и штетна. Штетност снаге етничке мобилизације нарочито долази до изражаја када она постане критеријум расподеле друштвеног богатства и када се политичко деловање ограничава на етнички дефинисане заједнице (Јањић, 2006, стр. 371-379). У оваквој атмосфери етнонационалистичког набоја, политичко деловање моноетничких странака проузрокује још једну поделу унутар самих етнокултуралних група (и мањинских и већинских), а то је подела на пронационалне и програђанске опције. Овакав ексклузивистички приступ етницитету има далекосежне последице. Прво, припаднике националних мањина доводи у врло незавидну ситуацију, пошто императив политичког деловања постаје одабир између лојалности држави и лојалности етничкој заједници. Друго, оправдава бојазан која влада међу критичарима групних права да ће примена групног права на политичко представљање, која се најчешће манифестује кроз организовање националних мањина у политичке странке, увећати моћ конзервативних елита које се често представљају као једини „истински чувари“ групе и то најчешће на рачун оних делова заједнице који су им или опоненти, или просто не деле њихове ставове, или доводе у питање њихов ауторитет, кредибилитет или легитимитет. Чињеница је да политичке елите које су изабране да делују у име националних мањина црпе своју моћ из групних права и у одређеним околностима заиста могу постати претња за успостављање демократских и правно уређених односа унутар саме заједнице или у друштву као целини. Највећи изазов који доноси примена права на политичко представљање у етнички хетерогеним друштвима јесте начин на који политичке елите посматрају међуетничке односе и решавају сукобе. Елите су склоне да међуетничке односе посматрају

као игру нултог збира, где је сваки уступак њихов губитак, па су врло неповерљиви и неретко непријатељски настројени према променама, без обзира да ли се ради о променама вредности унутар заједнице или промени динамичких односа унутар групе. Свака евентуална промена носи ризик да ће тренутне елите изгубити свој повлашћени положај. У првом поглављу рада смо објаснили да се мањински национализам мора посматрати као одговор на већинско грађење нације и да у је друштвима, у којима преовлађује етничко-колективистички приступ држави и друштву, неизбежно да се развије сегрегативни мултикултурализам као модел уређења друштвених односа.

*Сегрегативни мултикултурализам*, као модел интеграције, подразумева хомогенизацију етничких заједница и константну борбу мањинског и већинског национализма. У таквим околностима мањински лидери преузимају контролу над процесом управљања развоја идентитета заједнице, док је степен укључености самих припадника националних мањина у процес доношења одлука сведен на минимум. Не постоје услови ни механизми за усаглашавање реалних друштвених потреба и интереса између већине и мањине, већ се све своди на политичку нагодбу лидера водећих политичких странака.<sup>70</sup> Овакав приступ одликује озбиљан недостатак легитимитета, одговорности и коначно ефикасности у унапређењу међуетничких односа. Међутим, злоупотреба позиције од стране лидера странака се не сме користити као изговор да се националним мањинама на било који начин ускрати право на политичко организовање. Проблем монопола политичких странака над националним питањем се увек мора посматрати у ширем друштвеном и политичком контексту, врло је извесно да је то само пресликан политички образац који примењује етничка већина, што се и уклапа у теоријску матрицу која је прихваћена у овом раду – свака форма мањинског национализма је само одговор на већинско грађење нације.

Лојалност мањина је условљена поштовањем и гарантовањем њихових права и слобода (Орловић, 2008, стр. 311) и (Јањић, 2006, стр. 386). Уз ово морамо додати и налаз из претходног поглавља, статус националних мањина је једно од мерила напретка демократских промена и примене европских стандарда, али и процене капацитета државе да успостави владавину права. Не сме се дозволити да се принципи заштите националних мањина сведу само на домен културне аутономије, неопходно је да се призна и политичка особеност националних мањина и то кроз различите форме политичке партиципације, али и кроз одговарајућа изборна решења која ће дозволити да своју вољу отворено изрази и мањинско бирачко тело (Јањић, 2006, стр. 380). Душан Јањић наглашава важност непосредног утицаја националних мањина на процес доношења одлука из најмање три разлога. Прво, лидери националних мањина, нарочито када имају снажно упориште у бирачком телу, могу доста да учине да би се положај националних мањина побољшао. Уз напомену да захтеви са којима наступају испред шире јавности и државних власти морају бити резултат компромиса и договора унутар саме мањинске заједнице, а затим морају бити усаглашени са интересима шире заједнице и увек у духу грађења међуетничког поверења. Друго, непосредно учешће и заједничко одлучивање представника мањине и већине у питањима која су од суштинског значаја за побољшање положаја националних мањина појачава одговорност лидера из редова мањинских заједница за донете мере и одлуке. Треће, без учешћа представника националних мањина у власти нема ни заштите права националних мањина (Јањић, 2006, стр. 392).

У овом поглављу смо покушали да укажемо на то зашто сматрамо да су политичке странке главни актери интеграције и да нагласимо да за успех овог процеса носе одговорност представници прво већине, али и мањине. У друштву у коме је етничка лојалност прва на лествици пожељних вредности, националне заједнице, и већинске и мањинске, затварају круг око себе и тако спречавају развијање већинско-мањинских односа,

---

<sup>70</sup> „Друштвена оправданост оваквих договора је спорна јер се они по правилу постижу сепаратно и тајно и усмерени су ка остваривању тренутних и партикуларних политичких интереса“ (Башић, 2006, стр. 69)

што је и суштина интеграције. Изолација и непостојање комуникације између већине и мањине и између самих националних мањина, претња је не само за процес интеграције, већ за целокупну кохезију друштва. На примеру Републике Србије показаћемо да политика интеграције мора бити резултат договора и компромиса, а не резултат калкулација политичких елита већине и мањине, уколико има амбиција да се декларише као праведна и демократска.

#### **4.0 ПРОЦЕС ИНТЕГРАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ**

##### **4.1. Систем заштите националних мањина у Републици Србији**

###### **Етничка структура становништва Републике Србије**

Према поменутој дефиницији Вила Кимлике, Србију можемо сврстати у мултиетничку државу. Да подсетимо, реч је о држави у којој у структури становништва има више од једне нације, а мање културе образују националне мањине (Кимлика, 2002, стр. 30). У Републици Србији се, према попису становништва из 2011. године (без подручја Косова и Метохије), 12,64% становништва изјашњава да припада једној од мањинских, етничких заједница. Етничка структура Србије је сложена и променљива и условљена је дејством различитих фактора: природни прираштај, унутрашње и спољашње миграције, економски, политички и други фактори. Поред присутног тренда различитог природног кретања становништва према националности, на етничку структуру становништва су утицале и миграције, посебно оне које су резултат политичких и друштвених збивања у периоду између 1990 - 1999 (исељавање са ратом захваћених подручја, али и исељавање из Србије услед лоших политичких, безбедносних и друштвено-економских прилика). Конкретно, кроз процесе етничке хомогенизације и консолидације на територији бивше СФРЈ дошло је до стварања нових политичко-територијалних јединица чије су административне (републичке) границе крајем XX века постале и државне, распад заједничке државе по авнојевским границама је оставио одређени број националних заједница ван својих данашњих држава. (Кнежевић, 2011, стр. 130). Поменули смо да различити фактори доводе до настанка националних мањина, у случају Србије, као и бивших република СФРЈ, реч је о променама политичких граница након рата и стварање нових држава. Тако да у етничкој структури становништва Србије, поред аутохтоних националних мањина, које су биле препознате као носиоци права и у бившој СФРЈ, сада постоје и нове мањине, односно припадници некада конститутивних народа или народности. Ова промена статуса, која настаје јер се ствара нова национална држава, посебно је осетљива и тешко прихватљива за нове националне мањине, а нарочито у срединама које су укључене у оружане сукобе (Јањић, 2010, стр. 209), као што је случај са Републиком Србијом. У том контексту је јако важно нагласити да је процес интеграције националних мањина у Србији подразумевао и решавање међуетничких сукоба проузрокованих ратом у СФРЈ.

Пре него што се упустимо у расправу о старим и новим мањинама у Србији, потребно је да проучимо начин на који се појам националне мањине дефинише као законска и уставна категорија. Прву дефиницију националне мањине је понудио Закон о заштити права и слобода националних мањина из 2002. године и то у чл. 2 који гласи: „Национална мањина у смислу овог закона је свака група држављана Републике Србије која је по бројности довољно репрезентативна, иако представља мањину на територији Републике Србије, припада некој од група становништва које су у дуготрајној и чврстој вези са територијом Републике Србије и поседује обележја као што су језик, култура, национална или етничка припадност, порекло или вероисповест, по којима се разликује од већине становништва, и чији се припадници одликују бригом да заједно одржавају свој заједнички идентитет, укључујући културу, традицију, језик или религију. Националним мањинама у смислу овог закона сматраће се све групе држављана који се називају или одређују као народи, националне и етничке заједнице,

националне и етничке групе, националности и народности, а испуњавају услове из става 1. овог члана.“

Видимо да се законодавац водио пре свега објективним критеријумима попут: малобројности, језичке, културне и етничке одлике дате групе, односно фокус је на апстрактним карактеристикама идентитета који разликује ове групе од доминантне нације. У одељку који је посвећен дефинисању нације и националне мањине нагласило смо да нацију посматрамо као колектив, односно као културну заједницу, која се разликује од других етничких заједница пре свега постојањем националне свести. Законодавац је уважао и субјективан критеријум осећаја групне припадности и солидарности, односно националне свести, која се огледа пре свега у жељи припадника те групе да постојеће специфичности очувају. Ово је изузетно важно јер уважава динамичност и променљивост категорије националних мањина, односно уважава се могућност, макар на теоријском нивоу, да ће се у будућности појавити још нека заједница која ће иступити са захтевом да јој се призна статус националних мањина. Друга добра одлика овог законског решења јесте што се избегао рестриктивни приступ да се у самом закону таксативно поброје заједнице које се сматрају националним мањинама.

Дефиниција понуђена у Закону се у великој мери уклапа у критеријуме Вила Кимликe. Реч је о групама које су историјски и географски компактне, могу бити засноване на пореклу и себе доживљавају као посебан тип друштва унутар шире друштвене заједнице, односно реч је о заједницама које одликује посебан етнички идентитет и са њим повезана традиција, култура и обичаји. Такође је важно нагласити да се националне мањине не посматрају нужно као групе засноване на пореклу, већ као културне групе. Јасно је да су у законодавству Србије мањине препознате као посебне етнокултуралне групе, односно као самоуправна друштва која су инкорпорирана у ширу заједницу. Одредба која се може тумачити као нејасна јесте: „свака група држављана Републике Србије која је по бројности довољно репрезентативна“. Овде остаје непознаница ко има арбитрарну моћ да оцени довољну репрезентативност и који је то број који се може дефинисати као репрезентативан. Управо се на поменути критеријум позвало министарство надлежно за спровођење овог закона, када је одбило иницијативу цинцарске заједнице да се упише у посебан бирачки списак националних мањина, чиме би се фактички Цинцарима признао статус националне мањине. Захтев је одбијен уз образложење да због малобројности дата заједница не испуњава услове прописане законом. Башић наводи да је одбијање захтева цинцарске заједнице спорно из најмање два разлога. Прво, дефиниција закона, а ни касније одредбе, не наводе да је за добијање статуса националне мањине потребно да се испуне сви критеријуми наведени у закону. Поред тога, из дефиниције коју закон прописује, нарочито ако се узме у обзир и став 2 чл. 2, јасно је да намера законодавца није била да дисквалификује било коју мањинску групу (Башић, 2018, стр. 202).

Како ћемо показати у одељцима који следе, у Србији је јако мало законских решења посвећено интеркултуралном дијалогу или промоцији интеркултуралности. Имајући то у виду не можемо рећи да нас изненађује што законска решења нису уважила начело вишеструкости идентитета, односно није предвиђено да се један грађанин може идентификовати са више од једне етничке групе. Поред припадника националних мањина који су се тако изјаснили на попису, у Републици Србији живи велики број грађана који су двојног идентитета (један од родитеља припадник једне, а други друге нације). Правни систем Републике Србије не препознаје могућност двојних идентитета и захтева да се лице недвосмислено одреди за један од та два идентитета или оставља могућност да се лице етнички уопште не одреди. У непостојању могућности исказивања двојних идентитета се можда и крије разлог зашто се повећава број грађана који одбија да се идентификује са неком од поменутих етничких категорија.

Структура становништва између два пописна периода, 2002. и 2011. године, се није много променила. Према резултатима пописа из 2011. године, у Републици Србији живи преко двадесет етничких заједница, Срби су већинска национална заједница у Републици Србији са уделом од 83,32% у укупном становништву. Иако се број Срба смањио за 225.000 у односу на 2002. годину, етничка структура је остала мање-више слична јер се највећи број националних мањина суочава исто са депопулацијом (Маринковић, 2013, стр. 3). Поред Срба само још три етничке заједнице учествују у укупном становништву са више од 1%, и то: Мађари (3,53%), Роми (2,05%) и Бошњаци (2,02%), уз напомену да је албанска национална мањина бојкотовала попис 2011. године.<sup>71</sup> Поред ове четири, регистровано је још шеснаест етничких заједница чији је број припадника изнад 2.000 становника. То су: Хрвати, Словаци, Црногорци, Власи, Румуни, Југословени, Македонци, Муслимани, Бугари, Буњевци, Русини, Горанци, Украјинци, Немци, Словенци, Руси. У попису из 2011. године можемо приметити да се увела једна врста нове методологије у смислу приказа података о националној припадности. Како се овде етницитет посматрао само као статистичка категорија, направила се разлика у приказу података за мањине које броје преко 50000 припадника и мањине које броје мање од тога. Такође се, као посебна статистичка категорија, појављују мањине чији је број припадника испод 2000 припадника и они се у пописним подацима појављују под рубриком остали. У категорију остали су убројани и Чеси, Ашкалије, Египћани, Јевреји, односно етничке групе чији је број припадника мањи од 2000. Као што смо већ напоменули, број припадника националних мањина се у међупописном периоду смањио, само три етничке заједнице су увећале број својих припадника: Бошњаци, чији се број повећао за 9191; Муслимани, чији се број повећао за 2798; Роми чији се број увећао за 39.411 (Погледати табелу бр. 1).

---

<sup>71</sup> Пописна књига Национална припадност, *Републички завод за статистику*. Преузето 16. јун 2016, са: [http://popis2011.stat.rs/?page\\_id=1103](http://popis2011.stat.rs/?page_id=1103)



**Табела бр.1 Етничка структура становништва 2002. и 2011. године**

Етничка припадност	Број становника		Структура		Пораст/смањење 2002-2011
	2002	2011	2002	2011	
<b>Укупно*</b>	7498001	7186862	100	100	-311139
<b>Срби</b>	6212838	5988150	82,9	83,3	-224688
<i>Албанци**</i>	<i>61647</i>	<i>5809</i>	<i>0,8</i>	<i>0,1</i>	<i>-55838</i>
<b>Бошњаци</b>	136087	145278	1,8	2,0	9191
<b>Бугари</b>	20497	18543	0,3	0,3	-1954
<b>Власи</b>	40054	35330	0,5	0,5	-4724
<b>Југословени</b>	80721	23303	1,1	0,3	-57418
<b>Мађари</b>	293299	253899	3,9	3,5	-39400
<b>Македонци</b>	25847	22755	0,3	0,3	-3092
<b>Муслимани</b>	19503	22301	0,3	0,3	2798
<b>Роми</b>	108193	147604	1,4	2,1	39411
<b>Румуни</b>	34576	29332	0,5	0,4	-5244
<b>Словаци</b>	59021	52750	0,8	0,7	-6271
<b>Словенци</b>	5104	4033	0,1	0,1	-1071
<b>Хрвати</b>	70602	57900	0,9	0,8	-12701
<b>Црногорци</b>	69049	38527	0,9	0,5	-30522
<b>Неизјашњени</b>	107732	160346	1,4	2,2	52614
<b>Регионална припадност</b>	11485	30771	0,2	0,4	19286
<b>Остали</b>	66263	68491	0,9	1,0	2228
<b>Непознато</b>	75483	81740	1,1	1,0	6257

\* Попис становништва 2002. и 2011. године није спроведен на територији Косова и Метохије

\*\*Албанци су бојкотовали попис становништва 2011. године

Извор: (Маринковић, 2013, стр. 3)

Уколико се погледа структура становништва на националном нивоу, рекло би се да је Србија мање-више етнички хомогена држава, јер Срби, као највећа национална заједница, чине више од 4/5 популације. Међутим, реална слика о етничкој структури становништва у Србији се може сагледати тек на нивоу општина, односно насеља. У Србији постоји велики број насеља у којима националне мањине чине већинско становништво, али и велики број мултиетничких средина у којима живи по четири и више националних заједница. С друге стране, етничка хетерогеност постаје уочљивија већ на регионалном нивоу. У Србији постоје велике регионалне разлике, па тако највећи број етничких заједница живи на територији АП Војводине, а најбројнији међу њима су Мађари (13% укупног становништва АП Војводине), затим Словаци (2,60% укупног становништва АП Војводине), Хрвати (2.43% укупног

становништва АП Војводине) и Роми (2,19 укупног становништва АП Војводине). На територији Војводине се налазе и две етнички највише хетерогене области: Западнобачка и Јужнобачка област. У поменути два региона живи чак седам националности које броје више од 1% становништва: Срби, Мађари, Хрвати, Црногорци, Русини, Роми и Буњевци, односно Словаци у Јужнобанатској области. На територији Војводине, која се често наводи као пример мултиетничке средине, постоји неколико општина са изразито етнички хетерогеним саставом. У Пландишту, Врбасу и Кули живи шест етничких група, док се од већих градова издвајају Сомбор и Суботица, у овим градовима етничку структуру становништва чини пет заједница са уделом већим од 1% (Маринковић, 2013, стр. 2).

Ван Војводине постоје још две области у којима живи неколико различитих националних заједница чији је удео у укупној популацији становништва те области већи од 1%. Реч је о Пчињској области у којој поред Срба и Албанаца живе још и Роми и Бугари. Друга област је Рашка у којој живе Бошњаци, Срби и Муслимани. Бошњаци и Муслимани живе у највећем проценту у пет општина: Нови Пазар, Тутин, Сјеница, Прибој и Пријеполје.

У региону Јужне и Источне Србије најбројнија национална мањина су Роми на југу Србије (3,66% ), затим Власи на подручју истока Србије (2,10% ). У овом региону су настањени још и Бугари (0,99%) и Македонци (0,23%).<sup>72</sup>

Етничка структура Србије се у послератном периоду мењала под утицајем демографских и недемографских фактора. Под демографским фактором се убрајају разлике у природном прираштају и миграције становништва, док у недемографске факторе спадају промена става грађана приликом националног декларисања и различита методолошка решења приликом пописа становништва која су се мењала у складу са друштвено-политичким околностима, али и потребама и циљевима владајућих структура (Кнежевић, 2011, стр. 138). Резултат свих наведених чињеница су различити популациони трендови унутар етничких заједница, поједине заједнице су током времена повећавале свој број и удео у укупном становништву, док су друге имале стагнирајуће или негативне трендове у популационој динамици. Изучавајући утицај демографских и недемографских фактора на бројност и удео етничких заједница у Србији, Кнежевић разликује три групе. Прву групу чине етничке заједнице, односно националности, које бележе континуирано опадање броја становника и опадање индекса пораста. Тако су Словенци, Румуни и Чеси суочени са континуираним опадањем, док Србе, Хрвате, Македонце, Мађаре, Бугаре, Русине и Словаке карактеришу прво опадање индекса раста, а затим и опадање укупног броја. Другу групу чине националности које бележе стални пораст становништва, ту спадају: Албанци, Бошњаци, Муслимани и Роми. Трећу групу чине етничке заједнице чији индекси раста/пада показују висок степен неправилности, односно број и удео изузетно варира од пописа до пописа. Узроке ове неправилности Кнежевић налази у снажном утицају субјективног критеријума приликом изјашњавања о националној припадности – Власи и Роми; нејасног етничког идентитета због идеолошког и политичког приступа националној припадности – Југословени и Црногорци (Кнежевић, 2011, стр. 140-141).

Када је реч о недемографским факторима који утичу на структуру становништва, већ смо поменули најважније у случају Србије – ратни сукоби, промена државних граница која је то пратила, али и промена политичких околности. Након распада СФРЈ јасно је да је дошло до разлике између националних заједница које су имале дефинисан свој статус у бившем комунистичком режиму и заједница које након распада СФРЈ постају нове националне мањине, реч је о: Бошњацима, Хрватима, Македонцима и Словенцима. Душан Јањић даје дефиницију нове националне мањине: „под „новом“ мањином се подразумева она етничка

<sup>72</sup> Пописна књига Национална припадност, Републички завод за статистику. Преузето 16. јун 2016, са: <http://media.popis2011.stat.rs>.

заједница која је у бившој Југославији имала статус „конститутивног народа“, чији су се припадници, по распаду Југославије, нашли под влашћу новоуспостављених држава, док им је матична држава једна од бивших република“ (Јањић, 2010, стр. 211).

Зашто је важна ова разлика између старих и нових националних мањина? Из дефиниције мањине је јасно да законодавство Србије не препознаје разлику између старе и нове мањине, али је ова подела важна како би се разумели политички односи између мањине и већине. Старе мањине се увек у новој националној држави позивају на стечена права, реч је о правима које су остваривале под претходним системима и не само то, већ постоји и читав низ механизма и институција које су утврђене у прошлости, у случају Србије су утврђене законодавством СФРЈ И СРЈ, које сада настављају да функционишу у новој држави према, условно речено, новим правилима. Док су нове мањине мета различитих националистичких политика и тежњи, које резултирају или добровољном интеграцијом како би се избегли сукоби са доминантном нацијом, или насилном асимилацијом у већинску културу. Број нових мањина у пописном периоду током рата и након рата, пре свега мислимо на период од 1992-2002. године, је у опадању (Табела бр. 1). Ово се пре свега односи на припаднике хрватске националне мањине који су забележили значајан смањење броја и удела у структури становништва и након промена 2000. године. Према попису из 2011. године у Србији хрватска заједница броји 12000 припадника мање (Табела бр. 1). Демографске анализе указују на то да у случају ове националне мањине узроци депопулације нису резултат само ниског природног прираштаја и старосне структуре, већ је оправдано претпоставити да је реч и о емиграцији према матичној држави, али и етничкој мимикрији која је резултат ратних сукоба. Јањић негативне трендове у популацији Словенаца и Македонаца проналази у следећим узроцима. У случају Словенаца реч је о негативном природном прираштају, али и високом проценту учешћа међуетничких бракова и промененационалне припадности приликом изјашњавања. Слична је ситуација и са Македонцима, емиграција ка матичној држави – Македонији, али и промене у изјашњавању, мешовити бракови, асимилација и интеграција у већинску културу и заједницу и сл. (Јањић, 2010, стр. 213).

Бошњаци се као нова национална одредница појављују у попису становништва 2002. године и то као део обећања које је Демократска опозиција Србије дала бошњачкој заједници, односно њеним лидерима, пре избора и промена 2000. године. Расим Љајић, савезни министар за националне мањине и председник Санџачке демократске партије, оценио је да су нове демократске власти прихватањем предлога бошњачке заједнице и употребом термина Бошњак транспарентно демонстрирале свој однос и нову политику према националним мањинама (Ђурђевић-Лукић, Бошњаци и Муслимани, *НИН*, 25. јан 2001. године). Постојала је дилема да ли да се термином Бошњак замени одредница Муслиман, чиме би се последња избацила из употребе. Иако је уведена нова категорија етничке идентификације, национална одредница Муслимани, која се користи у пописима од 1961. године, и даље је остала и у наредним пописима 2002. и 2011. године. Употреба термина Бошњак је произвела различите реакције и унутар саме бошњачке заједнице. Постојали су они који су јавно заговарали ову идеју, попут министра Љајића, али је било оних који увођење националне одреднице Бошњак у пописну листу нису видели као превелик успех. Постојало је и тумачење да се овим захтевом за преименовање Бошњаци, претходно Муслимани, свесно своде свој положај са декларативног статуса народа на статус националне мањине (Јањић, 2001).

Бошњачка национална мањина је концентрисана у региону Шумадије и Западне Србије (7,02% укупног становништва региона Шумадије и Западне Србије) на подручју Санџака, како ову област називају Бошњаци, односно Рашке како је именују Срби. Поред Бошњака овај регион насељавају и Роми (1,02%), Муслимани (0,71%) и Црногорци (0,19%). Уколико се погледа структура становништва на нивоу општина и насеља, у 205 насеља

Бошњаци чине већинско становништво, поређења ради Мађари чине већину у само 75 насеља. Бошњаци чине доминантан удео у становништву у три општине: Нови Пазар (77,13%), Тутин (90%) и Сјеница (73,88%), док су у Прибоју (14,4%) и Пријепољу (34,2%) прва национална мањина по бројности. У истим општинама значајнији удео у становништву чине и Муслимани, највећи број њих живи у Пријепољу (9,32%) и Прибоју (7,16%). После Срба су најбројнија група у Новом Пазару (4,08%), Сјеници (4,67%) и Тутину (3,5%)<sup>73</sup>.

Друга мањина, која добија статус нове националне мањине је хрватска заједница, чији је удео у становништву, према попису 2011. године 0,8%, односно 57.900 грађана Србије. Поменули смо да је ова заједница углавном настањена на територији Војводине, где чини 2,43% укупне популације АП Војводине. Припадници хрватске заједнице живе пре свега у већим насељима – Суботица, Сомбор Апатин, па су већинско становништво у само 10 насеља (Маринковић, 2015, стр. 5). Ако се погледа територијална распрострањеност хрватске националне мањине, можемо рећи да су просторно дисперзирани. Друга карактеристика за хрватску заједницу јесте да скоро две трећине Хрвата живи у градским насељима (64%), а 36% живи у осталим, односно руралним подручјима, док остале мањине имају избалансиран однос између настањивања градских и руралних подручја (Маринковић, 2015, стр. 5). Територијална дисперзираност и претежно насељавање градских општина доводи до тога да се хрватска заједница најчешће јавља у уделу становништва у мултиетничким општинама у Војводини.

Под старим мањинама се подразумевају заједнице које су традиционално присутне на територији Србије и највећи број њих је био препознат као посебна етничка заједница за време режима у СФРЈ и СРЈ, а то су: Албанци, Бугари, Власи, Горанци, Јевреји, Мађари, Роми, Румуни, Русини и Словаци. Највећи број старих мањина живи на територији Војводине. У странама које следе приказаћемо територијалну распрострањеност поменутих мањина и удео у популацији у оним општинама у којима су најбројније. Мултиетничност Србије највише долази до израза на локалном нивоу. Поред тога, локални ниво је најдоступнији грађанима и постоји могућност да се различита права остваре непосредно, да ли кроз формалне механизме које нуди закон, или кроз утицај који се може извршити у самој локалној средини.

Албанска национална мањина чини доминантан удео становништва на југу Србије у Пчињској области, односно Прешевској долини како је називају припадници албанске националне мањине. Албанци живе претежно у три општине, реч је о Прешеву, Бујановцу и Медвеђи. Тачан број припадника албанске националне мањине не може се сазнати из званичног Пописа 2011. године, будући да је већина албанског становништва бојкотовала попис. Због односа партијских вођа и власти у Београду, албански лидери на Југу Србије доносе одлуку да бојкотују попис и тако искажу своје незадовољство положајем албанске заједнице на југу Србије. Грађани су се одазвали позиву на бојкот, епилог је да по званичном попису у Србији живи 5.809 Албанаца.

Према проценама броја становника у општинама у којима је бојкотован попис, у време Пописа 2011. године у Србији је живело 73.580 припадника албанске националности, што чини око 1% удела у укупном становништву за готово 12.000 је више него у време претходног Пописа из 2002. године (Маринковић, 2015, стр. 2). Ако погледамо етничку структуру општина и насеља, видећемо да највећи број припадника албанске националне мањине живи на територије општине Прешево, 36.533 (Табела бр. 2), где чине и апсолутну већину становништва, преко 90% становништва. У Бујановцу чине релативну већину становништва, преко 60%, док у Медвеђи трећину становништва чине Албанци. Етничка

<sup>73</sup>Пописна књига Национална припадност, Републички завод за статистику. Преузето 16. јун 2016, са: [http://popis2011.stat.rs/?page\\_id=1103](http://popis2011.stat.rs/?page_id=1103)

хетерогеност насеља у Прешевској долини није велика, од 58 насеља у којима Албанци чине већинско становништво у 57 имају апсолутну већину са просечним уделом од чак 93% (Маринковић, 2015, стр. 2). Бујановац је једини град са хетерогенијом етничком структуром и у датим условима може се посматрати као мултиетничка општина, иако су у већини Албанци, овде живе и Срби (27,94%), али и Роми (9,84%), док у Медвеђи преко 90% становништва чине Албанци и Срби (58,7%)<sup>74</sup>.

**Табела бр. 2 Етничка структура Прешева, Бујановца и Медвеђе- удео Албанаца, Срба и Рома**

Општина	Укупно***	Срби*	Албанци**	Роми*
Бујановац	46495	12989	28428	4576
Медвеђа	10644	6249	3206	145
Прешево	39217	2294	36137	271

\*Број Срба и Рома је утврђен на основу Пописа 2011. године

\*\*Број Албанаца је утврђен на основу урађене процене броја Албанаца на основу података Републичког завода за статистику. Преузето из: Маринковић, 2013, стр. 3.

\*\*\*Укупан број становника је добијен сабирањем података за дате општине из пописа становништва 2011. године и процене броја Албанаца коју је урадио аутор Иван Маринковић.

Мађари су најбројнија национална мањина у Србији, живе пре свега на територији Војводине, преко 70% припадника ове националне мањине живи у Севернобачкој области Севернобанатској и у Јужнобанатској области. Мађари су најбројније или већинско становништво у 75 насеља од тога најдоминантнији удео у становништву имају у: Кањижи (85%), Сенти (79%), Ади (75%), док у Бачкој Тополи и Малом Иђошу чине више од половине популације становништва. (Маринковић, 2015, стр. 5). У свим поменутих општинама, српска заједница је друга по величини. Мађарска заједница је попут бошњачке територијално концентрисана, што ће се показати као велика предност како у мобилизацији бирачког тела, тако и у целокупној организацији мањинских политичких странака. Мађари су национална мањина која се издваја не само по бројности већ и по степену политичке организације и интеграције у државне институције, нарочито на нивоу локалних самоуправа, али и саме покрајине.

У етничкој структури становништва Србије учествује и велики број заједница које броје мање од 1% становништва, али се на локалном нивоу појављују као већина у одређеним насељима. Бугари, иако малобројна мањина – укупан удео у становништву бугарске заједнице је 0,3%, чине већину у 79 насеља и концентрисани су углавном у области границе са Бугарском. Бугари чине доминантан удео у становништву у две општине: Босилеград (71,83%) и Димитровград (53,50%) (Маринковић, 2015, стр. 5).

Власи у укупној популацији Србије имају удео од 0,5% и углавном су настањени на истоку Србије и чине већину у 38 насеља. Од већих градова Власи чине удео од преко 10% становништва у Петровцу на Млави, Бору и Неготину.

<sup>74</sup> Пописна књига Национална припадност, Републички завод за статистику. Преузето 16. јун 2016, са: [http://popis2011.stat.rs/?page\\_id=1103](http://popis2011.stat.rs/?page_id=1103)

Румуни исто спадају у војвођанску националну мањину, преко 85% припадника популације који су се изјаснили као Румуни живи на територији Војводине. Укупан број Румуна који живи у Србији је према попису 2011. године 29332. Иако су по бројности заједница дупло мања од хрватске, с обзиром на то да су претежно настањени у популационо мањим срединама, чине већину у 17 насеља (Маринковић, 2015, стр. 5). С друге стране, Румуни се, попут Хрвата и Словака, често јављају као мањинска популација у мултиетничким срединама, односно у општинама са етнички хетерогеним саставом.

Русине, можемо сврстати у малобројне националне мањине, по последњем попису у Србији живи 14246 Русина. Највећи број припадника русинске заједнице живи у насељима Руски Крстур и Куцура, насеља у Западнобачкој области Војводине.<sup>75</sup>

Иако званични статистички подаци говоре да у Србији има скоро 150000 Рома, извесно је да је број припадника ромске популације већи од пописаног. Стручњаци и представници ромске националне мањине истичу да према њиховим проценама у Србији живи између 500 и 600 хиљада Рома. Велика разлика између званичног и незваничног броја припадника ромске заједнице је последица различитих фактора, један од њих је етничка мимикрија. Роми су као заједница на удару бројних стереотипа и предмет су стигматизације у друштву, тако да доста њих не жели да се изјасни да су припадници заједнице за коју се везују негативне особине. Други фактор који утиче да на то да је велики број Рома остао изван пописа јесу и социоекономски аспекти који се тичу тешких друштвених услова и сиромаштва у којима живе припадници ове заједнице.

Ромску популацију у Србији одликује велика просторна дисперзивност и то је разлог зашто Роми на нивоу појединих области не чине апсолутну или релативну већину попут Бошњака, Мађара или Албанаца. Просторни распоред Рома је динамичан феномен, као специфично мањинско становништво, расути су у великом броју насеља, најчешће живећи у посебним и изолованим деловима, али и дисперзивно измешани са већинским становништвом (Радовановић & Кнежевић, 2014, стр. 35). Роми су углавном настањени у великим градовима и то је један од разлога зашто Роми, иако су четврта група по величини, чине већинско становништво у само 7 насеља (Маринковић, 2015, стр.3). С друге стране, ромска популација је после Срба најзаступљенија у етничкој структури општина, искључујемо општине у којима горе поменуте мањине чине доминантан удео у становништву (Маринковић, 2015, стр. 3). Према налазима пописа две трећине Рома живи у Војводини (42391) и на југу Србије (57239), међутим, за разлику од Војводине на југу Србије постоје четири општине у којима чине преко 10% становништва. Реч је о општинама: Бела Паланка (35%), Бојник (14,85%), Врањска Бања (14,35%) и Сурдулица (13%). Поред наведених општина једино још у Костолцу (Западна Србија) чине преко 10% становништва, у свим осталим општинама у Србији чине испод 10% становништва. Сва наведена места спадају у мање градове који броје мање од 10000 становника, осим Сурдулице у којој живи нешто преко 20000 људи. Када је реч о популацији већих градова, Роми су најзаступљенији у Врању, Бујановцу, Нишу, Алексинцу и Лесковцу, док у Војводини највише Рома живи у Новом Саду, Зрењанину, Вршцу и Панчеву (Радовановић & Кнежевић, 2014, стр. 36).

Словаци живе на територији Војводине, и чине 2,7% укупне популације покрајине. Трећина укупне популације ове заједнице је настањена у два града: Ковачица (42%) и Бачки Петровац (65%), једина општина у којој Словаци чине већинско становништво, осим тога још у 14 насеља чине доминантан удео у становништву (График бр. ). Словачка заједница се попут хрватске заједнице јавља са уделом већим од 1% у војвођанским мултиетничким општинама. Словаци броје од 5% до 10% укупне популације у Бачкој Паланци, Бачу, Шиду,

<sup>75</sup> Пописна књига Национална припадност, Републички завод за статистику. Преузето 16. јун 2016, са: [http://popis2011.stat.rs/?page\\_id=1103](http://popis2011.stat.rs/?page_id=1103)

Старој Пазови и Пландишту, и у још шест општина чине од 1% до 5% становништва: Алибунар, Нови Сад, Зрењанин, Панчево и београдска општина Сурчин.

Први закључак који се може извести увидом у етничку структуру становништва јесте да се у Србији разликују бројније и територијално концентрисане заједнице и малобројне заједнице. Територијална распрострањеност ће се очекивано показати као битан фактор како у политичком организовању националне мањине, тако и у интеграцији у институције политичког система и у институције државних органа, али и у остваривању права на културну аутономију. Мањинска политика у Србији је политика великих бројева и рађена по мери бројних, политички организованих и територијално концентрисаних мањина. Територијално концентрисане мањине су по правилу политички организованије и лакше изврше мобилизацију бирачког тела, која би могла водити и увећаном утицају на политичко одлучивање. С друге стране, малобројност представља реалну препреку за политичку мобилизацију, али и било какав други вид организовања који би довео до активнијег укључивања у институције или остваривања значајнијег политичког утицаја мањина попут Румуна, Русина, Влаха и сл.

Уколико упоредимо етничку структуру становништва у Војводини са областима у којима већинско становништво чине албанска и бошњачка/муслиманска национална мањина, етничка хомогеност насеља у Санцаку и Прешевској долини је много израженија него у Војводини (Маринковић, 2015, стр. 4). Односно, мултиетничке општине у областима у којима доминантно живе Албанци и Бошњаци су пре изузетак него правило. На пример, Мађари чине већински удео у становништву у само 75 насеља у поређењу са 205 насеља у којима су доминантна заједница Бошњаци, док су Албанци већинско становништво у 59 насеља, а броје пет пута мању популацију. Имајући у виду да је суживот националних заједница на нивоу општина чешћа појава у Војводини, у појединим насељима у формирању националног састава учествује релативно велики број националности (нпр. у Бачкој области живе заједно Срби, Мађари, Хрвати, Црногорци, Русини, Роми, Буњевци и Словаци). У случају Санцака и Прешевске долине етничка подељеност структуре становништва се поклапа са просторно-географском димензијом, односно у областима у којима живе претежно Албанци и Бошњаци насеља су подељена између Срба и припадника националних мањина. Напоменули смо да је политика интеграције доста олакшана у условима када постоји заједнички живот између различитих етничких заједница на локалном нивоу, односно етничка хетерогеност подручја, нарочито на локалном нивоу, требало би да повећа шансе за развијање интеркултурног дијалога између већине и мањине, али и између самих мањина. Узимајући све наведено у обзир, можемо се сложити са тврдњом да је потенцијал за интеграцију, макар када се узме у обзир етничка структура становништва, много већи у случају Војводине у поређењу са остатком Србије.

#### **4.1.1. Интеграција националних мањина током демократске трансформације друштва након 2000. године**

Након промена 2000. године друштво у Србији се може посматрати као посткомунистичко и као постјугословенско друштво (Спасојевић & Стојиљковић, 2020, стр. 40). Изучавањем процеса демократизације унутар политичких поредака који су поникли на рушевинама комунизма, постало је јасно да није више реч о недемократским системима, највећи део њих делимично је (или потпуно) либерализован – уведен је вишепартијски систем и у већој или мањој мери слободни избори. Међутим, из анализе тих поредака постало је јасно и да није реч о правим демократијама, већ о неким прелазним облицима. Реч је о хибридном режимима који у себи носе премисе и демократског и аутократског уређења. Њихов хибридни карактер се огледа управо у томе што их не можемо јасно класификовати ни као демократије, али ни као недемократије. Важно је нагласити да је овде реч о пажљиво осмишљеним политичким конструкцијама, чији циљ није успостављање демократије, већ

одржавање њеног привида како би се владајући режим, по својој нарави аутократски, одржао што дуже на власти. У најширем смислу Србија је слична другим посткомунистичким земљама јер је основна линија поделе унутар друштва на модернисте и традиционалисте (Спасојевић, 2020, 213). Међутим, најуспешније земље у изградњи демократије, попут Чешке, Пољске и Мађарске су своје државно и национално питање решиле лакше. Разлози, према проценама неких аутора, леже у етничкој хомогености датих земаља и консензусу поводом геополитичке позиције и стратегије – консензус који је успостављен у друштву поводом уласка у ЕУ или НАТО (Антонић & Павловић, 2007, стр. 241-243). Србија и остале републике бивше СФРЈ нису ушле у процес трансформације одмах након пада Берлинског зида 1989. године, напротив трансформација је прекинута ратом и етничким сукобом. Процес демократизације у овом раду не посматрамо као унилатерални процес трансформације друштва из ауторитарног система у демократски, напротив, трансформација ауторитарних режима може бити усмерена ка успостављању неког интермедијарног типа режима, попут различитих хибридни демократија, односно „демократија са придевом“ (Крстић, 2008, 27-28). Реч је о демократским системима који за собом често носе и епитете који их ближе одређују попут: прото, семи, квази, ограничена, парцијална, фасадна, псеудо демократија и сл. (Collier & Levitsky, 1997, str. 432-434). Постсоцијалистичке друштвене промене у Србији се могу поделити у две фазе: прва фаза се односи на последњу деценију двадесетог века (1990-2000), реч је периоду блокиране трансформације, док се период након 2000. године назива одблокираном трансформацијом. Објашњавајући трећи талас демократизације, Хантингтон у истоименој књизи наглашава да се процес трансформације увек јавља у оним земљама у којима су елите на власти, односно припадници бивше социјалистичке номенклатуре, јачи од опозиције и у којима су владе контролисале средства принуде vis-a-vis опозиције (Хантингтон, 2004, стр. 102). Конкретно у случају Србије је то мање више јасно, јер победу на првим вишестраначким изборима доноси бивши режим окупљен око Слободана Милошевића и Социјалистичке партије Србије.

Под појмом „блокиране трансформације“ се подразумева историјски амбивалентан процес системске промене, чија се амбивалентност огледа у томе што је промене контролисала владајућа социјалистичка номенклатура, која је у условима пада социјалистичког и комунистичког поретка успела да искористи политичко-економско-културну доминацију над друштвеним ресурсима ради конверзије ранијих монополских друштвених положаја у приватни капитал (Лазих, 2011, стр. 59). За либералне реформаторе, како Хантингтон оловљава припаднике бивше социјалистичке номенклатуре, либерализација је била један од начина да се смањи опасност од опозиције, они нису желели да у основи мењају природу система, већ само да створе блажи и стабилнији ауторитаризам (Хантингтон, 2004, стр. 105). Међутим, иако је режим Слободана Милошевића прихватио извесни степен либерализације и увођење политичког плурализма, не можемо рећи да је владајућа елита из његовог времена имала намеру да се заиста уведе демократија.

Период деведесетих година и режим Слободана Милошевића, Слободан Антонић и Душан Павловић оправдано квалификују као хибридни режим, конкретно реч је о „ауторитарном режиму са демократском одором“ (Антонић & Павловић, 2007, стр. 82). Иако је вишепартизам у Србији уведен у скоро исто време као у другим посткомунистичким државама, политичке промене и демократизација Србије се битно разликују од осталих посткомунистичких друштава (Орловић, 2008, стр. 51). Сматра се да ће карактер претходног режима у великој мери условити динамику и домете демократских промена (Павловић, 2004, стр. 272). Србија је припадала традицији једнопартијских диктатура у којима је постојала тесна испреплетаност партије и државе. Идеологија партије је одређивала идентитет државе, док је у изборним реторикама национализам доминирао (Орловић, 2008, стр. 38). Национализам деведесетих година је има јасну инструменталну функцију, главни циљеви Милошевићеве политике су били хомогенизација и етничка мобилизација маса. Аспирације



српског руководства да успоставе *националну државност* и организују Србију као унитарну и централизовану државу су друге републике и нације протумачиле као обновљену опасност од српске хегемоније (Јањић, 2009, стр. 19). Објашњавајући промене са којима се суочило друштво Србије, Загорка Голобувић издваја да је процес „транзиционе еволуције“, како она назива овај процес трансформације, у случају Србије спречен услед доминације националног питања над социоекономским циљевима (Голубовић, 2012, стр. 35). С друге стране, не сме се занемарити чињеница да распад Југославије није био мотивисан етничким и верским разлозима. Етницитет различитих група југословенске заједнице је био само инструмент и најмоћнији механизам у рукама квазикомунистичких елита за дистрибуцију политичких моћи и ресурса (Башић, 2006, стр. 70). И заиста су сукоби око доминантних положаја унутар новоуспостављене номенклатуре, која је уследила услед пада комунизма, били успешно представљени као питање национално државног опстанка. „Ово питање је било толико заострено у свести већине припадника различитих етничких заједница у СФРЈ да је епохални проблем системске промене (начина производње друштва) схваћен само као изведен из примарног државног питања“ (Лазич, 2011а, стр. 46). Етнонационалистичка хистерија се ширила бившим републикама СФРЈ и свака република је тежила успостављању централизоване националне државе, јер се једино у таквој држави видела шанса за развој националног бића које је било у оковима комунизма претходних педесет година. Трагало се за коначним решењем националног питања успостављањем „чисте“ националне државе у којој доминира већинска нација. У таквим околностима рат постаје неминовност. Србија је свој процес политичке трансформације почела уласком у три рата, рата у БиХ, Хрватској и бомбардовање НАТО-а 1999. године. Србија своју самосталност остварује тако што су се све бивше републике СФРЈ од ње отцепиле. Као што смо објаснили у одељку који се бавио решавањем мањинског питања у посткомунистичким државама, ни либерализам ни комунизам нису понудили универзална решења за обуздавање национализма. Закључак је да за све проблеме које доноси експанзија етнонационализма није био одговоран само комунизам. Све бивше републике СФРЈ су исказале јасну намеру да желе коначно решење националног питања и једини начин да то остваре су виделе у успостављању националне државе, у којој ће статус титуларне нације имати јасан приоритет, сви остали ће морати да се прилагоде. Недемократске праксе наслеђене из доба комунизма су послужили као добар изговор и одлично оправдање политичким елитама да крену у поход на националне државе и да исте те праксе искористе за своје нове стратегије контроле.

Србијанско друштво је након промена 2000. године закорачило у другу фазу демократизације – одблокиране трансформације, односно отпочело је процес консолидације демократије. Славиша Орловић сматра да су политичке промене у Србији имале елементе и смене режима и трансформације. До смене долази на изборима, а елементи трансформације постоје у преговорима старе и нове политичке елите (Орловић 2008, стр. 54). У Србији је до промене режима дошло победом на изненађујућим изборима и одбраном те победе на мирним протестима улицама испред зграде Савезне скупштине. Како то Зоран Стојиљковић коментарише: „Тако се на улицама Београда догодила *мека демократска револуција* (курзив КМ)“ (Стојиљковић, 2007, стр. 277). Победу су донеле политичке странке опозиције уједињене у Демократску опозицију Србије (ДОС). Прва победа је донета на председничким изборима, затим је уследила и победа на изборима за Савезну Скупштину СРЈ. Како Орловић објашњава, до изненађујућих избора долази када ауторитарни владари увиде да њихова легитимност опада, када су изложени великом притиску на унутрашњем и спољном плану и када помоћу избора покушавају да обнове легитимитет верујући да ће на тај начин продужити себи владавину (Орловић 2008, стр. 38). Губитком председничких избора, Милошевићев режим дефинитивно губи своју легитимност, али с обзиром на то да нису расписани парламентарни избори за Републику Србију није дошло до комплетне примопредаје власти. Орловић истиче две велике грешке новог режима које су у великој мери спречиле демонстрацију структура старог режима и јасан дисконтинуитет са

Милошевићевом политиком. Прва велика грешка је била прелазна влада или техничка републичка влада (септембар – децембар, 2000. године). Три месеца мандата прелазне владе су омогућила структурама старог режима паковање архива, уништавање доказа и утврђивање сопствених позиција, чиме се омогућило постојање резервисаних домена у сектору безбедности, али и у привредном сектору. Друга грешка, посматрано из данашње перспективе, логичан је исход прве грешке, политичке промене нису конституционализоване. Успешна и мирна револуција, односно смена власти (додала КМ), није била праћена успешном конституционализацијом њених учинака. Изостанак радикалног раскида са старим режимом је продужило стање „бездравља и поретка“ (Милан Подунавац, 2006), односно није постојала сагласност водећих политичких актера поводом принципа новог поретка. У ДОС-у је дошло до сукоба између две концепције – легалитет и легитимитет (Орловић 2008, стр. 56-57). ДОС на републичким изборима 24. децембра 2000. године односи убедљиву победу и осваја двотрећинску већину (176 од 250 посланика) у Скупштини Србије. Прва демократска влада Републике Србије формирана је 2001. године и мандат јој траје до марта 2003. године. Влада 2000-2003. године ће обележити низ реформи, али и интензивирање расцепа између ДС и ДСС. Борба око поделе власти и неслагања око природе новог поретка су омеле представнике ДОС-а да искористе ретку повољну шансу да се политичке промене материјализују демократски, правно и политички, пре свега кроз усвајање новог Устава (Подунавац, 2002, стр. 129) и (Подунавац, 2006, стр. 14). Недостатак политичке воље и немогућност да се постигне сагласност око мењања Устава из 1990. године обележили су читав период после промена 05. октобра 2000. године (Стојиљковић, 2006, стр. 10).

Политичка борба се у пост-Милошевићевској Србији водила око темељних питања: територијална организација државе, поимање националног интереса и националног идентитета, исходи транзиције и спољнополитичке оријентације. Побројана питања су била испреплетана и ниједно питање није било надређено. А одговор на свако питање подразумевао је да одредимо ко смо и чему тежимо као друштво. Било је неопходно да се оствари што шири друштвени консензус поводом циљева и путева даљег развоја друштва. Међутим, уместо да социоекономске теме и циљеви буду примарни, у први план се стављају национални циљеви – питање суверенитета српске државе и очување територије Косова и Метохије (Голубовић 2012, 35). Баласт нерешеног националног и државног питања је нажалост условила све даље процесе трансформације србијанског друштва и задала велике ударце младој и недовољно консолидованој демократији у Србији. Непостојање консензуса око поимања националног идентитета и интереса је у великој мери утицало и на решавање положаја националних мањина и креирање политика интеграције. Проблем српске нације и проблем српске државе су међусобно повезани али јасно одвојени проблеми. Српска држава се деведесетих година гради по етничком принципу у покушају да се уједини српски народ. Идентитет српског народа у новој држави је у кризи и гради се по принципима етнонационализма (Јањић, 2009, стр. 21), Дијана Вукомановић, изучавајући основе српског националног интереса након пада Берлинског зида, закључује да је посткомунистички идентитет Србије изграђен пре свега у конфронтацији са другим, непријатељским нацијама. Примарне теме постају: питање вере и издаје, геноцида и „пројекти уједињавања српства“, тако српски национални интерес постаје „сурогат демократизације у Србији“ (Вукомановић 1993, стр. 136). Национално питање, као и демократско питање, редуковано је на државно питање са свим консеквенцама које су подразумевале и рат „уколико је неопходно“ (Комшић, 1997, стр. 24). Грађење идентитета српске државе и српског народа кроз ратове је постала страховита препрека демократској трансформацији друштва, али и поставило превелике препреке за развијање интеграционих потенцијала унутар србијанског друштва. У околностима постконфликтног друштва културни плурализам и интеркултуралност се тумаче као двострука завера, прво против доминантне нације, али и против мањинских

група. На примеру републике Србије су се јасно показале све негативне импликације и ограничености концепта националне државе.

Промене након 05. октобра 2000. године србијанско друштво није успело да искористи као шансу за редефинисање националног интереса. Демократске снаге су пред собом имале тежак задатак, морале су да се изборе са изазовима мултикултуралности и помире његове тешко ухватљиве принципе са противречним друштвеним околностима (Башић, 2006, стр. 66). Чини се да питање шта је Србија и даље није добило одговор. Политичка стабилизација Србије, али и региона генерално, подразумева да се реши питање националних мањина на правним основама, али да се одмакне даље од декларативног усвајања прописа и да се више говори о примени постојећих законских решења и још важније о њиховим ефектима по интеграцију друштва. Али чини се да ефекти по интеграцију друштва, осим уског круга експерата, нису превише занимали ни доносиоце одлука, а ни политичке елите националних мањина.

Након што смо дали кратак осврт на околности у којима се одвијала политичка трансформација друштва као детерминантама српског мултикултурализма, следи анализа правног положаја националних мањина у Републици Србији.

Устави бивше Југославије су садржали исцрпну листу права, слобода и дужности, томе је било посвећено по неколико десетина чланова. Непознаваоци прилика би лако могли да закључе како је југословенска уставна пракса решавала права, слободе и положај грађанина на најбољи могући начин. Управо се на примеру Југославије могло видети како је лако било које уставно право и слободу ограничити применом законске регулативе, а још више у политичкој пракси и управним поступцима. Иза решења за ограничења која су се јављала у нашој политичкој прошлости је увек стајао страх властодржаца од тога да грађани слободно износе своје мисли (Становчић, 2006, стр. 126). Политика према националним мањинама у Републици Србији је јасан континуитет политике утврђене још за време СФРЈ. Принцип решавања положаја националних мањина је остао исти и огледа се у следећем: нормативна решења су била солидно уређена, али је изостајала адекватна примена, а често је била на снази и свесна злоупотреба. Деведесете године, које су обележиле пре свега ратови и санкције, нису биле време у коме се могла успоставити било каква успешна политика интеграције, а камоли интеграција заснована на демократским основама. Услед кашњења демократске транзиције Србије, решавање питања националних мањина је одложено на неодређено време (Маџура, 1996). Морамо напоменути да је питање статуса националних мањина више пута доспевало на дневни ред, али услед бројних изазова са којима се Србија суочавала од распада СФРЈ, мањинско питање није било приоритетно.

Решавање статуса националних мањина можемо поделити у неколико фаза: 1) 2000-2003 –ратификација Оквирне конвенције за заштиту националних мањина и доношење Закона о заштити права и слобода националних мањина (2002); 2) 2003-2006 – формирање и распад Државне заједнице Србије и Црне Горе; 3) 2006-2009 – раскид са Црном Гором и доношење Устава 2006; 4) од 2009. до данас – доношење Закона о националним саветима националних мањина. У свакој од побројаних фаза допуњавао се правни и институционални оквир мањинске политике. У странама које следе даћу кратак хронолошки приказ сваке од фаза. Летимичан увид у законска решења показује да се као приоритет издваја решавање статуса националних мањина, док се побољшању међуетничких односа и унапређењу сарадње између етничких заједница придаје јако мало значаја. Након тога следи анализа актуелног стања, односно ефекти примене одабраних законских и институционалних решења на процес интеграције мањина у друштво.

Повољан тренутак за покретање демократског процеса у којем је уређење положаја етнокултуралних мањина било једно од централних места остварен је крајем 2000. године и

почетком 2001. године (Башић, 2006, стр. 8). Непосредно након промена створили су се елементарни институционални и нормативни услови да се покрене питање статуса националних мањина: основано је Савезно министарство националних и етничких заједница; СР Југославија је приступила Уједињеним нацијама и Савету Европе, потписала Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина (2001); коначно, усвојен је Закон о заштити права и слобода националних мањина наредне 2002. године. Сва три корака су била од кључног значаја да се обнове нарушени међуетнички односи за време рата и кризе деведесетих година, али и да се створе основе за креирање демократске политике интеграције. Међутим, године које следе не показују да је постојала политичка воља да се међуетнички односи, самим тим и решавање статуса националних мањина, уреде на разложан и системски начин и у складу са принципима интеграције.

Закон о правима и слободама националних мањина је требало да постави законске основе за решавање положаја националних мањина, али и да пружи јасну визију политике мултикултуралности Републике Србије. Остварење задатог циља није ишло лако и наилазило се на бројне препреке. Закон се доноси 2002. године на савезном нивоу и то ће се показати као велика слабост из два разлога, прво, јер и институционални оквир осмишљавања и имплементације политике мултикултуралности нису установљени при установама Републике Србије (Башић, 2006, 74). Ово је апсолутно разумљиво за 2002. годину, али зашто је изостало доношење новог закона након осамостаљења Србије и доношења новог Устава 2006. године? Србија је тада имала прилику да мањинску политику прилагоди својим потребама, да је усклади са својим националним интересима, шанса за то је пропуштена. Али о околностима које су довеле до ове одлуке ћемо још расправљати. Нажалост, након усвајања Устава 2006. године је постало јасно да је Србија утабала пут сегрегативном мултикултурализму као моделу у оквиру којих се развијају међуетнички односи и интеграција националних мањина. Друго, већ у моменту припреме закона било је јасно да ће бити проблема са његовом применом у Црној Гори. Оба разлога су јасни показатељи да ће примена савезног закона бити спорна и упитна из низа разлога. Закон из 2002. године је наставио да важи и након изласка Црне Горе из државне заједнице. Закон о правима и слободама националних мањина важи и данас, а заједно са Законом о националним саветима националних мањина, представља један од два најважнија закона која уређују положај националних мањина у Србији.

Закон о заштити слобода и права националних мањина у моменту доношења 2002. године, поред стандардних либералних принципа заштите националних мањина, садржи и одређена права која су ново искуство у нашој правној пракси, ту пре свега мислимо на стечена права, мере афирмативне акције и дефинисање институције националних савета националних мањина као органа мањинске самоуправе у области културне аутономије. О институцији стечених права и афирмативним мерама ће бити речи у наредном одељку. У овом моменту је важно да објаснимо зашто су се одређена решења у вези са начином избора и конституисања националних савета показала неодговарајућим у пракси. Иако се законом предвидело оснивање једног новог тела, пропуштено је да се регулишу правила и механизми функционисања мањинске самоуправе као тела које представља интересе националних мањина. Тако да су изван законске регулативе остала питања попут: надлежности националних савета, начин кандидовања и избор чланова националних савета, однос државе према овим институцијама и финансирање њиховог рада. Изостанак свега наведеног не би био споран да се након доношења Закона о правима и слободама националних мањина усвојио и закон који би детаљније регулисао надлежности и начин избора мањинских самоуправа. Међутим, закон о националним саветима је угледао светлост дана тек након седам година, 2009. године. У међувремену су се морали одржати избори за националне савете и држава се одлучује на један врло контраверзан потез. Уместо доношења поменутог закона, министар потписује Правилник о начину рада скупштине електора за избор савета

националних мањина, документ који треба да омогући да се одрже први избори за мањинске самоуправе. Анализом одредби Правилника можемо закључити да је реч о разрађивању чл. 24 Закона о правима и слободама националних мањина, који предвиђа да електор на скупштинама националних савета може бити само припадник националне мањине посланик савезне, републичке, покрајинске скупштине или одборник, односно ако је изабран као кандидат политичке странке или удружења грађана, самостално или у коалицији. Предвиђено решење доводи у институционалну везу политичке странке националних мањина и националне савете као органе културне аутономије. Колико су далекосежне последице одабране стратегије ћу тек показати у странама које следе. Са сигурношћу можемо тврдити да је овакво решење довело у питање легитимност националних савета националних мањина као институција које треба да представљају интересе целе заједнице, а не да се претворе у партијске полигоне. Поред наведеног, закон није регулисао учешће националних мањина у власти, односно не постоје одредбе које предвиђају неке мере за представљање националних мањина у законодавним и другим представничким телима. Право на политичко представљање националних мањина тако остаје и даље отворено питање, а избегавање његовог решавања посредно оптерећује изборе за самоуправе националних мањина (Башић, 2006, стр. 78). Националним саветима који су изабрани 2002. године формално-правно је истекао мандат 2006. године. Пошто се до тада није усвојио закон који би регулисао избор и надлежности националних савета, није постојала могућност новог избора националних савета, тако да се постојећим саветима само продужио мандат. Стога су та тела неколико година била у својеврсном правном вакууму, оспораван им је и легитимитет и легалитет (Тефиловић, 2013, стр. 129). Изостанак законског регулисања избора и надлежности националних савета је имао снажан утицај на развијање концепта културне аутономије у Србији.

Прва фаза развоја нормативног и институционалног оквира мањинске политике се завршава доношењем Закона о правима и слободама националних мањина и одржавањем избора за националне савете националних мањина. Наредна фаза се везује за формирање нове државе. СР Југославија престаје да постоји 2003. године и настаје Државна заједница Србија и Црна Гора. У склопу нових закона, који се доносе како би се уредили друштвени и политички односи унутар заједнице, проглашава се и Повеља о људским и мањинским правима. Повеља је донета фебруара 2003. године и постала је интегративни део Уставне повеље Државне заједнице Србије и Црне Горе. Уставна повеља и Повеља о људским и мањинским правима садржи највећи део начела и решења која су већ прописана Законом о правима и слободама националних мањина. Међутим, према проценама стручне јавности, Повеља садржи у појединим случајевима конкретније и мање спорне одредбе, нарочито када говоримо о механизмима примене, од Закона усвојеног 2002. године (Башић, 2006, стр. 73). Десет чланова повеље је посвећено управо мањинским правима. Припадницима мањина се гарантују поред индивидуалних права и колективна права у области образовања, културе, информисања и службене употребе језика и писма, као и право на формирање националних савета ради остваривања права на самоуправу у четири наведене области. На снази је забрана дискриминације и асимилације, право на слободно изражавање националног идентитета и на очување националних особености. Једна од особености Повеље из 2003. године у односу на касније усвојена законска решења је и то што је предвиђала могућност да се поред употребе појма национална мањина равноправно употребљавају други термини попут национална заједница. Употреба термина национална заједница има много већи интеграциони потенцијал јер не ставља у први план недоминантан положај одређене етничке заједнице. Друго решење прописано Повељом, исто изостављено у законским решењима која следе, јесте право припадника националних мањина на непосредно учешће у процесу одлучивања у области културне аутономије. Одустајање од овог демократског начела је у значајној мери одредило карактер мањинских самоуправа у Републици Србији.

Државна заједница Србије и Црне Горе није била дугог века, 2006. године у Црној гори се одржава референдум на коме Црна Гора одлучује, тесном већином, да жели да буде самостална држава. Изласком Црне Горе из Државне заједнице СЦГ, Србија постаје самостална држава.

Формирањем самосталне Републике Србије улазимо у трећу фазу развоја система заштите националних мањина и за ову фазу су кључна два момента: доношење Устава 2006. године и доношење Закона о националним саветима националних мањина. Неколико пута је напоменуто да је недоношење Устава одмах након смене режима битно одредило динамику и карактер трансформације политичких и друштвених односа у Србији, стога ћемо укратко описати атмосферу уочи доношења Устава 2006. године.

Република Србија 2006. године доноси нови Устав као самостална држава. Многи су у процесу доношења Устава видели прилику да се склопи друштвени уговор између грађана и демократски изабраних власти, како би се утврдили основни принципи, начела и вредности на којима ће почивати друштво и организовати се власт. Иако се дебата о уставним променама у стручној јавности води од доношења Устава 1990. године, она се интензивира након смене власти, што је било за очекивати јер се видела прилика да се утврде принципи новог поретка, али и да се направи дисконтинуитет са старим режимом. Међутим, велика прилика је прокоцкана, доношење Устава продемократске снаге ће одлагати до 2006. године. Дебата о основним уставним начелима се у стручној јавности води од момента ступања на снагу Устава РС из 1990. године, постоји читав низ иницијатива и предлога за нова уставна решења. Иако предложена решења имају доста тога заједничког, према анализи Зорана Стојиљковића, постоји барем пет тачки спорења: прво, начин промене Устава, односно да ли се држати тврдих правила промене Устава које су прописана Уставом 1990. године или је могућа њихова корекција; друга дилема тиче се облика државног уређења, да ли Република Србија треба да буде монархија или република; треће је одређење карактера државе, да ли ће превласт имати етнички принцип који се огледа у јасној доминацији идентитета већинске нације или ће се карактер државног уређења градити по грађанском принципу, који нужно не имплицира везивање идентитета државе само за национални идентитет већинске српске нације; четврта тачка спорења јесте начин и надлежности председника државе, односно да ли ће остати полупредседнички систем власти или ће се одабрати парламентарни систем; коначно, пето, вертикална организација власти, односно „већински прихватљив и истовремено оптималан ниво децентрализације“ (Стојиљковић, 2006, стр. 13)

Околности које прате доношење Устава су следеће: Црна Гора излази из државне заједнице, Влада у оставци, очекује се расписивање избора, поруке из Аутономне Покрајине Косова и Метохије да ће албански представници власти у Приштини прогласити самосталност. Иако је коалиција окупљена око ДОС-а међу најважнија обећања уврстила и доношење новог устава, поменуто изборно обећање ја пало у заборав, а актуализовало се тек у предизборној години (Пајванчић, 2007, стр. 24). Једна од важних тема око којих су се разилазиле две највеће странке коалиције ДОС јесте на којим уставним принципима и начелима треба да почива српско друштво. Питања око којих ове две странке нису могле постићи договор током протеклих пет година су била: начин избора и овлашћења кључних органа власти, али и обим планиране децентрализације државе. Према тумачењима аутора постоје два фактора која су имала пресудан утицај да се Устав донесе баш те 2006. године, а не неку годину пре. Први фактор јесте решавање статуса Косова и Метохије и неизвесност која следи и други је расписивање избора након усвајања Устава. Процена је била да ће се позиција Србије у преговорима са Косовом оснажити уколико се јасно искаже воља политичких актера, али и грађана Србије, да Косово и Метохија остају у границама Србије и уколико се то и формализује кроз уставну преамбулу. Усвајање новог Устава тиме постаје национални императив и довољан разлог да се пристане на компромис, односно да се одустане од раније формулисаних предлога и захтева у погледу уставних решења

(Стојиљковић, 2006, стр. 10). Договор око расписивања избора је, између осталог, убрзало склапање компромиса између власти и опозиције. Расписивање избора је ишло у прилог и мањинској влади на челу са ДСС-ом, која је фактички била у оставци, и опозицији која већ две године уназад покушава да изнуди изборе.

Након бројних консултација, можемо рећи да се постигао консензус међу политичким странкама око садржине Устава. Предлог новог Устава је прво једногласно усвојила Народна скупштина, 30. септембра 2006. године, затим су се о доношењу Устава изјаснили грађани на референдуму, одржаном 28. и 29. октобра 2006. године. Устав је усвојен са тесном већином од 53%. Овде је важно нагласити да референдумска кампања није ишла глатко. Најважније парламентарне странке су у референдумској кампањи позвале грађане да изађу на биралишта, али је било и странака које су позвале грађане да бојкотују референдум. Реч је о већ поменутој дилеми пожељног степена децентрализације, односно обиму аутономије АП Војводине. Странке које су позвале на бојкот су: Либерално-демократска партија, Лига социјалдемократа Војводине, Грађански савез Србије и Социјалдемократска унија.

Са становишта учешћа представника националних мањина у процесу усвајања новог устава Србије мора се констатовати да је њихово активно учешће практично изостало. Већ смо објаснили да недоношење закона који би регулисао избор националних савета даје изговор многим политичким актерима да доводе у питање њихов легалитет и легитимитет. У таквим условима су, уместо да буду укључена у уставни процес у оквиру своје улоге, та тела била пасивизирана, а заједницама које она представљају практично је онемогућено да на тај начин учествују у процесу стварања новог устава (Теофиловић, 2013, стр. 128-130). Када говоримо конкретно о ставовима одређених националних мањина, можемо закључити да су се и по том питању мањине у Србији поделиле. У Војводини су уложени напори да сви национални савети националних мањина формулишу заједнички и јединствен став, међутим до тога се није дошло. У таквим околностима поједини национални савети позвали су припаднике своје заједнице да сами одлуче о сопственом учешћу на референдуму. Примедбе су се највише тицале већ поменутог изостанка консултације представника националних мањина приликом његовог писања или пре самог усвајања у Народној скупштини. Друга примедба је била констатација да је овако дефинисан Устав „пун контрадикторности када је реч о мањинским правима и слободама“. Како не би отишли у тоталну радикализацију својих ставова и како не би заузимали антисистемски став, а у покушају да остану доследни критикама које су упућене Уставу, председница Националног савета Словака Ана Томанова-Маканова је позвала припаднике своје заједнице да гласају или не гласају на основу личних опредељења, ставова и размишљања. Слично је поступио и Савез војвођанских Мађара позивајући да “изразе свој став у складу с убеђењем и савести”.<sup>76</sup> С друге стране, јасну подршку новом уставу дали су Национални савет Рома и Национални савет буњевачке националне мањине, који су и одмах позвали грађане да изађу на референдум.<sup>77</sup> Бошњаци су исто били подељени међу собом. Сулејман Угљанин је позвао грађане Новог Пазара и Санцака да изађу и гласају за усвајање Устава РС. Лидер Санџачке демократске партије, чија је прва одлука била да бојкотује референдум, одустао је од ове намере и позвао припаднике бошњачке заједнице да изађу на референдум и гласају за нови Устав. Сабор исламске заједнице Санцака, са муфтијом Мухамедом Зукорлићем на челу, попут претходних, доводи у питање легитимитет процеса новог Устава, али је и јасно осудио „игнорисање захтеве Бошњака“.<sup>78</sup>

<sup>76</sup>Мањине неки задовољни неки не, (29. септ 2006). Б92, <https://www.istinomer.rs/amnezija/referendum-o-ustavu-srbije/>

<sup>77</sup>Србија добила Устав, (29. окт 2006). *Вечерње новости*, <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:190013-SRBIJA-DOBILA-USTAV>

<sup>78</sup>Протест због игнорисања Бошњака (16. окт 2006). Б92, [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=10&dd=16&nav\\_category=11&nav\\_id=215643](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=10&dd=16&nav_category=11&nav_id=215643)

Србија након промена 2000. године и увођења демократије није успела да изгради друштвени и државни идентитет заснован на интегративним својствима мултикултурализма (Башић, 2006, стр. 61). Доношење Устава 2006. године овај налаз само потврђује. Иако новоусвојени Устав има преко шездесет чланова посвећеним људским и мањинским правима, све наведено може бити доведено у питање услед прихватања првог члана Устава који Србију дефинише као „државу српског народа и других грађана који у њој живе“. Наведена формулација је корак уназад у односу на претходни Устав РС из 1990. године. Мултикултуралност није препозната као одлика друштва, напротив, Устав Србије је са поменутом формулацијом направио јасну диференцијацију међу грађанима на основу етничког порекла, постоји већина - српски народ и грађани који су мањина и нису Срби. Мултикултуралност се не наводи као вредност која одликује Србију као политичку заједницу, а сложићемо се са оценом да се етички и вредносни контекст коме Србија тежи сужава на европске вредности изостављајући универзално прихваћене демократске принципе и вредности (Башић & Пајванчић, 2015, стр. 64).

Формулација првог члана Устава није сметала само представницима националних мањина. Једна од тачака спорења између две странке које су биле и окоснице коалиције ДОС-а (ДС и ДСС), била је и та да ли ће доминирати националистички приступ или ће се основа уставне дефиниције Србије узети за либерално-плуралистички приступ. Председник Србије и лидер ДС-а Борис Тадић и премијер Војислав Коштуница, лидер ДСС-а, нису имали исти поглед на дефиницију државе Србије. Војислав Коштуница је у складу са својом идеолошком позицијом инсистирао да се држава Србија дефинише као „држава српског народа и грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди“<sup>79</sup>. Док се Тадић се залагао за дефиницију која је имала већи интеграциони потенцијал и која би уважила мултикултуралност србијанског друштва. Председник Србије се залагао да се држава Србија дефинише као „држава свих њених грађанки и грађана, заснована на неотуђивим људским правима“.<sup>80</sup> Формулација коју је понудио ДСС је међу осталим странкама имала већу подршку и она је на крају и усвојена као интегративни део првог члана Устава РС.

Прихватањем поменуте одредбе Република Србија званично одустаје од либерално-плуралистичког концепта грађанства, што доводи до вишеструких последица и стварања врло уског оквира за развијање политика интеграције. Прво, могућност да државни идентитет носи интегративни потенцијал је нестала, услед везивања државе Србије само за српски народ. Друго, припадници недоминантне нације су сврстани у грађане другог реда чиме се убрзао процеса даље сегрегације и гетоизације националних мањина. Треће, из текста првог члана Устава РС је јасно да је реч о контрадикторној тврдњи и у старту на пропаст осуђеном покушају да се помире два јасно супротстављена принципа: инклузивни принцип уставне демократије и ексклузивни принцип националне државе. Четврто, прихватањем те одредбе постало је јасно да се Србија определила за политику сегрегативног, а не интегративног мултикултурализма. Поред наведеног, учињен је још један корак уназад када говоримо о шансама да се увећа интеграциони потенцијала друштва. Након доношења Устава 2006. године изгубила се законска опција равномерне употребе других термина осим национална мањина. Ова одлука илустративно показује однос тадашњих власти према решавању статуса националних мањина и може се тумачити као наставак политике јасног раздвајања српског народа као доминантне нације и националних мањина. Из свега наведеног је оправдано поставити питање да ли је Устав успео да уреди односе међу грађанима, самим тим и међуетничке односе, у складу са принципима једнакости и слободе? Коначно, колико су предвиђена Уставна решења у начелу са Кимликиним принципима

<sup>79</sup> Још без одговора и око Устава и око референдума, (02. јун 2006). *Глас јавности*, <https://www.istinomer.rs/amnezija/referendum-o-ustavu-srbije/>

<sup>80</sup> *Ibidem*



етнокултуралне правде? Можемо са сигурношћу тврдити да је прихватање формулације првог члана Устава дало јаке аргументе припадницима недоминантне нације да оправдано тврде да им је могућност да буду равноправни са припадницима доминантне нације ускраћена. С друге стране, јасно је да серијско набрајање индивидуалних и колективних права које следи у делу Устава посвећено националним мањинама, није успело да компензује неравноправност која је прописана првим чланом Устава.

Из историјског осврта на околности у којима се одвијао процес интеграције националних мањина јасно је да су новоусвојени Устав и закони, донети пре и након тога, прожети етнонационалистичким идејама и да је превагнуо етничко-колективистички приступ држави и друштву, а не либералистичко-плуралистички. Коначно, на случају Србије је потврђена Кимликин налаз да ће се политика интеграције националних мањина у посткомунистичким државама градити на три претпоставке: прва, да се националне мањине доживљавају као нелојалне; друга, посматрање међуетничких односа као игре нултог збира, па се уважавање захтева са којима иступају националне мањине доживљава као претња развоју идентитета и културе титуларне нације; трећа, решавање статуса националних мањина се посматра из угла демократске стабилности.

Све владе Србије које су управљале Србијом од 2000. године па до данас, уз уважавање свих разлика, имале су јасно стратешко опредељење да не развијају дугорочна и целовита решења која уважавају мултикултурални карактер србијанског друштва. Поменути стратегија се није односила само на то како се приступа решавању мањинског питања у Србији, на истим основама се градила и политика према положају српске заједнице на Косову, суседним земљама и широј дијаспори (Башић, 2006, стр. 63). Да подсетимо и на закључак који износи Ласло Вегел, још 1995. године: „Друштво које није у стању да реши мањинско питање, или пак сходно вољи већине октроише једно решење, то ће друштво, без обзира на то каквим ће идеолошким разлозима то да оправда, на недогледно време одложити и институционално дефинисање својих задатака“ (Вегел, 1996, стр. 314). Србија данас није решила мањинско питање и није се трансформисала у складу са демократским принципима. Коначно, можемо се сложити са закључком који износи Башић и др. (наведи ако има) да није било реално очекивати да ће у првој фази транзиције етнички подељеног и политички исфрустрираног друштва интегративни мултуркултурализам постати реалан друштвени образац.

Из историјског осврта на околности у којима се одвијао процес интеграције националних мањина јасно је да су новоусвојени Устав и закони донети пре и након тога прожети етнонационалистичким идејама и да је превагнуо етничко-колективистички приступ држави и друштву, а не либералистичко-плуралистички. Коначно, на случају Србије је потврђен Кимликин налаз да ће се политика интеграције националних мањина у посткомунистичким државама градити на три претпоставке: прва, да се националне мањине доживљавају као нелојалне; друга, посматрање међуетничких односа као игре нултог збира, па се уважавање захтева са којима иступају националне мањине доживљавају као претња развоју идентитета и културе титуларне нације; трећа, решавање статуса националних мањина се посматра из угла демократске стабилности. Из изложеног је јасно да се мултиетничност друштва доживљавала пре свега га извор друштвене и политичке стабилности. Развијање политике интеграције на наведене три претпоставке неминовно доводи до тога да се друштвени односи у Србији уреде по моделу *сегрегативног мултикултурализма*. У први план се ставља заштита идентитета националних мањина, док се занемарују интегративна својства мултикултурализма (Башић, 2018, стр. 213). Последица усвојеног вредносног система је да ће се цео систем правне заштите националних мањина базирати на истицању специфичности етничких заједница, инсистираће се на разликама које постоје, док ће се интеркултурална сарадња доживљавати као непотребна. У наредном

одељку ћемо прецизније говорити о законским прописима и институцијама које уређују и примењују мањинску политику, како бисмо доказали изнету тврдњу.

#### **4.1.2. Нормативни и институционални оквир заштите националних мањина**

У недостатку јасно дефинисане и транспарентне политике према правима националних мањина, сви законски акти, који су настали након промена 2000 године су били резултат утицаја и интереса различитих политичких фактора, од којих посебно треба истаћи следеће: утицај странака националних мањина, нарочито Савеза војвођанских Мађара (СВМ), приближавање и интеграција СР Југославије у међународну заједницу, интеграција мањина и коначно, сламање радикалних захтева покрета националних мањина (Корхеџ 2015, стр. 74-76). И заиста сваки донет пропис који се бави положајем националних мањина треба посматрати из ове перспективе.<sup>81</sup>

Нормативни оквир који дефинише права и статус националних мањина као и целокупна мањинска политика су дефинисани Уставом Републике Србије, ратификованим међународним уговорима, општиеприхваћним правилима међународног права, законима, подзаконским актима и општим актима аутономних покрајина и јединица локалне самоуправе. Неколико пута у раду је поменуто да је са аспекта политике интеграције неопходно да различити етнокултурални идентитети, у овом случају националне мањине, буду јавно признати и препознати као носиоци права како би могли да буду субјекти политика интеграције. У случају Србије, као и у другим посткомунистичким земљама, још једном је потврђена теза да етнокултурална припадност постаје значајна и правно призната одредница која дефинише право и положај заједнице и појединца.

У претходном одељку смо дали историјски осврт и анализу политичког контекста у коме су се успостављали темељи и принципи политике интеграције националних мањина у друштво, наредне стране ћемо посветити анализи конкретних права и обавеза које су на располагању националним мањинама. Уводом у садржај правних аката утврдићемо која су то индивидуална и колективна права на располагању националним мањинама, али и која начела и принципи интеграције су нашла своје отелотворење у важећем уставном и законском оквиру.

Устав Републике Србије из 2006. године<sup>82</sup> је политику према националним мањинама обликовао према начелима сегрегативног мултикултурализма што ће се касније пресликати, односно интегрисати и у сва наредна законска решења која следе. Пратећи логику чл. 1, у чл. 10 се за званични језик и писмо проглашава српски језик и ћирилично писмо. Међу основним уставним начелима се налази гарантовање заштите мањинских права ради остваривања потпуне равноправности и очување идентитета припадницима националних мањина (чл. 14).<sup>83</sup>

Уставне одредбе која се непосредно примењују и представљају главни израз мањинске политике су дефинисане: првим чланом Устава, Поглављем о људским и мањинским правима и слободама и у посебном одељку посвећеном правима националних мањина (чл. 75-81).<sup>84</sup> О значају првог члану Устава и последицама које је произвео је већ било речи, тако да расправу о овом питању нећемо овде покретати. Устав Републике Србије садржи прилично екстензиван списак права националних мањина, уставном материјом се утврђују такозвана супстанцијална права националних мањина. У чл. 75 Устава РС поред

<sup>81</sup> Упитно у којој мери је политика интеграције у Србији заиста успела да сломи радикалне захтеве националних мањина, овај пример нарочито важи у случају албанске заједнице.

<sup>82</sup> Устав Републике Србије је проглашен 8. новембра 2006. године.

<sup>83</sup> Устав Републике Србије *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

<sup>84</sup> Устав Републике Србије *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

права која су гарантована свим грађанима, јемче се и индивидуална права припадника националних мањина и колективна права. Индивидуална права се остварују појединачно, колективна права у заједници са другима. Путем колективних права припадници националних мањина непосредно или преко својих представника учествују у одлучивању или сами одлучују о појединим питањима везаним за своју културу, образовање, обавештавање, службену употребу језика и писма, у складу са законом.<sup>85</sup> Једна од новина која уноси Устав је колективно право националне мањине на самоуправу у областима од значаја за очување и изградњу националног идентитета. Ради остварења права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма, припадници националних мањина могу изабрати своје националне савете, у складу са законом. Устав предвиђа два начина да се остваре колективна права, непосредно и оснивањем поменутих националних савета. Међутим, овде се оставило отвореним питање садржаја, обима и квалитета права везаних за области за очување националног идентитета. Башић и Пајванчић у анализи посебних уставних гаранција која се тичу права националних мањина наглашавају да Устав не прецизира шта тачно учешће у одлучивању подразумева, нити упућује законодавца да та питања уреди, као што ради у неким другим случајевима. Остаје нејасно да ли се под правом на одлучивање сматра: саветодавно мишљење, право на подношење иницијатива, право на изношење предлога и сл. Иста замерка се односи на употребу термина „сами одлучују“, да ли се ради о праву подношења предлога, право на подношење амандмана, заштита мањинског гласа у поступку одлучивања, давање сагласности, самостално одлучивање о одређеним питањима (Башић & Пајванчић, 2015, стр. 67).

Поред права на одлучивање у питањима која се односе на примену колективних права за заштиту идентитета, Устав РС (чл. 77) јемчи и право на равноправност у вођењу јавних послова, односно право припадницима националним мањинама, као и осталим грађанима да под једнаким условима обављају јавне функције.<sup>86</sup> Ова одредба је допуњена и ставом да се приликом запошљавања у државним органима, јавним службама, органима аутономних покрајина и општинама у којима су настајене мањине. Наведена одредба је у складу са начелима и принципима интеграције која подразумевају да се националним мањинама гарантује право на ефективно учешће. Међутим, као и у случају права на одлучивање у питањима заштите етнокултуралног идентитета, законодавац је остао недоречен, јер је за њену примену неопходно ближе регулисање заштите овог права, а нису предвиђене ни санкције за кршење ове обавезе (Башић & Пајванчић, 2015). Управо је ова одредба била извор бројних проблема у пракси и једна је од ставки које припадници националних мањина стално износе када говоре о унапређењу положаја својих заједница.

Устав, поред такозваних позитивних права, садржи и такозвана негативна права о забрани дискриминације и насилне асимилације по било ком основу или личном својству, укључујући и националну припадност. Иако је национална припадност препозната као апсолутно заштићена вредност, изричиту уставну забрану дискриминације не прате одредбе које санкционишу кршење одредбе (Башић & Пајванчић, 2015, стр. 65). Одредба забране дискриминације је допуњена ставом да се посебне мере која држава чини како би се унапредио положај припадника националних мањина, чиме се отвара пут за креирање и примену различитих афирмативних мера, како би се постигла равноправност грађана коју су у неједнаком положају због одређених апстрактних карактеристика идентитета или личних својстава. Поштује се и начело добровољне самоидентификације, нико нема обавезу да се изјашњава о националној припадности (чл. 47), такође је забрањена насилна асимилација припадника националних мањина (чл. 78).<sup>87</sup> Увезивањем одредби о забрани дискриминације,

<sup>85</sup>Устав Републике Србије *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

<sup>86</sup>Устав Републике Србије *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

<sup>87</sup>Устав Републике Србије *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

заштити идентитета и одредбе о добровољној самоидентификацији уважавају се принципи интеграције који подразумевају да припадници националних мањина морају имати на располагању права и мере које ће им омогућити развој националног идентитета без ризика од асимилације и/или маргинализације. Устав у чл. 79 предвиђа да се обим права која се тичу заштите посебности националног идентитета могу проширити одлуком регионалних власти, односно прописима који се односе на аутономне покрајине.<sup>88</sup>

Права националних мањина која су дефинисана у Уставу РС су даље разрађена и конкретизована кроз различите законе. Нормативни оквир који уређује права и статус националних мањина се може класификовати у четири групе: 1) закони који непосредно регулишу права на мањинску самоуправу; 2) закони које регулишу области у којима се остварује мањинска самоуправа; 3) супсидијарни закони, најбројнија група закона, јер се регулишу области друштвеног живота које нису директно везане за области у којима се остварује право на самоуправу. Ова група закона, иако није везана директно за права заштите етнокултуралног идентитета, има огроман утицај на политику интеграције. Уколико не постоји усаглашеност ове групе закона са законима које се тичу непосредне заштите мањинских оставља се простор за манипулацију мањинским правим, у смислу селективне и рестриктивне примене. 4) подзаконски правни акти, реч је о прописима за извршење закона, прописи покрајинских органа, прописи органа локалне самоуправе и сл. (Башић & Пајванчић, 2015, стр. 63).

Све четири групе законских прописа чине неколико стотина правних аката, тако да је било немогуће све укључити у процес истраживања. Други разлог зашто се нећемо бавити свеобухватном анализом законских прописа је што предмет истраживања у овом раду, иако захтева примену метода правне анализе, нема за циљ да се бави изучавањем правних решења која су предвиђена, већ последицама које производи целокупан правни оквир. Имајући то у виду, тема анализе неће бити подзаконски акти, иако смо свени чињенице да је озбиљан недостатак постојећих правних прописа управо у томе што нужни подзаконски акти нису донети, некад зато што сами закони нису прописали обавезу, некада зато што за то не постоји политичка воља. Користећи се класификацијом коју су утврдили Башић и Пајванчић, бавићемо се анализом прве три групе закона, али опет не на начин да се детаљно анализирају сама правна решења, већ ће нагласак бити на начелима на којима законска решења почивају и последицама које производе. Два најважнија закона која, након Устава, директно уређују статус и права националних мањина су: Закон о заштити права и слобода националних мањина и Закон о националним саветима националних мањина. Начела, правне одредбе и решења поменута два закона ћемо детаљно анализирати у овом одељку. Када је реч о законима које регулишу области културне аутономије скренућемо пажњу на недостатке и недоследности које су бројним истраживањима већ утврђене и тиме ћемо се бавити у одељку: *Остваривања права на културну аутономију*. Коначно када је реч о супсидијарним законима фокус ће бити на анализи закона која уређују право на политичко представљање и политичку партиципацију (закони који дефинишу учешће у изборном процесу на свим нивоима власти) и ова анализа ће бити тема одељка: *Остваривање права на политичко представљање*.

Закон о заштити слобода и права националних мањина донет је 2002. године у специфичним околностима, реч је о закону који је донет у специфичним условима транзиције државе и друштва и оне су детаљно објашњене у претходном одељку. Пошто је закон донет на савезном нивоу, идеја је била да свака република усвоји посебан закон како би дух и логику овог закона прилагодили приликама у свакој републици. Пошто Република Србија није донела закон којим би уредила положај и систем заштите националних мањина у

---

<sup>88</sup>Устав Републике Србије *Службени гласник РС*, бр. 98/2006

складу са својим приликама, савезни закон из 2002. године је интегрисан у национално законодавство.

Закон о заштити слобода и права националних мањина<sup>89</sup> садржи стандардне одредбе које имају за циљ да се гарантује мањинама право на изражавање националне припадности, забрану асимилације и дискриминације и различите мере за очување и неговање националног идентитета и културе. Поменути Закон се у национално законодавство уводи дефиниција националне мањине, а најзначајнија новина је увођење институције националних савета националних мањина као органа мањинске самоуправе у четири области које су кључне за остваривање права на културну аутономију националних мањина. У самом закону, као ни у тексту устава, се не помиње право на културну аутономију. У формалном и институционалном смислу овај појам као такав није усвојен у националном законодавству Србије. Пошто се културна аутономија националних мањина односи на заштиту националног идентитета, јасно је да се она у случају Србије институционализује признавањем права на очување културе, службену употребу језика и писма, образовање и информисање на матерњем језику (Марковић и Павловић 2019, 87). Законом је прописано да изражавање, чување, неговање, развијање, преношење и јавно испољавање етничке, културне, језичке или верске посебности као дела традиције грађана, националних мањина и њихових припадника њихово неотуђиво индивидуално и колективно право (чл. 12/1). Поред стандардних одредби које се баве дефинисањем права на културну аутономију, законом су прописана следећа права и слободе: могућност доношења прописа и мера у циљу обезбеђивање ефективне равноправности (чл. 4); припадници националних мањина имају право на слободан избор и коришћење личног имена и имена своје деце, као и на уписивање ових личних имена у све јавне исправе, службене евиденције и збирке личних података према језику и правопису припадника националне мањине (чл. 9); право сарадње са сународницима у земљи иностранству (чл. 6); право на употребу националних симбола (чл. 16); право на делотворно учешће у одлучивању о питањима посебности у власти и управи (чл. 18-20); право на учествовање у јавном животу и равноправности при запошљавању у јавној служби (чл. 21); право на заштиту од мера које мењају однос становништва у областима насељеним националним мањинама (чл. 22); право на судску и уставноправну заштиту зајемчених права (чл. 23).<sup>90</sup>

Напоменули смо да је изостанак законског регулисања избора и надлежности националних савета изостало након усвајања савезног Закона о правима и слободама националних мањина имало снажан утицај на развијање концепта културне аутономије у Србији, односно остваривања права на самоуправу у области: образовања, службене употребе језика и писма, информисања и културних права. Овај застој у регулисању конкретних надлежности, начина избора и финансирања националних савета представља најслабију тачку у функционисању ове институције. Управо је овај *правни вакум* изазвао низ проблема, не само у раду и функционисању националних савета, већ и у уживању права које су припадницима националних мањина гарантована Уставом и законом, што је коначно бацило сенку на целокупну мањинску политику у Србији. Усвајање закона које ће регулисати избор и надлежности националних савета је било од изузетног значаја како би постојеће институције мањинске самоуправе, као уставно загарантовано право, добиле и своје законске оквире.

Недореченост у дефинисању надлежности отвара једну дилему у широј јавности, да ли ову институцију треба ограничити само на област културне аутономије или та овлашћења

<sup>89</sup>Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Сл. лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр.1/2003-Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009-др.закон, 97/2013-одлука УС

<sup>90</sup>Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Сл. лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003-Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009-др. закон, 97/2013-одлука УС

треба да иду шире, тако да обухвате сва питања која могу утицати на положај и заштиту националних мањина. Наредне странице ће бити посвећене томе да дамо одговор на ово питање, а први корак у томе је да јасно наведемо шта је садржина и опсег надлежности националних савета.

Закон о националним саветима (2009) у чл. 1 дефинише шта су овлашћења националних савета у области културне аутономије: а) надлежности савета националних мањина у четири области које спадају у домен колективних права: право на образовање, право на службену употребу језика и писма, право на информисање и културна права; б) начин избора националних савета и организациона питања (избор органа у оквиру савета и делокруг рада тих органа); ц) начини финансирања ове институције; д) односе са осталим државним органима, органима аутономних покрајина и локалне самоуправе; њ) услове остваривања међународне и регионалне сарадње.<sup>91</sup>

Поред Закона о националним саветима националних мањина овлашћења националних савета уређују се и другим прописима којима се регулише област образовања, културе, јавног информисања и медија. Реч је пре свега о следећим законима: Закон о основама система образовања и васпитања (2009)<sup>92</sup>, Закон о уџбеницима и другим наставним средствима (2009)<sup>93</sup>; Закона о култури (2009)<sup>94</sup>, Закон о јавном информисању и медијима (2014)<sup>95</sup>. Поменути прописи углавном потврђују, односно разрађују овлашћења националних савета из Закона о националним саветима националних мањина. Овлашћења националних савета прописана тим законима углавном се ослањају на решења предвиђена Законом о националним саветима. Поменути прописи углавном потврђују, односно разрађују овлашћења националних савета из основног текста Закона о националним саветима. Међутим, у појединим случајевима закони којима су уређене области као што су култура и образовање, постоје одређене неусклађеност између Закона о националним саветима и ресорних закона и та неусклађеност ствара велике проблеме у конкретној примени законом предвиђених решења, што је посебно интересантно јер су наведени закони усвојени у истој години, а неки од њих су били у исто време и у скупштинским одборима и усвојени истог дана.

У својој студији *Од сегрегативне ка интегративној политици мултикултуралности*, Башић и Пајванчић формулишу групу показатеља о томе како се остварује учешће националних савета у одлучивању. Први показатељ се односи на *самостално одлучивање*. Друга група показатеља се односи пре свега на *оснивачка права и право учешћа у управљању и то у области: образовања, културе, информисања и службеној употреби језика и писма*. Трећа група показатеља се тиче *учешћа националних савета у процесу одлучивања* и то покретањем иницијативе, подношењем предлога, учешћем у припреми прописа, заузимањем ставова, давањем мишљења и сл. (Башић и Пајванчић, 2015, стр. 75-80).

Аутори наводе три групе питања у којима национални савети одлучују *самостално*: 1) регулисање статусних питања, унутрашње организације и начин рада (доношење и измена статута националних савета, финансијског плана, финансијског извештаја и завршни рачун, располагање сопственом имовином, називу, симболима и печату националног савета, додељивање признања); 2) Оснивање установа, удружења, фондација, привредних друштава у областима културе, образовања, обавештавања и службене употребе језика и писма; 3) покретање поступка пред Заштитником грађана, покрајинским и локалним обудсманом и другим надлежним органима, када се процени да је дошло до повреде Уставом и законом гарантованих права (Башић и Пајванчић, 2015, стр. 75).

<sup>91</sup>Закон о националним саветима националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014

<sup>92</sup>Закон о основама система образовања и васпитања, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009; 52/2011 и 55/2013.

<sup>93</sup>Закон о уџбеницима и другим наставним средствима, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009

<sup>94</sup>Закон о култури, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009

<sup>95</sup>Закон о јавном информисању и медијима, *Сл. гласник РС*, бр.83/2014.

Другу групу показатеља ће се због прегледности представити у оквиру Табеле: *Надлежности националних савета и учешће у одлучивању*. Налази који су представљени у табели су сумирани резултати анализе законодавног оквира које дефинишу надлежности националних савета, а чији су аутори Башић и Пајванчић. Надлежности које су представљене у Табели бр. 3 се тичу пре свега домена културне аутономије.

**Табела бр 3 Надлежности националних савета**

	Образовање	Култура	Обавештавање	Службена употреба језика и писма
<b>Оснивачка права</b>	Оснивања установа васпитања, образовања, ученичког и студентског стандарда	Оснивање установа културе ради очувања и развоја културне посебности и очувања националног идентитета	Оснивају установе и привредна друштва за објављивање новинско-издавачке и радио-телевизијске делатности, штампања и репродукције снимљених медија	
	Вршење права и обавеза оснивача	Врши права и обавезе оснивача	/	
<b>Управљање у области</b>	Утврђују образовно-васпитне установе од посебног значаја за образовање националне мањине;	Именује члана УО установе у установама културе од посебног значаја за очувања идентитета националне мањине <sup>96</sup>	Именују представника у Савету Републичке радиодифузне агенције без права одлучивања <sup>97</sup>	Утврђивање топонима на језику националне мањине у оним срединама где је језик у службеној употреби
	Утврде стипендије из сопствених средстава	Утврде стратегију развоја културе		
	Одређују представника у Националном просветном савету без права одлучивања	Утврде која су покретна и непокретна добра од посебног значаја		
	Одређују представника у Националном савету за високо образовање <sup>98</sup>	Одређују представника у Националном савету за културу без права одлучивања <sup>99</sup>		
<b>Право подношења предлога</b>	1) кандидата за наставнике и професоре 2) наставних планова и програма 3) предлажу (министру) програм за	1) заштита, санација и реконструкција заштићених добара <sup>100</sup> 2) за обустављање извршења просторних радова и урбанистичких планова уколико	1) током израде Стратегије развоја радиодифузије 2) за доделу средстава која се додељују путем јавног конкурса из буџета из области	1) назива јединица локалне самоуправе, насељених места и других географских назива на језику мањине 2) за утврђивање језика националне

<sup>96</sup>Чији је оснивач република, АП или јединица локалне самоуправе. У случају да више Савета утврди да је нека установа од посебног значаја за очување и унапређење и развој посебности националног идентитета, Савети именују по једног члана.

<sup>97</sup>У раду овог тела учествује само у случају када се појаве питања од значаја за културу националних мањина.

<sup>98</sup>Пуноправни је члан само у случајевима када се настава у оквиру високог образовања изводи на језику националне мањине у целини или делимично.

<sup>99</sup>У раду овог тела учествује само у случају када се појаве питања од значаја за културу националних мањина.

<sup>100</sup>Реч је о покретним и непокретним добрима од значаја за дату националну мањину

афирмацију међуетничке сарадње и мултикултурализма 4) одељења за извођење наставе на језику мањине	угрожавају добра од значаја за мањину 3) за расподелу буџетских средстава намењена манифестацијама и удружењима мањина у области културе <sup>101</sup> 4) предлаже кандидата за заједничку листу Националног савета за културу	информисања 3) предлог и препоруке о програмима на језику мањине на јавном сервису	мањине као језика у службеној употреби 3) промена назива улица и тргова, градских четврти и сл. 3) надзор над службеном употребом језика и писма националне мањине 4) препоручује мере за унапређење превођења прописа на мањински језик

У Закону о националним саветима су такође предвиђене одредбе које настоје да дефинишу однос националних савета као органа културне аутономије са осталим актерима који имају кључан утицај на спровођење мањинских права, али и на укупну политику интеграције. У три одвојена члана се дефинише однос са Владом Републике Србије и органима аутономних покрајина и органа локалних самоуправа. У чл. 25 се наводи да национални савети имају права да подносе мишљења, предлоге и иницијативе у вези са вршењем овлашћења министарствима и посебним организацијама. Слично се гарантује у чл. 26, где су исти механизми предвиђени да се подносе органима аутономне покрајине или локалне самоуправе када је реч о положају националних мањина и на праву на очување посебности националних мањина. Такође се у чл. 27 и 28. дефинише и право на остваривање међународне и регионалне сарадње. Прописује се право да сарађују, у складу са законом, са: међународним и регионалним организацијама, са организацијама и установама у матичним државама, што је за припаднике националних мањина од посебног значаја, али се предвиђа и сарадња са националним саветима или сличним телима у другим државама.<sup>102</sup> Друга ставка, која је јако важна са аспекта интеграције, јесте право да учествују у преговорима или се консултују током преговора о закључивању билатералних споразума са матичним државама, у делу који се непосредно односи на права националних мањина. Предвиђено је и да национални савети учествују у раду мешовитих међудржавних тела чији је задатак да надзиру спровођење горе поменутих споразума, уколико дође до њиховог потписивања. Представници националних мањина, преко Савета Републике Србије за националне мањине, учествују у поступку закључивања, односно приступања, међународним или регионалним споразумима који се односе на положај и заштиту права националних мањина.<sup>103</sup> Принципи на којима се базира међународна и регионална сарадња јесу постављени у складу са принципима интеграције, поготово јер постоје механизми који предвиђају отворену сарадњу са представницима матичне државе и активно учествовање припадника мањина у креирању и спровођењу билатералних споразума. Међутим, и овог пута законодавац предвиђена права није разрадио, у смислу да су ближе регулисане процедуре у вези са остваривањем права на учешће националних мањина током преговора, закључивању споразума или спровођења истих (Башић & Пајванчић, 2015, стр. 85).

Конкретан садржај и обима прописаних права националних мањина на мањинску самоуправу се може сагледати кроз два индикатора: надлежности националних савета и

<sup>101</sup> Реч је о расподели средстава из буџета Републике, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе.

<sup>102</sup> Закон о националним саветима националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014

<sup>103</sup> Закон о националним саветима националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014, чл. 27



изборна правила и процедуре на основу којих се мањинске самоуправе бирају. У пракси се показало да је један од највећих изазова када је реч о мањинским самоуправама начин избора ових представничких тела- да ли се бирају директно или посредно, да ли учествују политичке странке на овим изборима, ко има право да гласа, да ли ће ова тела узурпирати политичке партије и онемогућити право учествовања и другим политичким опцијама (Vieber, 2011, pp. 11).

Начин избора за националне савете националних мањина је регулисан Законом о националним саветима националних мањина, више од седамдесет одредби је посвећено овом питању.<sup>104</sup> Закон детаљно регулише материјално и процесно изборно право у случају директних избора и у случају избора путем електорске скупштине. Редовни избори за чланове националних савета националних мањина одржавају се сваке четири године, колико и траје мандат једног сазива и бира се само на националном нивоу.<sup>105</sup>

Законом су предвиђена су два начина избора чланова националних савета: путем непосредних избора или посредно, путем електора. Да ли ће редовни избори за неки национални савет бити одржани као непосредни или путем електорске скупштине зависи од тога колики је број бирача уписан у посебан бирачки списак. Националне мањине могу организовати непосредне изборе уколико је 24 часа пре расписивања избора у посебан бирачки списак националне мањине уписано више од 40% припадника националне мањине према последњем попису становништва. Захтев за формирање посебног бирачког списка подноси најмање 5% пунолетних припадника националне мањине према последњем попису становништва, уз напомену да њихов број не може бити мањи од 300.<sup>106</sup> У дати списак се припадници мањине уписују искључиво на лични захтев и могу бити уписани у само један посебан бирачки списак. Посебан бирачки списак се води за 22 мањине и то је поверени посао општинској, односно градској управи. Избори се спроводе у Републици Србији као једној изборној јединици, гласањем за изборне листе уз примену пропорционалног изборног система, а расподела мандата се врши уз помоћ Д'Онтове формуле. Право да бира чланове Савета има припадник националне мањине који испуњава опште услове за стицање активног бирачког права и уписан је у посебан бирачки списак.<sup>107</sup> Кандидате у случају непосредних избора могу предлагати групе од најмање три бирача уписаних у посебан бирачки списак, удружења чији се циљеви остварују у области заштите права националне мањине и регистроване политичке странке националне мањине коју подржи најмање 1%, а не мање од 50 бирача уписаних у посебан бирачки списак. Кандидовање се врши подношењем изборних листа Републичкој изборној комисији, најкасније 15 дана пре дана избора.<sup>108</sup>

На основу приказаних законских одредби можемо се сложити са оценом да процес избора националних савета поштује опште принципе демократских избора који укључују:

---

<sup>104</sup> Начин на који се бирају савети, принципу избора, изборно и бирачко право, расписивање и одржавање избора, организовање и трошкови одржавања избора, услови распуштања и мандат су разрађени кроз чл. 29 до чл. 43. Од чл. 44 до чл. 99 су дефинисана правила и процедуре непосредних избора, а док су избори за електорску скупштину разрађени у чл. 99 до чл. 108.

<sup>105</sup> Први избори за националне савете националних мањина одржани су 2002. године по електорском систему. Тада је петнаест мањина основало своје националне савете чији су мандати трајали до доношења Закона о националним саветима националних мањина, 2009. године, овим законом се коначно уредио процес избора, надлежности и функционисање мањинских самоуправа. Након доношења закона кренуле су припреме за други круг избора који су се одржавали 2010. године.

<sup>106</sup> Закон о националним саветима националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014, чл. 44.

<sup>107</sup> Пословно способни држављанин Републике Србије који је навршио 18 година живота и има пријављено пребивалиште на територији Републике Србије. Закон о националним саветима националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014, чл. 32

<sup>108</sup> Закон о националним саветима националних мањина, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014, чл. 71

слободу избора, једнакост изборног права, периодичност избора и тајно гласање, као на посебним начелима која укључују: добровољност, пропорционалност и демократичност (Башић & Пајванчић, 2015, стр. 85).

Успешна политика интеграције подразумева не само да постоје права која су прописана законом, него да постоје и ефикасни механизми њиховог спровођења и примене, односно ефикасно деловање институција. За политику интеграције националних мањина нужно је да постоје посебне институције које се у својој примарној надлежности баве мањинским правима. Тренутни институционални оквир је утврђен формирањем Владе Републике Србије, 2014. године и њега чине: Министарство за државну управу и локалну самоуправу- Канцеларија за људска и мањинска права, Савет за националне мањине, Покрајински секретаријат за образовање, управу и националне мањине, локални савети за међунационалне односе и већ поменути национални савети националних мањина.

Институционални оквир мањинске политике у Републици Србији се мењао, након 2000. године постојало је Министарство за људска и мањинска права, које се потом трансформисало на Управу за људска и мањинска права у оквиру надлежног министарства, да би 2012. године се формирала Канцеларија за људска и мањинска права.<sup>109</sup> Слажемо се са оценом да промена институционалног оквира није последица стратешког приступа и прилагођавања институционалног оквира потребама мањинске политике, већ је резултат прилагођавања институционалне структуре односа снага политичких странака и коалиционих споразума (FORUM- PolicyPaper, 2014, стр 28).

Канцеларија за људска и мањинска права је формирана као служба Владе. Делокруг канцеларије је дефинисан поменутом уредбом и подразумева: вршење стручних послова за потребе Владе и надлежних министарстава који се односе на: заштиту и унапређење људских и мањинских права; праћење усаглашености домаћих прописа са међународним уговорима и другим међународноправним актима о људским и мањинским правима и иницирање измена домаћих прописа; општа питања положаја припадника националних мањина; праћење положаја припадника националних мањина које живе на територији Републике Србије и остваривања мањинских права; остваривање веза националних мањина са матичним државама.<sup>110</sup>

Према Закону о Министарствима, положај националних мањина, односно целокупна политика усмерена ка националним мањинама спада у надлежности Министарства државне управе и мањинске самоуправе. Из назива министарства је јасно да је ово само једна од области над којом министарство има надлежност и задатак овог министарства је да: обавља послове државне управе који се односе на: припрему прописа о људским и мањинским правима; вођење регистра националних савета националних мањина; избор националних савета националних мањина; вођење посебног бирачког списка националне мањине, као и друге послове одређене законом.<sup>111</sup>

Поред Канцеларије за људска и мањинска права и Министарства за државну управу и локалну самоуправу, Законом о заштити права и слобода националних мањина, чл. 18, је

<sup>109</sup>Послови Управе за људска и мањинска права су пренети на новостворену *Канцеларију за људска и мањинска права*, која је установљена посебном уредбом од 2. августа 2012. године. Уредба о Канцеларији за људска и мањинска права: Службени гласник РС, 75/2012-4. Преузето: 02. јан 2022, са <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2012/75/2/reg>

<sup>110</sup>Уредба о Канцеларији за људска и мањинска права: Службени гласник РС, 75/2012-4. Преузето: 02. јан 2022, са <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2012/75/2/reg>

<sup>111</sup>Закон о министарствима, *Сл. Гласник*, бр. 44/2014 и 14/2015, чл. 10, став 2.

предвиђено и постојање Савета за националне мањине, стално радно тело владе РС.<sup>112</sup> Закон је даље регулисање савета препустио Влади, с тим што је прописано да председници националних савета националних мањина морају бити чланови Савета.<sup>113</sup> Првобитна замисао је била да Савет буде канал комуникације и место усаглашавања интереса Владе Републике Србије и лидера националних мањина. Савет, као стално радно тело Владе, треба да има саветодавну улогу у одређивању циљева, припреми и остваривању стратешких одлука мањинске политике.<sup>114</sup>

Савет је први пут формиран 2004. године Уредбом Владе. У првом сазиву Владе Савет је предузео бројне активности. Најважније одлуке које су донете се односе на: израда критеријума за увоз уџбеника на језицима националних мањина и одлуке о образовању комисије за израду истих критеријума; покретање кампање за упис већег броја припадника националних мањина у војне школе и полицијску академије; доношење одлуке о устанвљивању годишње културне манифестације националних мањина; сарадња са Министарством за људска и мањинска права Србије и Црне Горе у припреми акционих планова за имплементацију Стратегије за интеграцију Рома; стварање базе података о националним мањинама према матрицама сачињеним за потребе припреме државних извештаја о спровођењу међународних уговора од значаја за националне мањине. Савет је у сарадњи са АП Војводина спровео пројекат *Афирмација мултикултурализма и толеранције у Војводини* ради смањења етнички мотивисаних инцидената и стварање свести међу младима о вредностима и предностима живота у мултикултуралним заједницама. У сарадњи са Министарством културе и Министарством за људска и мањинска права учествовао је у обележавању почетка *Декаде Рома*. У сарадњи са ОЕБС-ом је организована обука за представнике националних савета националних мањина на тему: Учешће националних савета у законодавном процесу. У другом сазиву Савет је одржао конститутивну седницу. Не активност током другог сазива Савета, припадници националне мањине, без изузетка тумаче као доказ незаинтересованости Владе Републике Србије за мањинску политику, као и отворено кршење Закона, јер држава не спроводи обавезе, која је сама себи законом дефинисала (FORUM- PolicyPaper, 2014, стр. 30).

На нивоу АП Војводине, питањем остваривања мањинских права бави се Покрајински секретаријат за образовање, управу и националне заједнице. У оквиру тог секретаријата постоји Сектор за националне заједнице, у чијој су надлежности питања из области остваривања права националних заједница, односи са црквама и верским заједницама, као и послови превођења на стране језике и језике националних заједница и са страних језика и језика националних заједница који су у службеној употреби у раду покрајинских органа. Рад Покрајинског секретаријата, односно Сектора за националне заједнице, оцењује се као добар, а бољи квалитет остваривања мањинских права на подручју Војводине везује се добрим

<sup>112</sup> „У циљу очувања, унапређења и заштите националних, етничких, верских, језичких и културних посебности припадника националних мањина и у циљу остваривања њихових права, Влада образује Савет за националне мањине (у даљем тексту: Савет), као стално радно тело Владе.“, чл 18, став 1.

<sup>113</sup> Поред њих као чланови савета су предвиђени и: руководиоци органа државне управе и служби Владе у чији делокруг спадају питања од значаја за положај националних мањине, чл. 18, став 3.

<sup>114</sup> Задачи Савета су да: прати и разматра стање остваривања права националних мањина и стање међунационалних односа у Републици Србији; предлаже мере за унапређење пуне и делотворне равноправности припадника националних мањина; прати остваривање сарадње националних мањина са државним органима, као и са органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе; разматра услове за рад националних савета националних мањина и предлаже мере у тој области; прати остваривање међународних обавеза Републике Србије у области остваривања права припадника националних мањина; разматра међународне споразуме који се односе на положај националних мањина и заштиту њихових права у поступку њиховог закључивања; разматра нацрте закона и других прописа од значаја за остваривање права националних мањина и о томе даје мишљење Влади и потврђује симболе, знамења и празнике националних мањина, на предлог националних савета националних мањина. чл. 18. став 2

делом и за стабилну и ефикасну институционалну структуру која се бави овим питањима у АП Војводини (FORUM- PolicyPaper, 2014, стр 30)..

На локалном нивоу, најважније тело за унапређење међуетничког дијалога јесте Савет за међунационалне односе. Закон о локалној самоуправи у члану 98 предвиђа да се у јединицама локалне самоуправе с национално мешовитим саставом становништва оснива савет за међунационалне односе.<sup>115</sup> Такви савети треба да воде рачуна о очувању „националне равноправности” на локалном нивоу, нарочито у ставовима и предлозима које упућују скупштини града/општине и мишљењима која дају на предлоге одлука локалне скупштине и извршних органа. Иако је институција Савета за међунационалне односе у правни поредак Србије уведена 2002, она још није у потпуности заживела. И даље постоје јединице локалне самоуправе које су по закону обавезне да оснују савет а нису то учиниле, док је у већини локалних самоуправа које су формирале савет, он по правилу нефункционалан и углавном се своди на испуњавање форме.

Институционални оквир који креира и спроводи не само политике које се баве статусом националних мањина већ и политикама интеграције употпуњују и национални савети националних мањина, о којима је већ било речи. Која је њихова улога и домет у процесу интеграције биће тема страна које следе.

#### **4.2 Друштвена интеграција- остваривање права на културну аутономију националних мањина у Републици Србији**

Из приказане динамике процеса интеграције националних мањина у Србији, након 2000. године, можемо потврдити налаз из поглавља које се бавило решавањем статуса националних мањина у посткомунистичким друштвима- припадници националних мањина ће се лакше идентификовати са етничком групом из које долазе него са новоформираним политичким институцијама током процеса демократизације. Решења која су заступљена у законима јасно показују да је у Србији етничко-културна припадност битна одредница приликом дефинисања правног и политичког положаја заједнице и појединца. Из анализе законског и институционалног оквира мањинске политике закључујемо да је фокус политике интеграције националних мањина у Србији на мерама које се тичу заштите националних идентитета, културе и традиције националних мањина. Рекли смо да културна аутономија као појам, у смислу законског дефинисања, није институционализован, али подразумева остваривање права у четири областикоје су препознате као кључне за очување и неговање мањинског идентитета и културе. Културна аутономија подразумева примену персоналног, а не територијалног принципа, али се не може поистоветити са персоналном аутономијом, јер поред личних права које су загарантована свим грађанима једне државе нуде и одређена колективна права припадницима националних мањина (Bauböck, 2004, pp. 221-258). Путем колективних права припадници националних мањина у Србији остварују право на: образовање, службену употребу језика и писма, право на обавештавање и културна права. Право на културну аутономију је гарантовано Уставом и законом, а остварује се непосредно или преко својих представника у органима мањинске самоуправе, остваривање овог права се не везује за територију, већ за етничку групу. У теорији се често као предности нетериторијалне самоуправе истичу две ствари: може се применити у случају мањина које су малобројне и које нису територијално концентрисане на одређеном подручју и нужно не оснажује територијалне захтеве националних мањина (Smith D. J., 2015, стр. 164)

Давање права на самоуправу у области културне аутономије има два циља. Први, да припадницима мањина да право да аутономно одлучују о питањима која су кључна за очување и развој сопственог идентитета и културе. Други, у режиму културне аутономије

---

<sup>115</sup>Закон о локалној самоуправи, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007

држава оптира да мањинама не намеће своју власт у одређеном сету питања (Suksi, 2015). Право на културну аутономију припадници националних мањина могу вршити непосредно или преко својих представника у различитим саветима, већима или асоцијацијама. У случају Србије је реч о националним саветима националних мањина.

Културна аутономија се у овом раду поима као важан аспект друштвене интеграције. Припадници националних мањина путем механизма које им омогућава право на културну аутономију остварују своје право на самоодређење као индивидуе и као колектив. Уколико прихватимо Нимнијево гледиште, задатак културне аутономије је да неутралише потенцијалне узроке друштвене нестабилности јер смањује незадовољство националних мањина и тако отклања опасност од радикализације захтева мањинских група. У случају Србије ћемо показати да гарантовање права на културну аутономију не мора нужно да води исходу који је предвидео Нимни.

Политика према националним мањинама у Србији је била релативно успешна у вези са признавањем и заштитом етнокултуралних идентитета националних мањина, али је имала веома скромне резултате на пољу интеграција националних мањина у друштво. Неке од аргумената које потврђују ову тврдњу смо већ навели. Прво, нормативни оквир, односно уставна и законска решења која имају за циљ да уреде друштвене односе, нарочито оне међу етничким заједницама, нису у складу са побројаним начелима интеграције. Да подсетимо политика интеграције у демократском друштву треба да поштује следећа начела: 1) вишеструкост идентитета; 2) добровољна самоидентификација; 3) равноправност; 4) делотворно учешће; 5) интеграција као двоструки процес; 6) културни плурализам; Тема овог одељка ће бити процена у којој мери су предвиђена законска решења и политика интеграције усклађене са побројаним начелима интеграције, уз напомену да ће право на делотворно учешће бити анализирано у наредном одељку, јер се у највећој мери тиче политичке интеграције.

Из анализе етничке структуре становништва је јасно да се начело вишеструкости идентитета не поштује, јер грађани Србије немају могућност да се приликом пописа становништва изјашњавају као носиоци двоструког, односно вишеструког идентитета. Анализом законодавног оквира смо потврдили налаз до ког смо дошли у одељку који се бавио етничком структуром становништва. Правни систем Републике Србије не препознаје могућност двојних идентитета и захтева да се лице недвосмислено одреди за један од та два идентитета или оставља могућност да се лице етнички уопште не одреди. Овај монокултурални приступ, који подразумева да се појединац везује само за један етнички идентитет, не поштује динамичну природу идентитета и јасан је показатељ да је у Републици Србији друштвени детерминизам доминантна парадигма поимања друштвених односа.

Када је реч о поштовању права на добровољну самоидентификацију можемо рећи да су наведени услови испуњени. Слобода изражавања националне припадности је уставном и законом загарантовано право и поштује се и током пописа становништва. Слобода изјашњавања грађана Србије је гарантована у односу на државу, али и у односу на етничку заједницу, такође је и гарантовано право да се не изјасни о истом.<sup>116</sup>

Речено је да начело равноправног третмана етничких заједница не подразумева идентичан третман. Увидом у предвиђена законска и институционална решења мањинске политике у Србији можемо закључити да не постоји диференцирани приступ, који би подразумевао да се приликом креирања закона, односно политика према мањинама, уважавају разлике које постоје у потребама и интересима међу различитим етничким заједницама. Непоштовање начела равноправности је довео до великог степена конфузије у

<sup>116</sup>Слобода изражавања националне припадности, чл. 47, Устав РС, *Сл. гласник*, бр. 98/2006

остваривања права националних мањина у Србији. Узроци оваквог стања произилазе из лоше осмишљене политике интеграције, где су демографски фактори или злоупотребљавани или нису узимани у обзир када је требало (Bašić & Marković, 2018, p. 51). Ово је нарочито изражено управо у остваривању права на културну аутономију и то путем националних савета. Централизовано устројство мањинске самоуправе предвиђено законом подразумева да свака мањина има једно тело бирано и организовано на републичком нивоу. Законом предвиђено устројство националних савета доводи до тога да припадници националних мањина, који нису настањени у етнички хомогеним подручјима и близу центара културе дате заједнице, имају отежан приступ остваривању права на културну аутономију. Начело равноправности није примењено ни у случају политичке интеграције националних мањина, о томе ће бити речи у одељку посвећеном овом питању. Непоштовање начела равноправности у остваривању права националних мањина представља кршење уставом гарантованог права, конкретно члана 14.<sup>117</sup>

Дефинисана су три циља политике интеграције: 1) заштита етнокултуралних идентитета; 2) спречавање сегрегације националних мањина; 3) развијање сарадње између већине и мањине. Како би се поменути циљеви обистинили и постали део свакодневног односа међу заједницама и појединцима потребно је да се промени приступ политици интеграције. Интеграција се не сме посматра само из угла права националних мањина, већ се мора водити рачуна о динамици међуетничких односа и морају се развијати политике које су намењене и већини. Уколико изостане политика интеграције која ће бити усмерена и ка већинској популацији и која ће настојати да тражи заједничке именитеље, а не само разлике међу етничким заједницама, нарушиће се укупна кохезија друштва и међуетнички односи ће се посматрати као игра нултог-збира, сваки уступак се тумачи као губитак. Политика интеграције у Србији је у потпуности окренута само припадницима националних мањина и уопште се не бави већинским становништвом и њиховим односом према етнокултуралним различитостима (Ђурђевић и Марковић 2015, 34). У таквој атмосфери неминовно је да ће доћи до сукоба интереса титуларне нације и интереса националних мањина, који ће коначно довести до повећања степена национализма у друштву и увећати ризик од међуетничких сукоба. Да подсетимо на закључак до ког смо дошли изучавајући принципе интеграције: инсистирање на постојећим разликама затвара круг око националних заједница чиме се отежава интеракција и сарадња, а унапређења положаја националних мањина није могуће постићи уколико је то на рачун укупне друштвене стабилности, у фокусу морају бити међунационална и културна сарадња.

Тако долазимо до начела културног плурализма. Интеркултурални дијалог је могуће постићи једино ако се уважава мултикултурални карактер друштва. Што у случају Србије није случај. Два аргумента за ову тврдњу смо већ поменули: прво, подела грађана државе Србије на српски народ и остале грађане. Друго, укидање могућности да се припадници националних мањина дефинишу као националне заједнице. Није се постигао консензус о употреби овог термина током усаглашавања садржине и текста Устава РС. Не може се рећи да је ова одлука била изненађујућа, јер она само осликава принцип који је већ дефинисан у првом члану Устава РС. Неко би рекао да је реч о симболичној промени, али није тако, одбијање термина националне заједнице је велики корак уназад када говоримо о развоју интеграционих потенцијала друштва. Треће, ниједна законска одредба није посвећена интеркултуралном дијалогу и сарадњи, сарадња између већине за национално законодавство Србије није препознато ни као начело, ни као потреба. Интеркултурални дијалог подразумева интеракцију између мањинске и већинске културе, која у Србији често изостаје. Законска решења нису препознала културни плурализам као принцип на коме би се могли

<sup>117</sup> „Република Србија штити права националних мањина. Држава јемчи посебну заштиту националним мањинама ради остваривања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета.“, чл. 14, Устав РС, *Сл. гласник*, br. 98/2006

уредити међуетнички односи. Одустајање од овог принципа је још један аргумент у прилог тврдњи да се у Србији на нормативном нивоу није одустало од друштвеног детерминизма и да се културе, и перцепција је иста и у случају мањине и већине, не виде као плурални и флуидни феномени.

Овакав приступ политици интеграције доводи до развијања сегрегативног мултикултурализма, као главне одлике мањинске политике у Србији, који није ништа друго до пуко егзистирање мноштва међусобно неповезаних монокултурних идентитета у нестабилном политичком окружењу (Башић 2006, 68-69; 2018, 130-132). Прихваћени надзор сегрегативнемултикултуралности је донео бројне проблеме и изазове. За ову прилику ћемо нагласити само оне најакутније: прво, висок степен хомогенизације већинске и мањинских заједница, чиме се продубљују етнокултуралне различитости; друго, тренутна политика мултикултуралности је етничитет извела из његовог културног надзора и преместила га у поље безбедности; треће, издвајање привилегованих заједница у односу на број, територијалну хомогености или неку другу особеност, попут политичке подобности и употребљивости (*додала КМ*), и развијање паралелних политика мултикултуралности; (Башић и Пајванчић 2015, 131-135).

Циљ културне аутономије није само заштита етнокултуралних идентитета већ стварање предуслова да мањине учествују у грађењу заједничког јавног простора, што у условима сегрегативнемултикултуралности није било могуће. У условима затворених, и за културне утицаје непропустљивих „мањинских“ идентитета, културна аутономија постаје свој антипод- уместо да доприноси друштвеној интеграцији националних мањина, она погодује окоштавању лимеса између различитих етничких група. (Башић 2015, 38).

Уколико културна аутономија постане средство мањинског национализма она постаје препрека друштвеној интеграцији. Управо се то догодило у Србији, домен културне аутономије је злоупотребљен и постао је препрека друштвеној интеграцији. Наредне стране и поглавља ћемо посветити доказивању ове тезе. Културна аутономија у прихваћеном назору сегрегативнемултикултуралности неће моћи да превазиђе изазове борбе мањинског и већинског национализма, чиме ће се потврдити Баубокове сумње да ће фокус бити на борби око територије, степена политичке аутономије и тумачења права на самоопредељење (Vauböck, 2005)

Коначно можемо закључити да пракса остваривања права националних мањина у области културне аутономије у Србији није уједначена, разлике у степену остваривања права су веома изражене на регионалном нивоу. Националне мањине које живе на територији АП Војводине имају више могућности да уживају законом гарантована права и то захваљујући институцијама АП Војводине, које због свог вишедеценијског искуства јесу сензибилисане за мањинска права. Док националне мањине у Централној Србији немају на располагању институционалну мрежу као у Војводини, а могу се довести у питање и капацитети постојећих институција. За већину општих институција, нарочито на централном нивоу, (попут: пореске управе, у правне царина, катастра, организација са јавним овлашћењима и сл.) карактеристично је да немају много слуха за мањинска права (попут остваривање права на службену употребу језика и писма националних мањина) (FORUM-PolicyPaper, 2014, стр. 28). Коначно, модел културне аутономије предвиђен законом не уважава различите потребе националних мањина и не препознаје предности групно-диференцираног приступа када је реч о остваривању колективних права.

#### **4.2.1 Расправе око етнокултуралних идентитета**

Са успостављањем законских и институционалних оквира мањинске политике, али и са процесом демократизације друштва долази и до буђења националне свести Чеха,

Буњеваца, Бугара, Ашкалија и Египћана (Башић, 2018, стр. 205). Све поменуте заједнице су након доношења закона о решавању статуса националних мањина иступиле са захтевом испред државних органа да оформе своје мањинске самоуправе, тј. националне савете националних мањина. Појачаној етничкој идентификацији различитих мањинских заједница допринела је и промена пописне методологије након демократских промена, која је подразумевала да се укључи више категорија етничке идентификације и да примат има лична самоидентификација. Генерално можемо закључити да је свако изјашњавање о етничкој припадности у Србији имало политичку конотацију, која се квантитативно могла мерити у пописним подацима (Кнежевић & Радић, 2016, стр. 71). Постоји неколико спорних ситуација у вези са испољавањем идентитета мањинских заједница, од којих су најпознатија неслагања између Хрвата и Буњеваца, између Влаха и Румуна и између Бошњака и Муслимана (Становчић, 2006, стр. 134). Последњи спор смо већ описали, сада ћемо уратко објаснити наредна два случаја.

Буњевци се у послератној пописној статистици појављују први пут 1991. године, од пописа 1948. до пописа 1991. године Буњевци, као и Шокци, приказивани су збирно заједно са припадницима хрватске заједнице.<sup>118</sup> Буњевска заједница према последњем попису броји 16706 припадника, највећи број припадника живи на територији севернобачког округа, преко 80% припадника ове заједнице живи у општини Суботица. Буњевци себе сматрају аутохтоном националном мањином којој је матична држава Србија. Буњевци и Хрвати су званично две различите националне мањине у Републици Србији.<sup>119</sup> Хрватска заједница у Србији и Хрватска оспоравају постојање Буњеваца као посебне етничке групе. Препознавање етничке припадности Буњеваца у Попису 1991. године, Хрвати тумаче као покушај ондашњих власти да асимилирају део Хрвата чинећи их посебном етничком групом којој је матична држава Србија. Своју аргументацију даље представници хрватских власти граде на контрадикторном ставу да је један од услова да нека етничка заједница добије статус националне мањине у другој држави јесте постојање матичне државе те мањине (Бишчевић, 2021).<sup>120</sup> Наводе хрватских власти Буњевци коментаришу позивањем на поштовање демократског и личног права на слободу националног изјашњавања.<sup>121</sup> Статус буњевачке националне мањине је био у неколико наврата и тема спорења између власти у Београду и Загребу. Овај идентитетски спор је класичан пример две претходно изнете тезе. Прво, да су односи између националне мањине, државе у којој живе и матичне државе врло динамични и да дешавања унутар једног поља утицаја се лако преноси на друго поље. Па тако буњевачка национална мањина постаје предмет спорења Хрватске и Србије. Хрватска оспорава правно и политичко признање Буњеваца и оцењује да је реч о организованом притиску на хрватску заједницу у Србији, како би се иста ослабила и разјединила. Друго, овај идентитетски спор показује да се није одустало од друштвеног детерминизма, да се идентитети поимају као унапред задате категорије, не уважава се динамичност националног идентитета и инсистира се на разликама које постоје међу заједницама, а не на сличностима. Поред наведеног, увек

<sup>118</sup> Главни народноослободилачки одбор Војводине (Одељење за унутрашње послове, бр. 104071945) донео је 1945. године у Новом Саду Декрет који је наређивао да се Буњевци и Шокци изјашњавају као Хрвати, што се и десило на првом попису након Другог светског рата. Ово се оцењује не само као чин кршења права изјашњавања о етничкој припадности, већ и као чин насилне асимилације које су организовале тадашње власти. Иницијативу о доношењу декларације о ништавности поменутог акта подржао је и тадашњи председник Покрајинске владе Игор Мировић. Буњевачки језик – бурна реакција војвођанских Хрвата и Загреба. *Алџазира*. (09. мај 2021). Преузето 09. мај 2021, са <https://balkans.aljazeera.net/opinions/2021/5/9/hej-bunjevci-na-sjeveru-backe>

<sup>119</sup> Обе заједнице су формирале своје мањинске самоуправе, односно Националне савете националних мањина и обе институције спроводе уставом и законом прописане надлежности. Конкретније о функционисању ових институција ће бити речи у наредном одељку.

<sup>120</sup> Буњевачки језик – бурна реакција војвођанских Хрвата и Загреба. *Алџазира*. (09. мај 2021). Преузето 09. мај 2020, са <https://balkans.aljazeera.net/opinions/2021/5/9/hej-bunjevci-na-sjeveru-backe>

<sup>121</sup> Буњевци ни званично неће морати да буду Хрвати?. (03 феб 2018). *Политика*. Преузето 09. мај. 2020, са <https://www.politika.rs/scc/clanak/397670/Bunjevci-ni-zvanicno-nece-morati-da-budu-Hrvati>



се мора имати на уму да Република Хрватска, као чланица Европске уније, има одређени уцењивачки потенцијал који може искористити током преговора о учлањењу Србије у Европску унију.

Спор Влаха и Румуна се отворио одмах након промена 2000. године, а актуализовао се током процеса европских интеграција Србије.<sup>122</sup> Спор се водио сличном динамиком као у случају Буњеваца и Хрвата. Постојала је намера да се доведе у питање статус Влаха као аутохтоне мањине у Србији. Власи и Румуни се појављују као одвојене етничке заједнице у свим пописима након 1945. године. Уз напомену да влашка национална мањина показује велике осцилације у броју изјашњених, што је последица утицаја спремности припадника ове националне мањине да се у датом моменту изјасне или не изјасне.<sup>123</sup> И влашка и румунска заједница након промена 2000. године имају званично признат статус националне мањине.<sup>124</sup> Председник савета влашке националне мањине истиче да су Власи аутохтона национална мањина у Србији и да је њихова матична држава Србија, и да Румунија нема права да утиче на лично опредељење припадника влашке заједнице и да предмет њеног интересовања може бити румунска заједница која има исто статус аутохтоне националне мањине као и Власи (РТС, 2012).<sup>125</sup> Аргументација коју су износиле власти у Румунији је полазила од става да се Власи не могу издвајати као посебна етничка категорија и инсистирали да су део румунског националног корпуса. Румунске власти се нису толико противиле праву Влаха да се изјасне као Власи, већ су порицале могућност да се стандардизује влашки језик, као и да се влашко културно наслеђе третира као посебно и одвојено од румунске традиције (Новаковић & Ђурђевић, 2015, стр. 24). Спор између Србије и Румуније је завршен исто као и између Србије и Хрватске, отворена питања су условно речено решена уз подршку институција Европске уније и Србија је добила статус кандидата за чланство у ЕУ 2012. године.

Позиција Србије у описаним идентитетским питањима је била доста незахвална, али избијање оваквих спорова је уједно и јасан знак да постоје отворена питања не само у односу између већине и мањинских заједница, већ и међу самим националним мањинама. Становчић упозорава да у споровима овог типа државне власти не могу и не треба да пресуђују у корист

---

<sup>122</sup>Представници влашке заједнице наводе да је Румунија још током припрема за попис из 2002. године покушала да изврши утицај да се припадници влашке националне мањине обавезу да се не изјашњавају као Власи, већ као Румуни или Влахо-Румуни, што је наишло на велико противљење влашке заједнице. Драгојевић-Власи нису Румуни. (28. феб 2012). *РТС*. Преузето 09. мај 2021, са <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1053352/dragojevic-vlasi-nisu-rumuni.html>). Током преговора о добијању статуса кандидата Републике Србије, 2012. године питање статуса влашке и румунске заједнице се изнова отвара. Румунија је свој позитиван одговор на добијање статуса кандидата условила решавањем статуса румунске националне мањине у Србији, али и решавањем положаја Румунске православне цркве у Србији, и инсистирање на идеји да је влашки говор, само дијалект румунског језика и коначно опет се отвара питање да су Власи посебна заједница, са сопственим идентитетом и културом или се могу уврстити у категорију корпуса румунског националног идентитета. Дојче веле. (01. март 2020). Преузето 09. мај 2021, са <https://amp.dw.com/sr/vlasi-rumuni-srbi-ili-ne%C5%A1to-tre%C4%87e/a-15776826>

<sup>123</sup>Власи, иако се препознају као посебна заједница у попису, у време СФРЈ немају идентичан статус као Румуни. У пописном периоду 1945-1991. године они имају статус етничке групе, што имплицира да нису спровођење никакве политике подршке заштити идентитета влашке заједнице и то је један од разлога зашто се претпоставља да је влашка заједница у том периоду била изложена ризику од асимилације у већинску нацију и културу и да је то један од фактора који је утицао на промену броја грађана који су се изјашњавали као Власи (Новаковић & Ђурђевић, 2015, стр. 23).

<sup>124</sup>Обе заједнице су формирале своје мањинске самоуправе, односно изабрале и регистровале своје националне савете. Поред тога румунски језик је у службено употреби у неколико општина на територији АП Војводина. Завршетком „Милошевићеве ере” и доношењем нових закона о мањинама, а посебно потписивањем билатералног споразума о заштити мањина између Србије и Румуније 2002, настављено је спровођење политика које афирмишу културу и идентитет Румуна. Национални савет основан је 2002, али од оснивања траје дебата да ли треба у свој састав да укључи Влахе из источне Србије и у ком обиму (Новаковић & Ђурђевић, 2015, стр. 22).

<sup>125</sup>Драгојевић- Власи нису Румуни. (28. феб 2012). *РТС*. Преузето 09. мај 2021, са <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1053352/dragojevic-vlasi-nisu-rumuni.html>

једне или друге стране и подсећа да приликом изјашњавања о својој етничкој припадности сви имају иста права и да нико не сме бити изложен притиску да се изјасни о свом националном пореклу мимо своје воље и не сме претрпети штету због (не)изјашњавања (Становчић, 2006, стр. 134-35).

С друге стране понашање Хрватске и Румуније исто није у складу са најбољим праксама неговања добросуседских односа. У аргументацији које су износиле Хрватска и Румунија заиста постоји неколико проблематичних ставова. Прво, покушај утицаја на слободно изјашњавање припадника националних мањина је неприхватљиво са неколико аспеката, морално је упитно и против је прихваћених међународних стандарда. Подсетићемо, начела интеграције налажу да припадници националних мањина имају право да се изјасне или не изјасне о националној припадности без притисака и ризика од дискриминације или маргинализације. Друго, ниједна држава нема право да намеће другој држави сопствено виђење националног идентитета, односно нико нема право да грађане једне државе унапред сврстава у етничке категорије по сопственом нахођењу, без обзира да ли је реч о држави где живе мањине или „матичној“ држави. Треће, ово је јасан показатељ да се није одустало од друштвеног детерминизма, ексклузивистички приступ који се овде јасно заговара, само продубљује разлике међу заједницама у Србији и региону. Четврто, приступ који су одабрале Хрватска и Румунија крши право појединаца на могућност да негују вишеструки идентитет. Коначно, коришћење процеса европских интеграција за решавање билатералних питања између две земље је на неки начин и противно правилима ЕУ. Овај принцип је условљен како би се у први план ставили партнерски односи унутар ЕУ и како би се избегло да државе чланице користе своју позицију за уцењивање других чланова, барем током процеса преговарања о чланству, сва питања треба да буду решена пре тога. И још важније не отвара питања само са намером да се ојача сопствена позиција унутар ЕУ. Овакви спорови су доказ инструментализације мањинског питања, односно коришћење припадника националних мањина као алата за увећање маневарског простора али и уцењивачког капитала у различитим билатералним и мултилатералним процесима. Поред тога наметање сопственог виђења идентитета није у складу са политикама идентитета и представљају кршење права на самоодређење, јер се не уважава флуидност и плуралност културе, као ни начело вишеструкости идентитета. Искустава ових спорова показују да евентуални покушаји политика које ће поштовати начела вишеструкости идентитета, интеркултуралног дијалога и сарадње заиста могу бити осуђени на пропаст све док државе у региону не одустану од етничко-колективистичко схватања државе и друштва.

Тема наредног одељка јесте остваривање права на културну аутономију у оквиру националних савета са намером да утврдимо у којој мери постојећи модел културне аутономије уважава принципе интеграције и колико се гарантована права на културну аутономију остварују путем органа мањинске самоуправе.

#### **4.2.2 Национални савети националних мањина**

До доношења Закона о националним саветима савети су се бирали посредно са листе политичких странака националних мањина, а не директно, на непосредним изборима.<sup>126</sup> Шеснаест етничких заједница, од регистроване 21 националне мањине, успело је да формира националне савете у периоду од 2002. до 2009. Али, већина тих националних савета није функционисала. Доношење Закона о националним саветима, 2009. године, било је неопходно како би се стекли потребни услови за стваран рад и функционисање институције

---

<sup>126</sup>Први сазив националних савета су чинили представници националних мањина које су бирали електори. Статус електора су имали посланици и одборници изабрани са листе политичке странке националне мањине и изабрани у сазиве скупштине општине, Скупштине АП Војводине, Народне скупштине и Скупштине Државне Заједнице. Пошто Закон о националним саветима националних мањина није донет до краја првог мандата, и други мандат сазива је биран на исти начин.

савета националних мањина. У овом периоду правне недоречености, који је трајао пуних седам година, „национални савети су махом били препуштени сами себи и често лутали као отргнути брод без кормилара на отвореном мору“ (Корхеџ 2019, стр. 10). Морамо напоменути да је Закон о националним саветима усвојен тек након много приговора и притисака од стране мањинске и међународне јавности.<sup>127</sup> Од доношења Закона о правима и слободама националних мањина до доношења Закона о националним саветима прошло је седам година, од 2002. године до 2009. године, и тај институционални вакуум отежавао је припадницима националних мањина да уживају права која су им гарантована Законом о националним мањинама. Изостанак регулисања начина избора и надлежности националних савета и начин на који су одржани први избори за национални савет 2002. године је отворио два питања: легитимност националних савета и утицај политичких странака националних мањина на изборе за мањинске самоуправе и на њихов рад.<sup>128</sup> Начин на који је изабран први сазив националних савета националних мањина је довео у институционалну везу политичке странке националних мањина и културну аутономију. Таквим приступом се омогућило политички добро организованим мањинама да легитимност стечену на политичкој сцени пренесу на културну аутономију, која по основној замисли, треба да буде простор неоптерећен политичким утицајима и односима (Башић, 2006, стр. 78).

Утврђен принцип начина на који се бира мањинска самоуправа у области културне аутономије у Закону о заштити права и слобода националних мањина је примењен и у Закону о националним саветима националних мањина. Решења предвиђена Законом о националним саветима националних мањина су подразумевала да ће припадници националних мањина остваривати своје право на културну аутономију искључиво преко институције националних савета. Новина у односу на Закон из 2002 године је то што је овај Закон предвидео могућност организовања непосредних избора за чланове националних савета. Овим решењем је ојачана репрезентативност националних савета као представничких тела одређене националне мањине (Корхеџ 2019, стр. 19). Иако верујемо да ово јесте била замисао законодавца, предвиђено решење није уродило плодом, напротив довело је до супротног. Идеја формирања Савета била је да се оформе мањинске самоуправе које ће представљати националну мањину као колективитет. Након доношења Закона о националним саветима националних мањина уочена је јасна тенденција државе да националне савете националних мањина учини најрелевантнијим партнером када се ради о решавању статуса националних мањина, али и у укупном процесу интеграције. У жељи властодржаца да се обезбеди једна адреса за решавање врло комплексног проблема као што је процес интеграције националних мањина, држава је отворила врата да се културна аутономија искористи као подијум и арена за борбу различитих парцијалних интереса политичких елита мањинских заједница. Сложићемо се са закључком до ког долази Башић: „Закон о националним саветима националних мањина је израз воље државе да преко мањинских лидера контролише и управља мултиетничношћу“ (Башић & Пајванчић, 2015, стр. 134).

Међу проблемима уоченим у пракси националних савета издвајају се следећи: у Закону о националним саветима недоречене су одредбе о унутрашњој организацији савета; неусаглашеност одредаба Закона о националним саветима и релевантних одредаба закона о образовању, култури; недовољна организованост и ограничени стручни и финансијски капацитети националних савета појединих националних мањина, нарочито оних

---

<sup>127</sup> На неуређеност положаја националних савета је су указивале и институције Европска унија током преговора о добијању статуса кандидата скренула пажњу властима у Србији (Корхеџ, 2019, стр. 18). Министарство за људска и мањинска права је предало нацрт Закона у скупштинску процедуру и Закон је усвојен у августу месецу 2009. године апсолутном већином гласова. Доношење закона су подржали готово сви представници националних мањина.

<sup>128</sup> О околностима када су одржани први избори смо говорили у одељку *Интеграција националних мањина током демократске трансформације друштва у Србији након 2000. године..*

малобројних; непостојање и несређеност документације о раду националних савета; видни проблеми у остваривању законом уређеног поступка избора националних савета (FORUM-PolicyPaper, 2014, стр. 30).

Проблеми у примени закона су довели до тога да је покренут поступак пред Уставним судом Републике Србије (УСС) о оцени уставности Закона о националним саветима националних мањина, односно надлежностима националних савета.<sup>129</sup> Одлуком Уставног суда овлашћења националних савета су у великој мери сужена и то примарно у области остваривања права на образовање и обавештавање. Предмет разматрања су највише биле одредбе које су подразумевале да органи АП Војводине и локалне самоуправе имају право да у извесним околностима преносе оснивачка права на националне савете и разни облици учешћа у одлучивању, када је реч о односима националних савета и државних органа. Одлуком УСС овлашћења националних савета су у значајној мери сужена. Овде се нећемо бавити анализом образложења Одлуке уставног суда, него ћемо само скренути пажњу на последице које је поменута одлука произвела.<sup>130</sup> Одлука УСС је покренула доста расправе у јавности, представници мађарске националне мањине су одлуку тумачили као кршење стечених права националне мањине, расправа се повела и у академској и стручној јавности. Одлука УСС је изнова поставила питање статуса и домета надлежности националног савета. Велики број самоуправних надлежности, чија се уставност доводила у питање, национални савети нису имали довољно капацитета да остваре.<sup>131</sup>

Међу саветима националних мањина постоје суштинске разлике и велики степен неусклађености када говоримо о функционисању, организацији и спровођењу поверених надлежности (Павловић-Крижанић и Лончар, 2012, стр. 10). На основу критеријума ефикасности и продуктивности, односно резултата рада и учинка, савете националних мањина можемо поделити у две групе. Прва група обухвата оне савете које имају институционални и кадровски капацитет да спроводе законом дефинисане надлежности и који остварују запажене резултате и учинке (пример за ову групу је Национални савет мађарске националне мањине). У другу групу спадају савети који представљају мање бројне и слабије организоване националне мањине и који не могу у пуном капацитету вршити надлежности поверене законом (пример за ову групу су египатски и ашкалијски савет). Националне савете такође можемо класификовати и на основу времена оснивања. Неки су основани 2002. године, а неки су основани и конституисани тек након доношења Закона о националним саветима националних мањина, 2010. године. Покрајински заштитник грађана у свом истраживању долази до сличних закључака: одређени број националних савета није у могућности да врши значајан број надлежности због тога што образовање није организовано на језику националне мањине, зато што језик није у службеној употреби или не постоје медији на језицима одређене мањине. Односно да постоје националне заједнице које из објективних разлога не могу вршити одређене надлежности преко својих мањинских самоуправа. Генерална је оцена да су национални савети националних мањина били најактивнији у области образовања, службене употребе језика и писма и културе, а најмање активности је забележено при вршењу овлашћења у области обавештавања. Коначно,

---

<sup>129</sup>Током 2010. и 2011. године, Уставном суду Републике Србије (у даљем тексту: УСС) упућено је од стране грађана и различитих удружења укупно осам иницијатива за оцену уставности Закона о националним саветима. У оквиру тих иницијатива оспорена је уставност укупно 36 чланова Закона о националним саветима. Након одбацивања већине иницијатива у припремној фази поступка, цео уставноправни спор је сведен на разматрање уставности надлежности, односно јавних овлашћења националних савета, и то првенствено у областима образовања и обавештавања. (Корхеџ, 2015, стр. 80)

<sup>130</sup>Коментар Одлуке Уставног суда број Иуз 882/2010 од 16. јануара 2014. године можете погледати у (Корхеџ, 2015) и (Башић & Пајванчић, 2015)

<sup>131</sup>Извештај Покрајинског заштитника грађана Четири године националних савета у Србији, садржи податке о примени Закона о националним саветима, у смислу капацитета националних савета да законом предвиђене надлежности и спроведу.

поставља се питање да ли је концепт који је постављен Законом о националним саветима заиста одговора потребама свих мањинских заједница. (Извештај, Покрајински заштитник грађана, 2014, стр. 103).

Примена Закон о националним саветима показала је да је закон прилагођен капацитетима и реалним потребама оних националних мањина које су бројне, територијално концентрисане, добро политички организоване, са развијеном страначком структуром и које су присутне у власти, пре свега на локалном нивоу. Док су, са друге стране, националне заједнице које имају мањи удео у укупном становништву, територијално раштркане, подељене на више струја и фракција, немају довољно финансијских и техничких капацитета да у пуном обиму спроведу законом дефинисане надлежности (Павловић-Крижанић и Лончар, 2012, стр. 10). Из досадашње примене је јасно да институције националних савета, на овај начин осмишљене и устројене, неће имати довољно капацитета да остварују своју улогу, тј. да самостално управљају у областима културне аутономије. Међутим, када је реч о примени закона, односно степену овлашћења које врше национални савети која су им поверена законом, није реч само о капацитетима којима располажу национални савети, већ је концепт мањинске самоуправе кројен по мерилима бројних и територијално концентрисаних мањина, у првом реду мађарске, која је и имала највећи утицај на садржину закона. Напоменуто је да политика интеграције у Србији у начелу поистовећује принципе равноправности и идентичног третмана, а из анализе законских одредби и касније њихове примене је јасно да законодавац није препознао предност диференцираног приступа приликом дефинисању колективних права у области културне аутономије.

Постојеће правне празнине, модел избора за националне савете и недостатак политичке воље да се мањинско питање заиста реши и уреди, је довело до погрешног тумачења улоге коју треба да имају национални савети прво као мањинска самоуправа, а затим и њихова улога у укупној политици интеграције. Обе улоге нису до краја дефинисане и остале су недоречене. Временом је постало јасно да су предвиђена законска решења одвела до тога да су политичке странке националних мањина успоставили монопол над правима националних мањина у сваком погледу. Избори за националне савете су показали да састав националних савета не мора одражавати погледе, схватања, интересе, потребе идеје и тежње припадника националних мањина, већ се своди на ускостраначке, а неретко и ускофамилијарне, односно личне интересе. Низак степен поверења у националне савете и низак степен остваривања права из области културне аутономије путем националних савета су најбољи доказ за горе наведену тврдњу.

На наредним странама ћемо приказати како припадници националних мањина у Србији оцењују рад националних савета који представљају њихову заједницу. Испитаници су рад мањинских самоуправа оцењивали на скали од 0 до 10.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup>Резултати истраживања који се користе у раду су део истраживања „Социјални односи између етничких заједница у Србији“ које је спровео Институт друштвених наука у сарадњи са Центром за истраживање етничитета током 2020. године. Руководилац пројекта је био др Горан Башић. Истраживачки тим: Бојан Тодосијевић, Ксенија Марковић, Јована Зафировић, Бранка Матијевић и Марко Јовановић. Подаци истраживања су доступни на: <https://idn.org.rs/wp-content/uploads/2020/09/REZIME-Socijalna-distanca-etnickih-zajednica.pdf>

## Графикон бр. 1 Оцена рада Националног савета албанске националне мањине



\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Испитаници припадници албанске националне мањине су у највећем проценту дали негативну оцену раду националног савета (34,2%). Међутим, сабирањем оцена од 0 до позиције 5 (најниже оцено) њихов збир износи 48,6% и упоредимо их са збиром позиција 5 до 10 (највише оцено) чији је збир 41%, видимо да је 7% испитаника се изјаснило да је незадовољно радом националног савета. Можемо закључити да налази истраживања указују да је албанска мањина подељена око оцено рада мањинске самоуправе која заступа њихове интересе у области културне аутономије.

Када се овом налазу придружи и степен остваривања мањинских права из надлежности националних савета добија се још јаснија слика.<sup>133</sup> Половина испитаника, њих 56,3% се изјаснило да не остварују мањинска права преко Националног савета албанске националне мањине, а скоро четвртина 23,7% испитаника сматра да остварује бар једно „мањинско“ право преко Националног савета.

### Табела бр.4 Остваривање мањинских права (албанска национална мањина)

Остваривање мањинских права			
Да	Не	Не знам	Не желим да одговорим
23,7%	56,3%	18,9%	1%

\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

<sup>133</sup>Под мањинским правима мислимо на права из области културне аутономије, а које су дефинисане надлежностима националних савета националних мањина.

## Графикон бр. 2 Оцена рада Националног савета бошњачке националне мањине



\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Испитаници припадници бошњачке националне мањине су, попут албанске националне мањине, у највећем броју оценили рад свог савета најнижом оценом (31,4%), док је највишом оценом оценило само 10,9% испитаника. Сабирањем оцене од 1 до 5 (најлошије оцене) збир износи 58,3% и упоредимо их са збиром позиција 6 до 11 (највише оцене), чији је збир 33,6%, јасно је да је преко половине испитаника незадовољство радом бошњачке мањинске самоуправе.

## Табела бр.5 Остваривање мањинских права (бошњачка национална мањина)

Остваривање мањинских права			
Да	Не	Не знам	Не желим да одговорим
21,9%	62,8%	13,4%	1,9%

\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Скоро две трећине испитаника (62,8%) се изјаснила да не остварује призната „мањинска“ права. Насупрот њима, 21,9% испитаника сматра да остварује бар једно „мањинско“ право под којим се подразумевају право на образовање на босанском, службена употреба босанског, заштита културног идентитета и информисање.

## Графикон бр. 3 Оцена рада Националног савета мађарске националне мањине



\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Испитаници припадници мађарске националне мањине су свом националном савету дали највише оцене. Оцену 10 је доделило петина испитаника (21,1%), док је најнижу оцену дало само 2% испитаника. Сабирањем највиших оцена од 5 до 10 видимо да је две трећине испитаника (66,3%) оценило рад Националног савета мађарске националне мањине као позитиван наспрам 16,5% који је рад савета оценило лошом оценом (од 0 до 4).

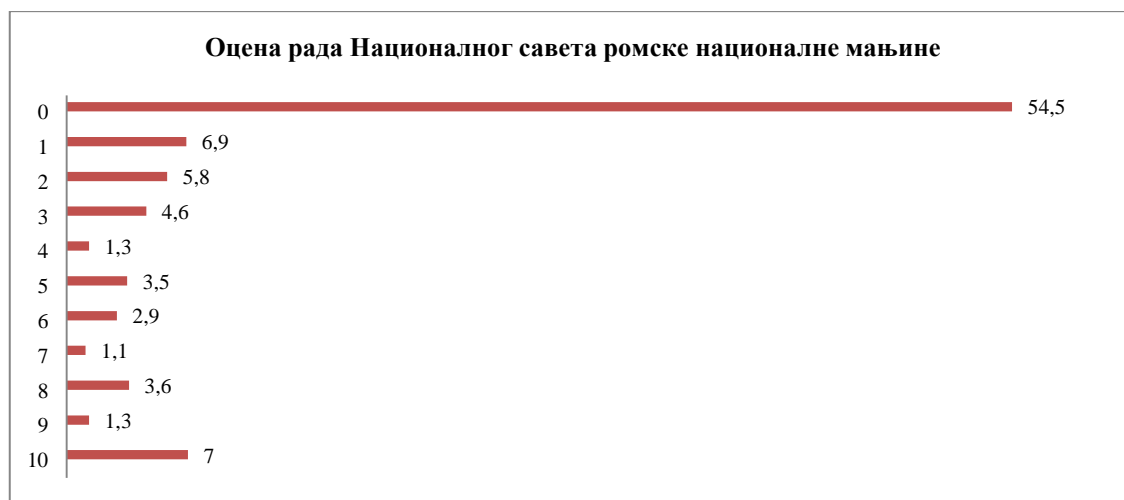
**Табела бр. 6 Остваривање мањинских права (мађарска национална мањина)**

Остваривање мањинских права			
Да	Не	Не знам	Не желим да одговорим
32%	32,5%	30,5%	5%

\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

У случају мађарске националне мањине је интересантно да је скоро исти број испитаника који се изјаснио да остварује мањинска права (32,5%) и да не остварује (30,5%). Процент испитаника који није желео да одговори (5%) је већи код Мађара него у претходна два случаја.

**Графикон бр. 4 Оцена рада Националног савета ромске националне мањине**



\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Оцена рада Националног савета ромске националне мањине је изузетно ниска, преко половине испитаника (54,5%) оцењује рад овог савета најнижом оценом, док само 7% испитаника је дало највишу оцену. Уколико саберемо оцене од 0 до 4 добијамо да преко 70% испитаника ромске популације није задовољно радом свог националног савета.

**Табела бр.7 Остваривање мањинских права (ромска национална мањина)**

Остваривање мањинских права			
Да	Не	Не знам	Не желим да одговорим
10,6%	79,3%	5,8%	4,3%

\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Већина испитаника, њих 79,3% се изјаснило се да не остварују призната „мањинска“ права. Насупрот њима, 10,6% испитаника сматра да остварује бар једно „мањинско“ право под којим се подразумевају право на образовање на ромском, службена употреба ромског, заштита културног идентитета и информисање.



## Графикон бр. 5 Оцена рада Националног савета словачке националне мањине



\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Преко половине испитаника словачке националне мањине (56,7%) је дало свом националном савету оцене од 0 до 5, док је највише оцене дало нешто мање од четвртине испитаника (23,9%). Најнижу оцену је дало 14% испитаника, а најнижу оцену 5,7% испитаника.

## Табела бр. 8 Остваривање мањинских права (словачка национална мањина)

Остваривање мањинских права			
Да	Не	Не знам	Не желим да одговорим
2,78%	76,38%	15,28%	5,56%

\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Само 2,78% испитаника словачке националности сматра да остварује бар једно „мањинско“ право које потпада под надлежност националног савета, док чак 76,38% даје негативан одговор. Висок је проценат испитаника који не зна да процени-15,28% испитаника је одговорило да не зна.

## Графикон бр. 6 Оцена рада Националног савета хрватске националне мањине



\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Преко четвртине испитаника припадника хрватске националне мањине је дало најнижу оцену раду националног савета (28,7%), док је мање од десетине дало највишу оцену (9,4%). Сабирањем оцена од 0 до 5 добијемо да преко половине испитаника (57,5%) није задовољно радом националног савета хрватске националне мањине наспрам 28,1% оних који јесу (оцене од 6 до 11).

## Табела бр. 9 Остваривање мањинских права (хрватска национална мањина)

Остваривање мањинских права			
Да	Не	Не знам	Не желим да одговорим
18,8%	69,9%	7%	4,4%

\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Као општи закључак истраживања се може издвојити следећи налаз задовољство грађана припадника националних мањина остваривањем признатих права и радом националних савета је најупечатљивији показатељ успешности јавних политика које се старају о положају и правима националних мањина. Такође, интеграција националних мањина и политике које би требало да подстакну друштвену кохезију зависе од тога у којој мери су грађани припадници националних мањина задовољни мерама јавних политика, које су посвећене заштити и очувању њихових етничких и културних права (Извештај, 2020, стр. 32). Из приказаних резултата истраживања можемо закључити да су све националне мањине осим мађарске националне мањине незадовољне радом својих националних савета. Налази нису охрабрујући јер већина испитаника, припадника свих националних мањина обухваћених узорком, сматра да не остварује призната права на образовање, културу, службену употребу језика и писма и информисање преко или уз помоћ националних савета. Узрок ниског степена остваривања права може бити више фактора. Први фактор, може бити степен информисаности националних мањина. Питање је колико су испитаници информисани о томе која су то тачно права која спадају у мањинска права. Други фактор, јесте да испитаницима, поготово територијално дисперзираним заиста мањинска права нису доступна. Треће, да се став о незадовољству рада националних савета пресликава и на процену испитаника да ли остварују нека од права које су у надлежности ове институције. Без обзира на то који фактор има највећи утицај на став испитаника, апсолутно је легитимно поставити питање у којој мери је тренутни модел културне аутономије у Србији сврсисходан.

Конкретније, слажемо се са закључком аутора који сматрају да јепотребно изнова размотрити устројство националних савета и да се размисли о могућности да се децентрализују мањинске самоуправе (Башић, 2006) и (Башић & Пајванчић, 2015) и (Башић, 2018). Изнету тезу Башић поткрепљује са различитим аргументима. Прво, између националних савета и грађана припадника националних мањина, осим током избора за национални савет, нема развијених институционалних веза. Друго, за постојећи систем мањинских самоуправа дисперзивност припадника националних мањина је велики изазов. Интереси припадника националних мањина који живе у малобројним енклавама немају исту тежину и не завређују пажњу коју добијају територијално хомогено настањени сународници. Треће, одабрано централизовано устројство националних савета је показало да највећи број националних савета нема капацитет да остварују Законом утврђене надлежности. Број чланова националних савета, организациона и кадровска структура нису довољни да би се ова тела мањинске аутономије с пуном пажњом једнако старала остваривању права својих сународника. Поменути аутори предлажу децентрализацију мањинских самоуправа, како би се омогућило непосредно учешће припадника националних мањина у њиховом раду. Замисао аутора јесте да се напусти садашњи модел избора националних савета искључиво на државном нивоу и да се омогући мањинама које због своје малобројности немају интерес за формирањем националне мањинске самоуправе да оснују своје локалне мањинске самоуправе (Башић и Пајванчић, 2015, 138-142). Решење да се национални савети националних мањина бирају само на националном нивоу се и у овом истраживању потврдило као тачно, јер носи велики ризик да ће одређени број припадника националне мањине бити ускраћен да ужива законом гарантована права уколико није настањен на територији где дата мањина чини већину. Истовремено оваквим приступом се крши и примена персоналног принципа који је *differentia specifica* културне аутономије. С друге стране за остваривање мањинских права је приступачнији, можемо рећи и важнији локални ниво власти. Недостатком непосредног учешћа припадника националних мањина у процесу доношења одлука, доводи се у питање демократичност процеса одлучивања а и транспарентност рада националних савета, што коначно води и угрожавању уставом гарантованог права на културну аутономију.

#### **4.3 Социо-економски статус националних мањина у Републици Србији**

Приступ оцени интеграције у овом раду подразумева да се степен друштвене интеграције националних мањина не мери само остваривањем права на културну аутономију, већ и анализом социоекономског статуса. У другом делу рада смо образложили зашто сматрамо кључним да се за оцену процене друштвене интеграције одређене националне мањине уважи Парехова премиса о међузависности политика идентитета и политике прерасподеле. Интеграција националних мањина у друштво подразумева да оне учествују у расподели ресурса и јавних добара и да им јавне услуге буду доступне. Како бисмо открили у којој мери су наведена добра доступна националним мањинама потребно је анализирати социо-економски статус националних мањина. Један од разлога искључености националних мањина из ширих друштвених токова јесте управо лошији социоекономски статус.

Анализа социоекономског статуса има два циља: први циљ је да се упореди социоекономски статус мањина са статусом доминантне нације; други циљ: да се види има ли разлике у социоекономском статусу међу самим националним мањинама. Социоекономског статус националних мањина ћемо утврдити на основу следећих индикатора: степен (не)развијености општина/области у којима живе националне мањине; стопа незапослености у општина/области у којима живе националне мањине, степен образовања припадника националних мањина. Фокусирали смо се на оне индикаторе који имају пресудан утицај на приступ материјалним и друштвеним ресурсима.

Степен (не)развијености општина као индикатор треба да укаже на постојеће међурегионалне али и унутаррегионалне разлике које постоје у Србији. Анализа стопе (не)развијености општина треба да испита тврдњу да припадници националних мањина доминантно живе у најнеразвијенијим и најсиромашнијим општинама у Србији. Поређењем стопе незапослености области у којима живе националне мањине са републичким просеком треба да покаже у којој мери су мањине равноправне на тржишту рада. Степен образовања је поуздани индикатор друштвене покретљивости, како појединца, тако и друштвене групе. Поред тога образовање има кључну улогу у оспособљавању грађана за учешће на тржишту рада.

Мере афирмативне акције се не морају односити само на учешће у политичком животу или остваривању права на културну аутономију, оне се могу применити и у политици запошљавања. Унапређење социо-економског статуса националних мањина је подједнако важно са аспекта интеграције као и заштита етнокултуралних идентитета.

Нормативни оквири за примену принципа и механизма управљања регионалним развојем на бази савремених концепција по угледу на земље ЕУ, није изграђен али су учињени значајни кораци у том праву доношењем *Стратегије регионалног развоја Србије (2007-2012)*<sup>134</sup> и *Закона о регионалном развоју Србије (2009)*<sup>135</sup>. Ова регулатива има за циљ да неутралише изражене регионалне неусклађености економског развоја Србије, који су после вишедеценијске маргинализације, кулминирале након 2000. године када се Србија суочила са тешким последицама трансформације друштвених и економских односа.

С друге стране транзициони процеси, односно трансформација привредних и економских односа, су додатно потенцијали разлике економске развијености међу регионима, што се огледало у драстичном расту незапослености, недовољним инвестиционим улагањима и ниским нивоима просечних зарада. Поменута Стратегија и Закон још нису дали резултата, пошто се регионалне разлике и даље повећавају. Ово уверљиво илуструју подаци о степену развијености региона и степену незапослености у регионима и областима у Србији, на које ћемо се посебно осврнути у наставку одељка. Налази истраживања квалитета запослености и тржишта рада показују да у Србији постоје међурегионалне и унутаррегионалне разлике по питању квалитета запошљавања. Анализирани подаци и добијени резултати говоре у прилог чињеници да је квалитет запошљавања најбољи у региону Београда, а најмање квалитетан у два региона која припадају подручју Србија – југ (Шумадија и Западна Србија и Јужна и Источна Србија), односно у регионима у којима националне мањине чине значајан удео у становништву (Јандрић & Молнар, 2017, стр. 1).

Привреда Србије је концентрисана на подручјима великих градских центара, који имају већу привлачност како за стране, тако и за домаће инвеститоре, у односу на рурално подручје. Мада је стопа незапослености током једне деценије била веома висока у целој Републици,<sup>136</sup> она је ипак драстично већа у неразвијеним подручјима. Екстремно висока

<sup>134</sup> Стратегија регионалног развоја Србије. Преузето 13. мај 2021, са

[https://transformator.bos.rs/uploads/library/1396360192\\_strategija\\_regionalnog\\_razvoja.pdf](https://transformator.bos.rs/uploads/library/1396360192_strategija_regionalnog_razvoja.pdf)

<sup>135</sup> Закон о регионалном развоју, *Сл. гласник РС*, бр. 51/2009, 30/2010 и 89/2015 - др. закон

<sup>136</sup> Период између 2001. и 2008. године може се окарактерисати као период у којем се привредни раст није адекватно преносио на раст запослености у Србији, односно раст БДП-а је био праћен падом запослености. Овакво кретање запослености у односу на БДП у Србији у периоду до 2008. године је вероватно највећим делом последица транзиционог реструктурирања и отпуштања вишкова запослених у приватизованим предузећима. Економски стручњаци напомињу да је пад БДП-а у Србији током кризе био праћен знатно већим падом запослености него у многим другим земљама Централне и Источне Европе. Анкете о радној снази (АРС), у претходних неколико година тржиште рада у Србији доживљава значајан опоравак (Јандрић & Молнар, 2017, стр. 3). Ово је уједно и разлог зашто ћемо у анализи социоекономског статуса националних мањина користити податке од 2008 до 2015 године, за сваку годину су се узимали подаци прикупљени на нивоу целе године.

незапосленост праћена је и падом укупног броја становништва, као и ниским степеном искоришћености постојећих привредних капацитета, због чега друштвена и економска моћ ових подручја опада.

Привредна структура већине региона у Србији, посебно неразвијених, је веома неповољна. Техничко-технолошко заостајање је огромно, у великом броју предузећа још није завршен процес реструктурирања, исто тако велики број предузећа остварује губитке у пословању.

У Србији постоје велике регионалне разлике у погледу инфраструктурне опремљености, и то саобраћајне, телекомуникационе и водопривредне. Разлике се манифестују између неразвијеног јужног подручја и развијенијег севера Србије у погледу квалитета путева, телекомуникација и савремених услова становања. За реализацију концепта равномерног регионалног развоја нужно је превазићи велики инфраструктурни јаз који постоји између региона и појединих области у Србији. Најслабије привредне резултате постижу управо оне области које имају најмање учешће асфалтираних локалних путева, а то су Пчињска, Рашка, Јабланичка, Топличка и Борска област. Инфраструктурна опремљеност је од виталног значаја за економски развој. Без већег улагања државе у инфраструктуру слабо развијених подручја, равномернији регионални, и уопште успешан економски развој Србије, није могућ.

Већ смо поменули да изражене разлике у развијености међу регионима и областима у Србији изузетно неповољно утичу на социо-економски статус националних мањина. Још један аргумент у прилог тврдњи да су националне мањине изложене већем ризику од сиромаштва и да живе у областима са нижим животним стандардом јесте и удео мањинских општина међу неразвијеним и девастираним општинама у Србији.

Влада Републике Србије има обавезу да доноси јединствену листа развијености региона, односно општина, које су према степену развијености разврстане у прву, другу, трећу и четврту групу и девастирана подручја на основу података органа надлежног за послове статистике и финансија.<sup>137</sup> Подела општина по групама се врши на основу тога у којој мери развијеност општина одступа од републичког просека. Другу групу чине општине чији је степен развијености у распону од 80% до 100% републичког просека. Трећу групу чине општине чији је степен развијености у распону од 60% до 80% републичког просека. Четврту групу чине општине чији је степен развијености испод 60% републичког просека. Девастирана подручја су општине чији је степен развијености испод 50% од републичког просека (Уредба Владе РС, бр. 104/2014).<sup>138</sup>

Увидом у структуру општина у наведеној листи је јасно да је највећи број општина у којима доминантан удео чине припадници националних мањина спада у најнеразвијеније општине у Србији.

У *девастиране општине* у Србији спадају све три општине у којима албанска заједница чини или већину или значајан удео у становништву: Бујановац, Медвеђа и Прешево. Ту је и општина Босилеград, доминантан удео у становништву чине Бугари. Такође у ову групу спадају и Тутин, доминантан удео у становништву чине Бошњаци и Пријепоље где је бошњачка заједница чини више од трећине становништва. Степен развијености Сјенице, Бошњаци чине више од две трећине становника, је испод 60% од републичког просека (четврта група). Прибој исто спада у четврту групу, док је Нови Пазар

<sup>137</sup>Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2014. преузето 14 мај 2021, са <https://ras.gov.rs/uploads/2019/01/uredba-otvrdivanju-jedinstvene-liste-razvijenosti-regiona-i-jedinica-1-2.pdf>

једини град у којем живе Бошњаци а да спада у трећу групу општина, степен развијености између 60% и 80%.

У случају мађарске националне мањине ситуација је нешто боља. Једине *мањинске општине* које су развијеније од републичког просека јесу Сента и Кањижа. Мађари чине доминантан удео у становништву и у Суботици, где хрватска и мађарска заједница чине скоро половину становника. Ниједна друга *мањинска општина* се не налази у првој категорији општина. Ада и Бачка Топола, настањено 75%, односно 58% Мађара, спадају у другу групу, исти степен развијености имају и Бечеј и Нови Кнежевац, Мађари чине око трећину становника ових општина. Мали Иђош, натполовичан удео мађарске заједнице у укупном становништву спада у Трећу категорију, као и Чока, удео Мађара 46% од укупног становништва.

Из приказа етничке структуре становништва увидели смо да две трећине припадника хрватске заједнице живе у урбаним подручјима, тако да је оправдано претпоставити да је социоекономски статус ове заједнице вероватно бољи у односу на све друге мањине. Суботица и Апатин где живи највећи број Хрвата, обе спадају у развијеније општине, док Сремска Митровица и Сомбор спадају у општине друге категорије, степен развијености није испод 80% републичког просека. Једино Бач, од општине где хрватска заједница чини значајнији удео у становништву спада у трећу категорију.

Бачки Петровац, једина општина у којој Словаци чин већину становништва, спада у другу категорију општина, док Ковачица спада у трећу категорију, исто као и Бач. С друге странке словачка национална мањина настањује и неколико насеља у Банату, чије се све три општине суочавају са високим степеном незапослености.

Висока незапосленост је кључни економски проблем Србије. Структура незапослености по областима очекивано потврђује налазе о томе да националне мањине живе у економски неразвијенијим подручјима што указује на то да је социоекономски положај националних мањина ипак лошији у односу на доминантну нацију. Области у којима живе националне мањине су традиционално са вишим процентом незапослености. Анализа статистичких података показује да су области са највећом стопом незапослености, области у којима живе албанска и бошњачка национална мањина. Стопа незапослености у областима где живи албанска национална мањина је убедљиво најнижа у односу су на све друге области, када се узме просечна вредност за наведени временски период. Стопа виша од републичког просека се јавља и у Рашком округу.<sup>139</sup> У случају мађарске националне мањине је слична ситуација, обе области, Севернобачки округ<sup>140</sup> и Севернобанатски округ<sup>141</sup>, у којима Мађари чине доминантан удео у становништву, имају виши степен незапослености од републичког просека. Западно бачки округ<sup>142</sup> у коме припадници националних мањина чине преко четвртину становништва, најбројнија заједница Мађари (10,19%) и Хрвати (6,05%), је у периоду од 2011. до 2013. године имала убедљиво највећу стопу незапослености, нижу и од Пчињске области. Јужнобанатски округ<sup>143</sup> има исто већу стопу незапослености од републичког просека, иако овде Срби чине више од две трећине становника. Ова област је важна за анализу јер укључује и општину Ковачицу, другу општину по броју Словака.

<sup>139</sup>139 Према утврђеној територијалној организацији земље, општине у којима живи бошњачка национална мањина подељене у два округа: Рашки и Златиборски. Рашки округ чине: град Краљево, општине Рашка и Врњачка Бања, Нови Пазар и општина Тутин. Златиборски округ чине: град Ужице, општина Бајина Башта, општина Косјерић, општина Пожега, општина Чајетина, општина Ариље, општина Прибој, општина Нова Варош, општина Пријеполје, општина Сјеница.

<sup>140</sup>140 Севернобачки округ чине: Суботица, општина Мали Иђош и Бачка Топола.

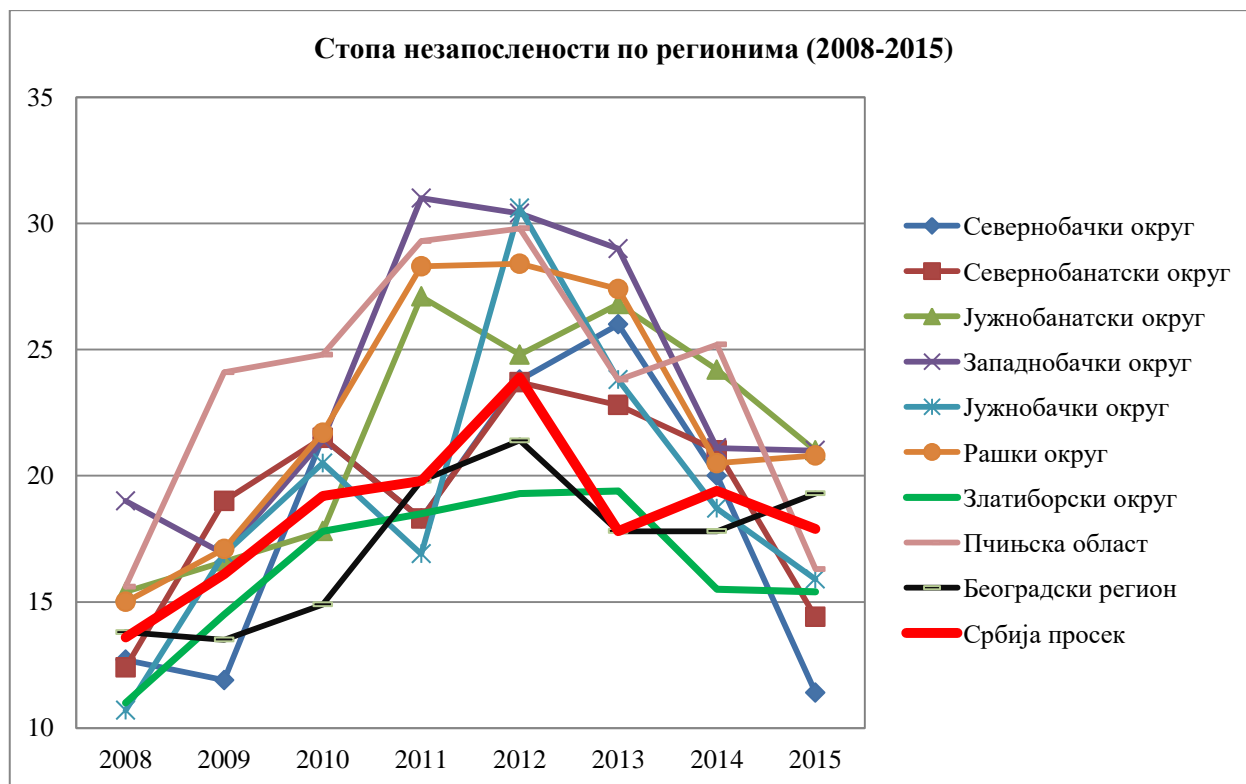
<sup>141</sup>141 Севернобанатски округ чине општине Кањижа, Сента, Ада, Чока, Нови Кнежевац и град Кикинда

<sup>142</sup>142 Западнобачки округ чине општине: Апатин. Озаци и Кула и град Сомбор.

<sup>143</sup>143 Јужнобанатски округ чине општине: пландиште, Опово, Ковачица, Алибунар, Бела Црква и Ковин и градови: Панчево и Вршац

Међутим на територији ове области живе и Румуни (6,88%), Мађари(4,91%), Македонци (2,43%), Роми (1,99%) и Југословени (1, 89%). Јужнобачки округ је у највећем броју случајева имао стопу незапослености нижу од републичког просека. Један од разлога зашто је то случај јесте што он обухвата град Нови Сад, који спада у развијеније градове у Србији. Једини округ који је, осим 2013. године, имао стопу незапослености нижу у односу на републички просек јесте Златиборски округ. Разлог за ово може бити јер укључује туристичке области, али је разлог и то што су овде укључене само две општине са већинским уделом Бошњака у укупном становништву, Нови Пазар, који је најразвијенија општина где живе Бошњаци и Сјеница.

**Графикон бр.7. Стопа незапослености**



Извор: Анкета о радној снази (2008-2015), Републички завод за статистику

Очигледно и да проблем високе незапослености, који је присутан у целој Републици, попримио и регионални карактер, па се због тога и неповољно одражава и на равноправност националних мањина.

Други индикатор који смо укључили у анализу како бисмо утврдили социо-економски положај националних мањина јесте степен образовања, односно удео високообразованих у укупној популацији унутар сваке националне заједнице. Разлог зашто смо се одлучили да као индикатор одаберемо баш удео високообразованих јесте што образовни јаз у једном друштву најочљивији када се посматра заступљеност високог образовања.

Степен образовања је један од ретких података, који се укршта са подацима о националном припадношћу на нивоу државне статистике.<sup>144</sup> Према подацима републичког завода за статистику, једина национална мањина која има приближно једнак удео

<sup>144</sup> Републички завод за статистику. Попис становништва. Национална припадност, преузето 14. мај 2020. године, са <https://www.stat.gov.rs/oblasti/popis/>

високообразованих у укупној популацији као и доминантна, српска нација је хрватска национална мањина. Процент припадника хрватске националности који имају завршен факултет је 9%, а на нивоу српске популације удео високообразованих је 11%. Бошњачка и словачка национална мањина имају исти удео високообразованих, 6% свих пописаних припадника националне мањине је завршило високу школску спрему. У случају Мађара, 5% припадника мађарске националне мањине има завршено високу школску спрему. Процент високообразованих је најнижи код ромске популације, мање од 0,5% пописаних припадника ромске националне мањине има завршен факултет.<sup>145</sup>

За Албанску националну мањину, услед бојкота пописа 2011. године постојећи подаци Републичког завода за статистику, нажалост нису употребљиви јер не представљају реалну слику образовне структуре ове мањине.

### Графкон бр.8. Удео високообразованих у популацији



Извор: Републички завод за статистику, Попис 2011- Становништво старо 15 и више година према националној припадности, старости, полу и школској спреми.

Уколико прихватимо да стопа високообразованих може бити поуздан индикатор социо-економског положаја, јасно је да припадници националних мањина немају ни приближно исте шансе да остваре равноправност са припадницима већинске нације, осим у случају Хрвата. Број високообразованих у бошњачкој и словачкој заједници је скоро дупло мањи у односу на просек у српској популацији, а у случају мађарске популације и више него дупло, што у значајној мери утиче на друштвену покретљивост датих заједница, али и на њихов укупни интеграциони потенцијал.

Утицај степена образовања на СЕС националних мањина посматрамо и кроз процену у којој мери је дати модел *отскрбио* припаднике мањинских заједница са довољно ресурса и прилика да се интегришу у главне друштвене токове и на постојеће тржиште рада. Према подацима истраживања која су спроведена на ову тему указују на две чињенице: прво, да политика сегрегативног мултикултурализма у образовним политикама, која подразумева и физички раздвајање деце у школама ствара фактичку, али и психолошку препреку код припадника националних мањина да се укључе у друштвени живот заједница изван своје етнокултуралне заједнице (Башић, 2015, стр. 44). образовање на језику националних мањина треба да пружи припадницима националних мањина заштиту од асимилације, али и шансу да остваре свој пун потенцијал и развој, што ће тешко бити могуће без познавања језика друштвене средине. Непознавање српског језика је нарочито изражен код припадника несловенских заједница, мађарска и албанска националне мањине. Ученици који заврше два

<sup>145</sup>Тачан удео је 0,33% високообразованих у укупној пописаној популацији Рома



нивоа школовања искључиво на матерњем језику, а уз непознавање српског језика, као језика друштвене средине остају ускраћени и да потраже запослење ван своје заједнице, али и да изаберу факултет услед врло ограниченог избора високошколских установа на којима се одвија настава на мађинском језику (Lendák-Kabók, 2021, стр. 123). Образовна миграција из Србије у Мађарску. Тако да нижи степен високообразованих у укупној мађинској популацији можемо наћи и у томе, што се велики број младих високообразованих, или оних који су то могли постати исељава из Србије.

Висока стопа незапослености погађа скоро подједнако све области у којима живи значајан удео становника. Међутим, реалну слику стања добијамо тек када погледамо стопу развијености општина са мађинским становништвом и структуру високообразованих међу националним мањинама, јасно је да је социо-економски статус националних мањина у односу на већинску популацију, значајно лошији. Лош социо-економски статус националних мањина у великој мери нарушава интеграционе потенцијале националних мањина, али и друштва у целини. Теорија етничких расцепа нас је научила да када дође до преклапања етничког и друштвено-економског расцепа тада постоји највећи ризик од избијања етничког конфликта (Lijphart, 1992, стр. 75-85).

#### **4.4. Политичка интеграција- остваривање права на политичко представљање националних мањина у Републици Србији**

Политичка интеграција националних мањина је препозната у међународном праву и пракси као битан аспект остваривања политичке једнакости између мањине и већине, а циљ је да обезбеди делотворно учешће националних мањина у доношењу одлука.

Начело делотворног учешћа националних мањина треба да спречи искључивање националних мањина из процеса доношења одлука и обезбеди успостављање заједничких институција које ће и већина и мањина сматрати легитимним. Приступ институцијама омогућава мањинама приступ не само процесу одлучивања, већ и учешће у расподели јавних добара на равноправној основи са већином. Објаснили смо да се потреба за применом овог начела родила из два разлога и оба важе и за Србију. Прво, одсуство представника националних мањина из органа власти, што у Србији услед недостатка адекватних афирмативних мера јесте био случај до 2008. године. Друго, убеђење националних мањина да владајуће институције не представљају на адекватан начин интересе националне мањине. Представници националних мањина и њихових странака издвајају као проблем управо непоштовање права мањина на делотворно учешће. И ово је тема током свих изборних кампања на свим нивоима избора. Примена овог начела је у случају Србије проузроковало конфузију, јер законска решења која гарантују ово право нису детаљније разрадила шта се тачно подразумева под делотворним учешћем, па је то довело до селективне примене услед различитих тумачења прописа. Право на учешће припадника националних мањина у јавним пословима гарантује чл. 53 Устава, а изричито у чл. 77.<sup>146</sup> Устав садржи једну општу гаранцију али не дефинише садржај права или начин на који се остварује (Пајванчић, 2008, стр. 72). Такође се не предвиђају санкције за кршење ове одредбе. Исти је случај у Закону о заштити права и слобода националних мањина, одредбе су општег карактера и не конкретизују се начин на који ће се гарантовано права и применити. Стиче се утисак да је у Србији право на делотворно учешће, односно политика једнаких могућности достигли ниво

---

<sup>146</sup> „Грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције.“, чл. 53 Устава РС, док се у чл. 77 гарантује право националним мањинама у вођењу јавних послова: „Припадници националних мањина имају, под истим условима као остали грађани, право да учествују у управљању јавним пословима и да ступају на јавне функције. При запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе води се рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина“. Устав РС, *Сл. Гласник*, бр. 98/2006.

прихватања и поштовања принципа забране дискриминације, али да свест о потреби примене афирмативних мера још увек није довољно изграђена (Ђорђевић и др., 2018, стр. 92). Изнетом налазу можемо додати и следеће: начело делотворног учешћа се у Србији посматра само кроз призму права на политичко представљање и преовладава став да се политичка интеграција зауставља оног момента када припадници одређене националне заједнице изаберу своје представнике у републичком, покрајинском или локалном парламенту.

Показали смо у претходним одељцима да је први корак у процесу политичке интеграције остваривање права на политичко представљање, постоји више начина да се ово оствари. Република Србија је из наслеђа СФРЈ наследила широк и прилично разрађен систем колективних права националних мањина. Након распада СФРЈ један од првих корака Србије, односно тада Југославије, био је решавање питања политичке интеграције, односно укључивање представника мањина у постојеће институције поретка. Традиција политичког организовања националних мањина има корене у специфичним условима распада „друге“ Југославије и увођења вишестраначког система у Србији које је обележило оснивање бројних странака које су заступале интересе етничких група и заговарале етномобилизацију бирача, тако да је највећи број странака националних мањина основан још деведесетих година (Башић и Црњански 2006, стр. 42-66). Србија је у свој политички и правни систем интегрисала највећи део препорука који се тиче укључивање мањина у политички и јавни живот. Конкретно стандарде садржане у поменутиим Препорукама из Лунда Србија је спровела у неколико фаза: „1) остваривање права на културну аутономију преко националних савета националних мањина; 2) пуно учешће у формирању власти у вишеетничким јединицама локалне самоуправе у којима националне мањине остварују апсолутну или релативну већину; 3) мере афирмативне акције у вези са изборима и расподелом мандата у јединицама локалне самоуправе у којима припадници мањине не представљају бројчану већину; 4) мерама афирмативне акције приликом избора посланика за Скупштину АП Војводине и Народну скупштину“ (Башић 2011, стр. 131-132).

У претходним одељцима смо аргументовали зашто сматрамо да мањинска политика у Србији почива на принципима сегрегативнемултикултуралности. У друштвима у којима су односи међу етничким заједницама уређени на овим принципима заступање политичких интереса мањина искључиво путем политичких странака националних мањина представља, ако не стандардни, онда барем логични, механизам политичке репрезентације. У исто време мора се имати на уму да је развијање сегрегативнемултикултуралности последица начина на који је текао процес демократизације и грађења нације и државе у Србији. И након демократизације политичких процеса и друштва након 2000. године политичка мобилизација се одвија и даље по линији етничке припадности и солидарности. Захтеви националних мањина и стратегије које су примењиване у политичком деловању јесу отелстворење Кимликине тезе да се мањински национализам мора посматрати као одговор на већинско грађење нације. Целокупни процес интеграције, самим тим и политичке интеграције, се у Србији мора посматрати из овог угла. На политичкој сцени Србије доминирају моноетничке странке, односно странке које примарно заступају интересе само једне заједнице, без обзира да ли се ради о већини или мањини (Марковић 2016, стр. 253). Путем политичких странака националних мањина мањинске заједнице су успеле да уђу у парламент и владу и на тај начин покушају да имају већи политички утицај. Овакав приступ интеграцији националних мањина није карактеристичан само за Републику Србију, већ и за све остале земље Југоисточне Европе (Таталовић 2003, стр. 13). Сврха политичких странака јесте да институционализује политичке поделе и разлике. Политичке странке националних мањина се организују по линији етничких расцепа, реч је о странкама које примарно заступају интересе заједнице које представљају и обраћају се само бирачима који су њихови сународници (Норowitz 2000, р. 291), тако да су оне по својој природи моноетничке странке. Реч је о моделу политичког представљања у коме се јасно види и прати идентитетска веза

између представника и представљених. Дефиниција политичке странке националних мањина је дата у Закону о политичким странкама. У чл. 3 поменутог закона се прописују услови које странка мора да испуни да би се могла назвати политичком странком националне мањине: ради се о политичкој странци чије је деловање посебно усмерено на представљање и заступање интереса једне националне мањине и заштиту и унапређење права припадника те националне мањине у складу са уставом, законом и међународним стандардима, уређено оснивачким актом, програмом и статутом политичке странке. Закон уводи посебна правила за оснивање странака националних мањина. У чл. 8 истог закона се предвиђа да политичку странку може основати најмање 10.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије док је за оснивање политичких странака националних мањина уведен блажи критеријум потребно је најмање 1.000 пунолетних и пословно способних држављана Републике Србије.<sup>147</sup>

Понуђена законска дефиниција је емпиријско оличење поменуте чувене дефиниције теоретичара Хоровица. Циљеви ових странака се не разликују много од циљева већинских странака. Ове странке су усмерене на два циља: први, учешће у власти како би могли да одлучују или утичу на доношење одлука о питањима која су од виталног значаја за заједницу коју представљају; други, траже приступ ресурсима и привилегијама које доноси учешће у власти. Политичке странке националних мањина имају прилику да се кандидују на општим изборима, на сва три нивоа и на изборима за националне савете националних мањина.

Политичке странке националних мањина постоје колико и вишестраначје у Србији, више од две деценије. Са распадом СФРЈ, свака нација, национална мањина или етничка група показала је тенденцију националне хомогенизације и мобилизације националних сентимената (Орловић 2008, стр. 390). Међу првима који су се политички организовали су: мађарска, бошњачка и албанска национална мањина и управо странке које представљају ове мањине имају најдужу традицију политичког деловања.

Иако је право на политичко представљање гарантовано Уставом РС<sup>148</sup>, оно није предмет ниједне одредбе Закона о заштити права и слобода националних мањина, тако да процес политичке интеграције националних мањина остаје отворено питање све до 2007. године. Навели смо да је нерешено учешће представника националних мањина у представничким и другим властима оптеретило изборе за националне савете. Два фактора су пресудно утицала на институционализацију везе између избора мањинских самоуправа и политичких странака националних мањина. Утицај првог фактора смо објаснили, реч је о изостанку законског регулисања начина избора и надлежности националних савета. Други фактор је непостојање било каквих мера којима би се увећале шансе за представљеност националних мањина пре свега на националном нивоу. Да подсетимо на закључак изнет у анализи међународних стандарда заштите националних мањина, непосредно учешће националних мањина у представничким телима, односно законодавној власти, јесте неопходна мера интеграције. Занемаривање важности политичког представљања је оптеретило изборе за националне савете и отворило врата за превелик утицај политичких странака, које су своје ресурсе усмериле на изборе за мањинску самоуправу уместо на изборе за Народну скупштину.

Начин на који су афирмативне мере усвојене и интегрисане у политички систем је једна врста преседана. Природни праг је уведен како би се избегао исход избора из 2003. године, када су националне мањине остале без представника у Народна скупштина. Зашто се

<sup>147</sup>Закон о политичким странкама националних мањина, чл. 3. Преузето 21. март 2020, са [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_politickim\\_strankama.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_politickim_strankama.html)

<sup>148</sup>Уставом 2 члана 100 Устава прописано је да се у Народној скупштини обезбеђују равноправност и заступљеност полова и представника националних мањина, у складу са законом. (Устав РС, *Сл. гласник РС*, бр. 98/2006)

определило баш за овај модел, а не на пример модел резервисаних места у парламенту или преференцијално гласање, јесте суштинско питање. Избор је пао на природни праг услед очигледног договора између представника мањина, у првом реду представника мађарске националне мањине и државних органа. Договор је институционализован доношењем Закона о изменама и допунама Закона о избору народних посланика (Башић, 2006, стр. 75). Друга ствар која је спорна у вези са остваривањем права на политичко представљање националних мањина јесте што је одлука о томе да ли нека листа испуњава услове да се кандидује као листа која има право да се бира ван цензуса препуштено Републичкој изборној комисији (РИК), као органу који спроводи изборе, а да при том у закону нису прописани ближи критеријуми како би се могла донети процена. Оваквим приступом се РИК-у без законских основа доделила улога законодавца.

Природни изборни праг је препрека дефинисана изборним обрасцем, величином изборне јединице, величином парламента и формулама за претварање гласова у мандате. Реч је о најмањем броју гласова који треба освојити за први мандат, и праг ексклузивности, највећи број гласова који се мора освојити да би се добио први мандат. У Србији је на снази пропорционални изборни систем и примена Д'Онтове формуле, тако да се користи праг инклузивности- број гласова које листа мора освојити да би добила мандат (Јовановић, 2005, стр. 187-188).<sup>149</sup> Уведена мера је показала резултате већ на наредним изборима, представници мањина успевају да добију седам мандата на изборима 2007. године, и то само са листе чији су носиоци политичке странке националних мањина. Слабост природног прага, као мере која треба да афирмише политичко представљање националних мањина, се огледа у томе што је извесно да малобројне и територијално растркане мањине неће бити заступљене у парламенту. Осим тога да би ова мера остварила пун ефекат неопходна је национална хомогенизација унутар етничке заједнице. Треће, у случајевима развијене конкуренције унутар једне етничке заједнице, сасвим је извесно да ће доћи до расипања гласова и непредстављања мањина у парламенту (Јовановић, 2005, стр. 191). Закон је као афирмативну меру препознао само природни праг, док је број потписа који треба прикупити да би нека листа била проглашена за валидну остао исти као и за већинске странке (10000 потписа). Можемо се сложити са проценама да такво решење обесмишљава природни праг као посебну меру (Башић & Пајванчић, 2015, стр, 108). Коначно можемо закључити да одабрано решење фаворизује бројније, територијално концентрисане и политички организоване националне мањине.

Закон о локалним изборима на идентичан начин регулише остваривање права на политичко представљање као закон о избору народних посланика- предвиђа се изборни праг за листе националних мањина, број потписа потребних на локалном нивоу орган надлежан за спровођење избора одлучује о томе која листа испуњава услове да се прогласи листом националне мањине.<sup>150</sup> У национално мешовитим јединицама локалне самоуправе предвиђена је и сразмерна заступљеност политичких странака националних мањина у бирачким одборима. Поред наведеног гарантује се и сразмерна заступљеност припадника националних мањина у скупштинама локалних самоуправа, у срединама мешовитог етничког састава.<sup>151</sup> Одлуком о избору посланика у Скупштину АП Војводине уређују се избор и престанак мандата посланика Скупштине АП Војводине.<sup>152</sup> Кандидата за посланика могу предлагати политичке странке, коалиције више политичких странака, група грађана,

<sup>149</sup> Природни изборни праг се израчунава по обрасцу:  $\text{Пи} = 100 : (\text{М} + \text{С} - 1)$ , где је величина изборне јединице (М) број мандата који се расподељује, а број странака (С), изборних листа које учествују на изборима. Просечан број гласова који је био потребан за један мандат у изборним циклусима у Србији након 2007. године је око 15.000 гласова.

<sup>150</sup> Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - одлука УС и 54/2011, чл. 40

<sup>151</sup> Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - одлука УС и 54/2011, чл. 9

<sup>152</sup> Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 23/2014

коалиције политичких странака и групе грађана, које својим потписима подржи најмање 6.000 бирача по изборној листи, а политичке странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина могу предлагати кандидате за посланика, које својим потписима подржи најмање 3.000 бирача по изборној листи (члан 25). За општине у којима су у службеној употреби језици и писма националних мањина гласачки листићи штампају се двојезично или вишејезично (члан 36). У општинама где су у службеној употреби језици и писма националних мањина записник о раду бирачког одбора штампа се двојезично или вишејезично (члан 43). Политичке странке националних мањина и коалиција политичких странака националних мањина учествују у расподели мандата и кад су добиле мање од 5% гласова од укупног броја бирача који су гласали.<sup>153</sup>

Након увођења природног прага, забележен је пораст регистрованих странака националних мањина, тако да од укупно регистрованих 107 странака 63 су странке националних мањина, што чини 60% укупног броја регистрованих политичких странака.<sup>154</sup> Увидом у Регистар политичких странака, јасно је да сваку националну мањину представља по више политичких странака. Највише регистрованих странака има бошњачка национална мањина, чак 11 у овом тренутку (погледати Табелу бр. 1). Друге по бројности у регистру партија, издвајају се странке које представљају ромску и словачку, албанску, уписано по седам странака и мађарску националну мањину, коју представља шест странака (погледати Табелу бр. 2); влашка и бугарска мањина броје по четири партије, буњевачка мањина имају три партије, док црногорска, македонска, русинска, румунска и хрватска мањина има по две странке (погледати Табелу бр. 3) и Горанци само једну странку. Зашто нам је број мањинских странака важан, шта нам он показује? Велики број регистрованих политичких странака националних мањина, као и укупан број политичких странака, сведоче о томе да је политички живот фрагментиран, више него што се то чини на први поглед и да се политичка мобилизација још увек одвија дуж линија етничке припадности и солидарности. Међутим, пажљиво посматрање изборних активности показује да велики део регистрованих политичких странака националних мањина није активан и да немају значајнији политички утицај. Ако узмемо као параметар деловања политичке странке учешће на парламентарним изборима, у том случају од укупно 63 регистроване мањинске само су Савез војвођанских Мађара (СВМ), Странка демократске акције Санџака (СДА), Бошњачка демократска заједница (БДЗ) и Партија за демократско деловање (ПДД) излазиле самостално на парламентарне изборе и успеле да сакупе довољно гласова за освајање мандата у Народној скупштини. Што се тиче учешћа у извршној власти, представници националних мањина су у неколико наврата, од 2000. године до данас, добијали функцију потпредседника владе, министарске функције, функције државних секретара и сл. У првом реду су то били представници бошњачке и мађарске националне мањине и то они који долазе из странака/изборних листа који предводи Сулејман Угљанин (СДА Санџака), Муамер Зукорлић (Странка слободе и правде, некада део БДЗ) или Расим Љајић (СДП) и Иштван Пастор (СВМ). Последња два политичка лидера и странке које представљају су постали политичка константа свих владајућих коалиција од 2008. године до данас.

Када је реч о локалној власти, политичке странке националних мањина су активније и то се број актера повећава. Мањинске странке углавном учествују у формирању власти у оним општинама у којима чине доминантан или већински удео у становништву. Зависно од величине бирачке базе, односно удела мањине коју странка представља у укупном становништву општине, мањинске странке самостално формирају власт или склапају коалиције са већинским странкама. Највише заинтересоване за политичко организовање су

<sup>153</sup> Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, *Сл. лист АП Војводине*, бр. 23/2014

<sup>154</sup> Регистар политичких странака. (ажурирано 19. јул 2016). Преузето 20. јул 2020, са <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/?script=lat>

свакако бошњачка, мађарска и албанска национална мањина, то су уједно и мањине које су најбројније и територијално концентрисане што у великој мери утиче на политичку мобилизацију. Странке које представљају интересе малобројних мањина радије улазе у коалиције са већинским партијама, пошто им оне обезбеђују гарантован мандат. Склапање коалиција са мањинским странкама је врло уносно и за већинске странке, јер тако поручују бирачком телу да имају подршку националних мањина чиме теже да привуку гласове не само националне мањине с чијом странком су у коалицији већ и припаднике других мањина. То је посебно случај са партијама које теже да привуку гласове у Војводини (Ђорђевић и други 2018, стр. 152).

**Табела бр. 10: Политичке странке регистроване као странке бошњачке националне мањине<sup>155</sup>**

Назив странке	година оснивања	председник странке
1. Санџачка демократска партија- Sandžачка demokratska partija (SDP)	1990	Нихад Хасановић
2. Странка за Санџак- Stranka za Sandžak	2001	Февзија Мурић
3. Санџачка народна партија- Sandžачка narodna partija	2009	Мирсад Ђерлек
4. Странка демократске акције Санџака- Stranka demokratske akcije Sandžaka (SDA Sandžaka)	1996	Сулејман Угљанин
5. Демократска партија Санџака- Demokratska partija Sandžaka (DSP)	2007	Зулкефил Садовић
6. Санџачка алтернатива- Sandžачка Alternativa (SA)	2003	Тарик Имамовић
7. Бошњачка грађанска странка- Bošnjačka građanska stranka (BGS) <sup>156</sup>	2009	Јасминко Хаџисалиховић
8. Бошњачко демократска странка Санџака –Bošnjačko demokratska stranka Sandžaka (BDSS)	1996	Есад Џуџевић
9. Народни покрет Санџака- Narodni pokret Sandžaka	1999	Џемаил Суљевић
10. Бошњачка демократска заједница- Bošnjačka demokratska zajednica (BDZ)	2010	Емир Елфић
11. Бошњачка народна странка- Bošnjačka narodna stranka (BNS)	2012	Мујо Муковић
12. Бошњачка демократска заједница Санџака- Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka (BDZ Sandžaka) <sup>157</sup>	2013	Муамер Зукорлић

**Табела бр. 11. Политичке странке регистроване као странке мађарске националне мањине<sup>158</sup>**

Назив странке	година оснивања	председник странке
1. Демократска заједница војвођанских Мађара- Magyarok Demokratikus Közössége (DZVM)	1990	Арон Чонка
2. Савез војвођанских Мађара (СВМ)- Vajdaság i Magyar Szövetség	1996	Иштван Пастор
3. Демократска странка војвођанских Мађара (ДСВМ)- Vajdasági Magyar Demokrata Párt	1997	Бела Чорба

<sup>155</sup>Регистар политичких странака. (ажурирано 19. јул 2016). Преузето 20. јул 2020, са <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/?script=lat>

<sup>156</sup>Увидом у Регистар политичких странака, верзија након ажурирања 19. јула 2016. године, Бошњачка грађанска странка појављује под другим именом: Санџачко рашка партија.

<sup>157</sup>Странка је децембра 2017. године променила име у Странку правде и помирења, чији председник остаје Муамер Зукорлић. Трансформација странке и промена именасе догодила одлуком Изборне скупштине те странке. РТС. (22. дец 2017). *Зукорлићева странка променила име*, Преузето 05. јануар 2021, са <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/2980712/zukorliceva-stranka-promenila-ime.html>

<sup>158</sup>Регистар политичких странака. (ажурирано 19. јул 2016). Преузето 20. јул 2020, са <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/?script=lat>

4. Грађански савез Мађара- MAGYAR POLGÁRI SZÖVETSÉG	2006	Ласло Рац Сабо
5. Покрет мађарске наде- Magyar Remény Mozgalom	2009	Балинт Ласло
6. Странка мађарског јединства- MAGYAR EGYSÉG PÁRT	2012	Золтан Смеишко
7. Републиканска странка- Republikánus Párt	2015	Никола Сандуловић

**Табела бр. 12 Политичке странке регистроване као странке хрватске националне мањине<sup>159</sup>**

Назив странке	година оснивања	председни кстранке
1. Демократски савез Хрвата у Војводини (ДСХВ)- Demokratski savez Hrvata u Vojvodini	1990	Томислав Жигманов
2. Демократска заједница Хрвата (ДЗХ)- Demokratska zajednica Hrvata	2007	Ђорђе Човић

**Табела бр. 13 Политичке странке регистроване као странке албанске националне мањине<sup>160</sup>**

Назив странке	година оснивања	председник странке
1. Демократска Унија Долине- Bashkimi Demokratik i Luginës	2003	Скендер Дестани
2. Демократска унија Албанаца- Unioni demokratik Shqiptar	2007	Адем Хасани
3. Партија за демократско деловање – PARTIA PËR VEPRIM DEMOKRATIK	1990	Риза Хаљими
4. Pokret za demokratski progres – Lëvizja e Progresit Demokratik	2005	Јонуз Муслију
5. Demokratska partija Albanaca – Partia demokratike Shqiptare	1990	Рагми Мустафа
6. Demokratska partija – Partia demokratike	2011	Нагип Арифи
7. Алтернатива за промене– Alternativa përndryshim	2005	Арифи Шһиприм

**Табелабр. 14 Политичке странке ромске националне мањине<sup>161</sup>**

Назив странке	година оснивања	председник странке
1. Ромска демократска партија	2004	ДушанБокан
2. Јединствена странка правде <sup>162</sup>	2009	Миљана Матић
3. Ромска партија	2010	СрђанШајн
4. Уједињена партија Рома – Jekutni Partija Romani	2005	АметАрифи
5. Ромска странка Јединство	2007	ФерхадСаити (заступник)
6. Унија Рома Србије	2011	ЖељкоГодић (заступник)
7. Демократска Унија Рома	2012	ДушкоЈовановић (заступник)

<sup>159</sup>Регистар политичких странака. (ажурирано 19. јул 2016). Преузето 20. јул 2020, са <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/?script=lat>

<sup>160</sup>Регистар политичких странака. (ажурирано 19. јул 2016). Преузето 20. јул 2020, са <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/?script=lat>

<sup>161</sup>Регистар политичких странака. (ажурирано 19. јул 2016). Преузето 20. јул 2020, са <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/?script=lat>

<sup>162</sup>Наведена странка је на сеедници странке Јединствена странка правде (ЈСП), исто регистрована као ромска партија коју је водио Дејан Матић, пред изборе 2020 године та странка ће се преименовати у Демократски блоку заступник постаје Миљана Јовановић, ћерка Дејана Матића и седиште странке се измешта из Свилајнца у Београд. Упоредити извод из Регистра политичких странака националне мањине, ажуриран 19. јула 2016 године са оним који је ажуриран 31.марта 2020.године.

#### 4.4.1. Представљеност националних мањина у Народној Скупштини Републике Србије

Изборни циклус у периоду од 2000. до 2016. године је обележио низ редовних и ванредних избора за Народну скупштину Републике Србије (у даљем тексту НСРС). Током периода од шеснаест година, одржано је седам изборних циклуса на којима су се бирали посланици НСРС. Анализираћемо сваки изборни циклус засебно и представимо изборне резултате, односно мандате које су освојиле политичке странке националних мањина да ли самостално или у коалицији са већинским и другим мањинским странкама.

Избори одржани 2000. године се издвајају од других изборних циклуса по низу ствари. Између осталог, реч је о изборима који су одржани након смене Милошевића са позиције председника и један су од корака деинсталирања претходног режима и бирања новог републичког руководства на демократским изборима. На ове изборе опозиционе странке излазе удружено као опозиција ДОС. Као што смо напоменули, политичке странке националних мањина су чланице коалиције ДОС, и у истом формату наступају и на републичким парламентарним изборима 2000. године.<sup>163</sup> Трећа новина је да се избори обављају по новим изборним правилима. Уведена је једна изборна јединица за целу Србију, пропорционални изборни систем, примена Д'Онтове методе, гласало се за страначке листе, изборни праг 5%.<sup>164</sup> Пошто је воља бирача била одбрањена на улицама и након што је Милошевић прихватио пораз, следећи корак је био да се организују ванредни парламентарни избори. На овим изборима ДОС је освојио 64,8% гласова, што је донело 176 мандата у НСРС. У складу са коалиционим договором мањинским странкама је припало укупно 11 мандата. Конкретна расподела између етничких заједница је изгледала овако: Савез војвођанских Мађара је добио осам мандата, Демократска заједница војвођанских Мађара један и Социјалдемократска партија један мандат.

Наредни парламентарни избори се одржавају 2003. године, опет у ванредним политичким и друштвеним околностима, реч је о изборима који се организују након убиства премијера Србије Зорана Ђинђића. На овим изборима није предвиђена афирмативна мера која би олакшала листама националних мањина да уђу у НСРС. У датим околностима лидери неколико мањинских странака доносе одлуку да се окупе око једне коалиције и тако себи повећају шансе на изборима за освајање мандата. Изборна коалиција *Заједно за толеранцију* је подржало укупно 15 странака и организација различитих националних мањина: две странке из редова мађарске заједнице, две из хрватске заједнице, и по једна странка бугарске и ромске националне мањине. Међутим, очекивања нису испуњена, листа не успава да пређе цензус од 5%, осваја 4,2% гласова.<sup>165</sup> Разлог неуспеха можемо тражити у барем два фактора: прво, коалиција је званично формирана три недеље пре избора; друго, хетерогена структура листе је допринела томе да се ниједна национална заједница није могла у потпуности идентификовати са листом (Ђорђевић и др, 2018, стр. 148) (Ђорђевић, Лончар, Миљковић, & Башић, 2018). Наведеним разлозима можемо и додати да су представници националних мањина, имајући у виду изборно понашање националних мањина на претходним изборним циклусима, навикли да гласају за своје *ауθενичне* представнике са којима деле заједничко порекло.

<sup>163</sup>У истој коалицији су политичке странке националних мањина наступале и на председничким и савезним парламентарним изборима (24. септембар 2000. године).

<sup>164</sup>Претходни републички парламентарни избори одржани су 1997. године исто по пропорционалном изборном систему, изборни праг је био 5%, примена Д'Онтове формуле, али је постојало 29 изборних јединица.

<sup>165</sup>Листа је на изборима освојила укупно: 161.765 гласова. Републичка изборна комисија. *Избори за народне посланике*. Преузето 15. мај 2020, са

<http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/arhiva/poslanici/2003/3.%20Publikacija%202003%20np%20rzs.pdf>



Следећи избори се одржавају 2007. године доносе још једно ново изборни правило. Поучени искуством из 2003. године, када већина националних мањина остаје без својих представника у НСРС, доноси се одлука о да се изборни праг од 5% укине за представнике националних мањина. Промена правила у расподели мандата је значило да се за мањинске странке уводи *природни изборни праг*. На изборима 2007. године пет политичких странака националних мањина усева да освоји довољно гласова да учествује у расподели мандата. Расподела мандата је изгледала овако: Савез војвођанских Мађара (СВМ) је освојио три мандата, Листа за Санџак окупљена око СДА је освојила два мандата, Коалиција Албанаца Прешевске долине има један мандат, а Унија Рома Србије и Ромска партија добијају исто по један мандат. У овом сазиву, први и последњи пут, успевају да две ромске странке самосталним наступом на изборима освоје мандате.

Политичке странке националних мањина које су наступиле у оквиру предизборних коалиција са представницима већинских странака су се такође избориле за мандате у НСРС. Демократски савез Хрвата Војводине (ДСХВ) је на изборима изашао у коалицији са Демократском странком и освојио један мандат. Друга странка националне мањине која је успела да се избори за три мандата је била бошњачка странка- Санџачка демократска партија (СДП).<sup>166</sup>

**Табела бр.15. Резултати избора за НСРС за изборне листе националних мањина 2007. године**

Назив листе	Освојени гласови	Освојени гласови у процентима	Број у мандата
Савез војвођанских Мађара (СВМ)-Јожеф Каса	52510	1,30	3
Коалиција Листа за Санџак (СДА)- др Сулејман Угљанин	33823	0,84	2
Коалиција Албанаца Прешевске долине	16973	0,42	1
Унија Рома Србије- др Рајко Ђурић	17128	0,42	1
Ромска партија-Шајн Срђан	14631	0,36	1
Коалиција Мађарска слога - АндрашАгоштон - др Пал Шандор	12940	0,32	0

Увођење афирмативне мере је дало резултате. Природни изборни праг је успело да пређе неколико мањинских странака, чиме се побољшала репрезентативност НСРС као законодавног тела. Конкретно, на изборима 2008. године, чак 10 изборних листа се квалификовало да учествује у изборној трци. Природни изборни праг је успело да пређе само три листе и то: *Мађарска коалиција*, окупљена око Савеза Војвођанских Мађара (СВМ), *Бошњачка листа за европски Санџак*, окупљена око Санџачке демократске алтернативе (СДА Санџака) и Коалиција Албанаца Прешевске долине, окупљена око Партије за демократско деловање (ПДД). (Табела бр. 16).СВМ на овим изборима наступа удружено са осталим странкама мађарске националне мањине у оквиру листе *Мађарска коалиција*. Поред СВМ на листи су своје кандидате имале и Демократска странка војвођанских Мађара и Демократска заједница војвођанских Мађара. Удружене странке мађарске националне мањине освајају један мандат више, и у сазиву 2008. године броје 4 посланика, сва четири места су припала СВМ-у. Бошњачка листа за европски Санџак осваја два мандата као у прошлом сазиву, исто се односи и на ПДД која осваја један мандат, исто као годину дана пре. За разлику од 2007. године, Ромска партија и Унија Рома Србије не успевају да освоје довољно гласова за освајање мандата. Поред ових листа још пет листа се кандидовало, али

<sup>166</sup> Председник странке је био Расим Љајић, министар у неколико сазива владе, који након 2009. године оснива Социјалдемократску партију Србије, док је СДП остао политичка странка усмерена пре свега на политичко деловање на локалу. Листа свих посланика сазива из фебруара 2007. године је доступна на сајту Народна скупштина. *Листа посланика сазив 2007. године*. Преузето 20. јул 2020, са <http://www.parlament.gov.rs>

без успеха на изборима: Уједињени Власи Србије,<sup>167</sup> Грађанска листа Горанаца, Роми за Роме- Милош Панковић, Црногорска партија- Ненад Стевовић и савез бачких Буњеваца- Мирко Бајић.

Демократски савез Хрвата Војводине и Санџачка демократска партија се и на овим изборима појављују у оквиру листе *За европску Србију* окупљене око Демократске странке, која је била стожер коалиције. Расподела мандата је за хрватску заједницу била иста, један мандат, док се СДП изборио за два мандат више и у сазиву 2008. године наступа са пет посланика.<sup>168</sup> Док је друга странка хрватске националне мањине, Демократска заједница Хрвата своју подршку дала *Мађарској коалицији*.

**Табела бр.16 Резултати избора за НСРС за изборне листе националних мањина 2008. године**

Назив листе	Освојени гласови	Освојени гласови (%)	Број мандата
Мађарска коалиција - Иштван Пастор	74874	1,81	4
Бошњачка листа за европски Санџак- др Сулејман Угљанин	38148	0,92	2
Коалиција Албанаца Прешевске долине	16801	0,41	1
Ромска партија-Шајн Срђан	9103	0,22	0
Уједињени Власи Србије - др Предраг Балашевић	6956	0,17	0
Унија Рома Србије- др Рајко Ђурић	4732	0,11	0
Црногорска партија - Ненад Стевовић	2923	0,07	0
Савез бачких Буњеваца - Мирко Бајић	2023	0,05	0

Парламентарни избори расписани за 2012. годину су били редовни избори и трећи изборни циклус по истим правилима, што нам олакшава да утврдимо трендове подршке и поверења који припадници националних мањина поверавају мањинским странкама. И на овим изборима је учествовало доста политичких странака националних мањина, неке до њих су и дебитовале на овим изборима. Савез војвођанских Мађара осваја један мандат више на овим изборима и сада броји пет посланика у НСРС. СДА Санџака понавља изборни резултат из 2012. године, осваја 2 мандата, Коалиција Албанаца Прешевске долине и у овом сазиву има само једног посланика. На овим изборима су политичке странке из различитих етничких заједница покушале да уједињавање својих ресурса увећају шансе за пролаз природног прага. Реч је о коалицији следећих мањинских странака: Бошњачка демократска заједница, Грађански савез Мађара, Демократска заједница Хрвата, Демократска заједница војвођанских Мађара и Словачка странка. Побројаних пет странака се удружило у листу *Све заједно* и успеле су да освоје један мандат, иако их је само око 1500 гласова делило од другог мандата. Поред наведених странака један мандат је освојила и листа Ниједан од понуђених одговора, која се регистровала као странка влашке националне мањине. Ово је још један случај манипулисања изборним правилима и процедурама. Ниједан од понуђених одговора сене може сматрати странком влашке националне мањине из следећих разлога: прво, странку нису основали припадници влашке националне мањине; друго, изборна платформа странке се не заснива на унапређењу положаја и права влашке заједнице; треће, странка није освојила гласове и мандат захваљујући гласовима припадника влашке националне мањине већ пре свега неупућених бирача који су због имена ове странке могли да помисле да се заокурживањем редног броја ове листе на гласачком листићу опредељују да не гласају ни за једну од понуђених опција (Ђорђевић и др., 2018, стр. 151).

<sup>167</sup> Овде је реч о злоупотреби афирмативних мера намењених мањинама, о поменутом проблему ће бити речи у наредном одељку.

<sup>168</sup> Народна скупштина. *Листа посланика НСРС сазив 2008. године*. Преузето 25. јул 2020, са <http://www.parlament.gov.rs>

На изборима 2012. године у странке хрватске, ромске, бошњачке и македонске странке улазе у предизборне коалиције са већинским странкама. На листи Демократске странке су, као и у претходна два сазива, Демократски савез Хрвата опет са једним мандатом. Представници преостале три заједнице су своје мандате освојили на листи Српске напредне странке (СНС) која је први пут самостално изашла на изборе.<sup>169</sup> Реч је о Ромској партији, која осваја један мандат, Бошњачкој народној странци која добија један мандат и Демократска партија Македонаца исто са једним мандатом.

Потребно је направити кратку напомену да су представници бошњачке заједнице добили своје представнике у НСРС у сазиву 2012. године и учешћем Социјалдемократске партије Србије на листи са Демократском странком. Међутим овде не можемо говорити да је реч о политичкој странци националне мањине, већ пре о мултиетничкој странци, јер своје има не везује за интересе једне етничке заједнице, има локалне одборе и ван територије где је настањено бошњачко становништво, лидери и руководство странке нису само представници бошњачке заједнице, има и велики број представника српске заједнице, али упориште подршке ове странке је и даље тамо где су већина припадници бошњачке националне мањине.

**Табела бр.17. Резултати избора за НСРС за изборне листе националних мањина 2012. године**

Назив листе	Освојени гласови	Освојени гласови (%)	Број мандата
Савез војвођанских Мађара- Иштван Пастор	68 323	1,75	5
Странка демократске акције Санцака (СДА)- др Сулејман Угљанин	27 708	0,71	2
СВЕ ЗАЈЕДНО: БДЗ, ГСМ, ДЗХ, ДЗВМ, Словачка странка - Емир Елфић	24 993	0,64	1
Ниједан од понуђених одговора	22 905	0,59	1
Коалиција Албанаца Прешевске долине	13 384	0,34	1
Црногорска партија - Ненад Стевовић	3 855	0,10	0

Након две године одржани су ванредни парламентарни избори на којима се наставља тренд раста броја посланика који су изабрани на листама мањинских странака. На овим изборима су све странке националних мањина успеле да освоје већи број мандата, јер се услед ниске укупне излазности на изборима и природни праг смањило. Највећи успех остварује Савез војвођанских Мађара који овај пут освајају један мандат више, и у сазиву 2014. године броје шест посланика. СДА Санцака исто излази као победник, јер осваја један мандат више и сада броји 3 посланика у НСРС. Партија за демократско деловање, овај пут излази самостално на изборе и осваја један мандат више. Листа националних заједница, окупљена око Бошњачке демократске заједнице и услед смањења природног прага овај пут не осваја довољан број гласова за улазак у НСРС.<sup>170</sup>

На изборима 2014. године није било много предизборних коалиција са представницима политичких странака националне мањине. Ромска и хрватска заједница нису успеле да се изборе за своје представнике из редова политичких странака националних мањина. Једина мањинска странка која је успела да се избори за један мандат јесте Бошњачка народна странка и то на листи победника избора- Српске напредне странке. Услед лошијег

<sup>169</sup>Реч је о странци, која је настала отцепљивањем од Српске радикалне странке, која ће након 2016. године преузети владајућу позицију и на челу са својим председницима, прво Томиславом Николићем, касније Александром Вучићем.

<sup>170</sup>Поред наведене две странке учествовале су и листа Руска странка- Слободан Николић и Коалиција грађана свих народа и народности (РДС-СДС). О мотивима и последицама оваквих злоупотреба афирмативних мера ћемо више говорити у наредном одељку.

изборног резултата Демократске странке, која је од 2007 традиционално улази у предизборне коалиције са мањинским странкама, доста мањинских заједница није добило своје представнике у сазиву 2014. године.

**Табела бр.18. Резултати избора за НСРС за изборне листе националних мањина 2014. године**

Назив листе	Освојени гласови	Освојени гласови (%)	Број мандата
Савез војвођанских Мађара- Иштван Пастор	75 294	2,10	6
Странка демократске акције Санцака (СДА)- др Сулејман Угљанин	35 157	0,98	3
Коалиција Албанаца Прешевске долине	24 301	0,68	2
Руска странка - Слободан Николић	6 547	0,18	0
Црногорска партија - Јосип Броз	6 388	0,18	0
Листа националних заједница - БДЗ - МПСЗ - ДЗХ - МРМ - МЕП - Емир Елфић	3 983	0,11	0

Последњи изборни циклус који је предмет овог истраживања одржао се 2016. године, реч је о још једним ванредним парламентарним изборима. На овим изборима је учествовало осам листа које су се позвале на право коришћења афирмативне мере, од тих осам само четири заиста јесу политичке странке националних мањина, осталих четири су опет примери злоупотребе изборних правила. На изборима довољно гласова за освајање мандата освајају стандардно представници мађарске, бошњачке и албанске националне мањине. Савез војвођанских Мађара осваја два мандата мање, па у сазиву НСРС има 4 посланика, Партија за демократско деловање осваја један мандат. Странке бошњачке националне мањине у укупном збиру мандата освајају бољи резултат, пошто у овом сазиву имају четири посланика, од тога два је освојила СДА Санцака, а два мандата иде дебитанту на изборима, реч је о Бошњачкој демократској странци на челу са муфтијом Зукорлићем.

У коалицији са Демократском странком Демократски савез Хрвата у Војводини осваја један мандат у сазиву 2016. године. У овом изборном циклусу, Српска напредна странка није улазила у предизборне коалиције са политичким странкама националне мањине. Социјалдемократска странка је остала у коалицији са СНС-ом и на тај начин је неколико представника бошњачке заједнице успело да уђе у НСРС.

**Табела бр.19 Резултати избора за НСРС за изборне листе националних мањина 2016. године**

Назив листе	Освојени гласови	Освојени гласови (%)	Број мандата
Савез војвођанских Мађара- Иштван Пастор	56 620	1,50	4
МуамерЗукорлић- Бошњачка демократска заједница Санцака	32 526	0,86	2
Странка демократске акције Санцака (СДА)- др Сулејман Угљанин	30 092	0,80	2
Зелена странка	23 890	0,63	1
Партија за демократско деловање – АрдитаСинани	16 262	0,43	1
Руска странка - Слободан Николић	13 777	0,36	0
Српско руски покрет – СлободанДимитријевић	10 016	0,27	0
Републиканска странка – Никола Сандуловић	4 522	0,12	0

Можемо се сложити са закључком да је увођење природног прага, као мере која треба да подстиче присуство националних мањина у НСРС послало је снажну симболичку поруку на две важне адресе. Прво, припадницима националних мањина којима су ове мере биле позив да политичке институције државе прихвате као легитимне и да остваре право које

имају и себе представе као равноправне актере у процесу доношења одлука. Друго, ово је била важна порука међународној заједници о равноправном третману свих грађана без обзира на етничко порекло (Ђорђевић и др, 2018, стр. 149). За земљу, која је пре само тринаест година водила етнички рат, послати поруку да имате демократског капацитета да направите овај корак није било мало достигнуће. Међутим, као што смо већ истакли у пар наврата, природни праг као мера одговара бројним и територијално концентрисаним националним мањинама, мање бројне и територијално раштркане мањине и поред примене природног прага немају довољно капацитета да самостално изађу на изборе и освоје довољан број гласова за освајање једног мандата.

#### 4.4.2 Представљеност националних мањина у АП Војводина

Покрајински избори су се током временског раздобља које испитујемо одвијали на два начина. Први начин је избор посланика по мешовитом систему, који је био у примени од 2004. до 2016. године. Пре избора 2016. године се опет ради ревизија изборних правила, укида се избор по већинском систему и остаје само избор по пропорционалном систему, затворене изборне листе, цела Војводина као једна изборна јединица. У странама које следе ћемо посебну пажњу посветити анализи ефеката по политичку представљеност националних мањина услед промене изборних правила.

На изборима за скупштину АП Војводине се, до 2016. године, примењују другачија изборна правила у односу на изборе за Народну скупштину. Уочи одржавања избора 2004. године одлучено је да се промени изборни систем у Војводини. Према, у то време важећем Статуту АП Војводине, предвиђено је да свака од 45 општина у Војводини бира најмање једног посланика. Имајући у виду ову обавезу прописано статутом, одлучено је да се за половина посланика бира директно по већинском изборном систему и да свака општина у Војводини буде једна изборна јединица, док су већи градови подељени на више изборних јединица.<sup>171</sup> На изборима за покрајинску скупштину се бира укупно 120 посланика, од тога се 60 посланика бира по двокружном већинском систему у шездесет изборних јединица, док се друга половина одборника бира по пропорционалном систему, односно са изборних листа које предлажу политичке странке цела Војводина је једна изборна јединица.<sup>172</sup> Изборни праг је исти као на републичком нивоу (5%), што се не односи на странке националних мањина и коалиције политичких странака националних мањина, за које важи природан изборни праг. С обзиром на то да је Војводина мултиетничка средина са високим уделом етнички мешовитих општина, и да се примењују другачија правила у односу на републички ниво, важно је сагледати да ли бирање представника по већинском систему доприноси сразмернијој заступљености националних мањина у покрајинској скупштини. Аргумент који се наводио у прилог већинског система јесте да поред тога што се гарантује заступљеност општина, одржава се и непосредна веза између изабраних представника и бирача. Испитаћемо тачност тврдње да се применом већинског система, са општинама као изборним јединицама, пружају веће шансе припадницима националних мањина да буду изабрани.

Први редовни покрајински избори након промена 2000. године се одржавају у септембру месецу 2004. године по горе описаним правилима. Највише гласова од мањинских странака, очекивано осваја СВМ, на изборе је изашла самостално, носилац листе је био

<sup>171</sup>У Новом Саду, као највећем граду у Војводини се бира 7 посланика, у Суботици четири, Зрењанину три, а у Кикинди и Сомбору по два посланика.

<sup>172</sup>Примена правила двокружног већинског система предвиђа да се у једној изборној јединици кандидују два кандидата, а мандат у првом кругу осваја само кандидат са натполовичним бројем гласова бирача изашлих на изборе. У супротном, у други круг улазе прва два кандидата са највећим бројем гласова. Уколико више кандидата добије једнак и истовремено највећи број гласова и на поновљеном гласању, гласање се опет понавља у року од осам дана све док један кандидат не добије највећи број гласова. Мандати освојени по пропорционалном систему се расподељују изборним листама сразмерно броју освојених гласова и то применом Д'Онтове методе.

Жожеф Каса, у то време председник странке. Друге мањинске странке нису успеле да кандидују своју изборну листу. У сазиву 2004. године, СВМ осваја укупно 10 мандата, по пропорционалном систему шест мандата и још четири изабраних са већинске листе.<sup>173</sup> Представници мађарске националне мањине су имали још једног представника, кога је кандидовала Демократска странка војвођанских Мађара, а изабран је по већинском систему.<sup>174</sup>

Иако, ниједна друга заједница осим мађарске није успела да се организује и самостално изађе на изборе, одређени број посланика мањинског етничког порекла је изабран на листама већинских странака, ради се о кандидатима из редова мађарске, словачке, хрватске и буњевачке заједнице. Са аспекта инклузивности партијског система ово је добра стратегија, јер се укључивањем мањинских представника на листе већинских странака јачају везе између већине и мањине, чиме се већинске странке више сензибилишу за интересе мањинских заједница, што коначно треба да доведе и до већег степена поверења како у саме странке као заступнике интереса грађана, тако и у изборни процес и институције представничке демократије. Коначно опредељење већинских странака да у мултиетничким срединама кандидују представнике из редова мањинских заједница доприноси и јачању интеркултуралности (Башић, 2006, стр. 76). Увођење већинског изборног система је позитивно утицало на повећање инклузивности међу већинским странкама, јер је изабрано неколико кандидата са различитих изборних листа чије се етничко порекло везује за неку од мањинских заједница. Кандидате из редова националних мањина су укључивале скоро све странке, без обзира на идеолошку оријентацију.<sup>175</sup> Међутим, велики број странака националних мањина није успео да се организује и освоји мандате на покрајинским изборима, упркос примени природног прага и смањењу броја потписа потребних за предавање листе. Да би се листа кандидовала било је потребно сакупити 6000 потписа, а у случају мањинске изборне листе број је умањен на 3000 потписа. Епилог покрајинских избора 2004. године је да је једино мађарска национална мањина, као политички најорганизованија и најбројнија успела да освоји мандате у Скупштини АП Војводине.

Наредни избори су се одржали 2008. године, реч је о редовним изборима, одржали су се по истим изборним правилима као и претходни. На овим изборима СВМ није имала конкурента, јер су све странке мађарске националне мањине наступиле заједно у оквиру једне листе- *Мађарска коалиција*. Поред СВМ чланови коалиције су биле и: Демократска заједница војвођанских Мађара (ДЗВМ) и Демократска странка војвођанских Мађара (ДСВМ). Листа *Мађарска коалиција* је према броју мандата био трећа снага у Скупштини АП Војводине, укупно девет мандата- четири мандата су освојили по већинском систему и пет мандата по пропорционалном систему. Услед веће излазности, листа мађарске националне мањине, иако осваја преко 20000 гласова више (пропорционални систем) у укупној расподели добија 2 мандата мање у односу на изборе 2004. године.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup>Мандате листа окупљена око СВМ осваја у општинама: Бачка Топола, Бечеј, Мали Иђош, Суботица III и Суботица IV, у изборној јединици Суботица I побеђује кандидат са листе ДСВМ.

<sup>174</sup>Изабрани кандидат је Ласло Ђула, добио већину гласова у 53. изборној јединици у Суботици (Одлука о укупним резултатима избора за посланике у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, *Службени лист АПВ*, бр. 12/2004).

<sup>175</sup>Две странке на својим листама нису имале припаднике националних мањина, реч је о Социјалистичкој партији Србије и Демократској странци Србије (Одлука о укупним резултатима избора за посланике у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, *Службени лист АПВ*, бр. 12/2004).

<sup>176</sup>Број мандата који осваја по већинском изборном систему остаје исти- 4 мандата и то у општинама: Бачка Топола, Бечеј, Кањижа и Суботица IV. У поређењу са претходним изборима „изгубљене“ су општина Суботица III и Мали Иђош. У обе општине су у другом кругу учествовали кандидат СВМ и кандидат листе За европску Србију.

На изборима је највише гласова освојила листа *За европску Војводину*<sup>177</sup> која је предводила Демократска странка, укупно 64 мандата. Разлика у односу на прошле изборе јесте што је мање партија иступило са кандидатима чије се етничко порекло може везати за неку од заједница из Војводине. Са убедљиво највише кандидата је иступила Демократска странка<sup>178</sup>, затим Лига социјалдемократа Војводине. Победник избора је листа *За европску Војводину*. Структура коалиције коју је предводила Демократска странка се разликовала на републичком и покрајинском нивоу. Лига социјалдемократа Војводине је на покрајинске изборе, као регионална странка, изашла засебно у оквиру коалиције *Заједно за Војводину-Ненад Чанак*. На листи коју је предводила Лига су се нашли и кандидати Демократске заједнице Хрвата у Војводини и Алијанса војвођанских Румуна, као и кандидати Демократске Војводине, Социјалдемократске партије Војводине, Војвођанског клуба, Војвођанске алтернативе и Конфедерације синдиката Војводине.

Избори 2008. године се разликују од избора 2004. године јер је мање већинских странака истицало представнике националних мањина као своје кандидате, тако да се стратегија деловања мањинских странака ослањала на склапању предизборних коалиција са већинским странкама, како би себи осигурале мандат у Скупштини АП Војводине. Такође и поред повећања регистрованих странака националних мањина, покрајински избори су показали да највећи број њих нема довољно капацитета да самостално изађе на изборе, упркос увођењу већинског система.

Наредни покрајински избори су одржани маја 2012. године, паралелно са парламентарним и локалним изборима. Покрајински избори 2012. године се разликују у односу на претходна три изборна циклуса по структури и броју актера. Прво, повећан је број мањинских странака које су се кандидовале на изборима, друго владајуће странке су на изборима иступиле у другачијем формату од претходних. Странке мађарске националне мањине нису наступиле у оквиру једне коалиције већ одвојено. Савез војвођанских Мађара први пут излази самостално на покрајинске изборе. Поред СВМ на изборима су се кандидовале још две странке из редова мађарске националне мањине. Демократска заједница војвођанских Мађара (ДЗВМ) наступа на изборима у оквиру коалиције *Све заједно*, удружене са Бошњачком демократском заједницом, Демократском заједницом Хрвата и Словачком странком. Коалиција *Све заједно* је у истом формату наступила и на републичким изборима, са тим да је носилац листе у Војводини био Ласло Рац Сабо. Покрет мађарске наде је нова странка мађарске националне мањине и дебитант на изборима. Поред мађарских странака на изборима први пут учествује и Црногорска партија. Ниједна од наведених странака, односно коалиција, по пропорционалном систему није успела да освоји довољно гласова да учествује у расподели мандата. Међутим, повећана страначка конкуренција унутар мађарске заједнице се одразила на број освојених мандата СВМ-а, који је због расутости гласова мађарске заједнице, освојила два мандата мање у односу на изборе 2008. године. СВМ осваја само четири мандата по пропорционалном систему и три мандата по већинском систему, укупно седам мандата.<sup>179</sup> Своје кандидате је по већинском изборном систему кандидовало, поред СВМ, још пет странака националних мањина: Демократска странка

<sup>177</sup> Листу за Европску Војводину чиниле су следеће странке: Демократска странка, стожер коалиције, G17 плус, Санџачка демократска партија и Демократски савез Хрвата у Војводини. На изборима у Војводини Лига социјалдемократа Војводине наступа у оквиру коалиције *Заједно за Војводину*.

<sup>178</sup> Демократска странка је, по већинском систему, у шест општина победила кандидујући представнике мањина, реч је о следећим општинама: Бачки Петровац, Ковачица, Мали Иђош, Панчево, Сента и Суботица III (*Извештај о укупним резултатима избора за посланике у Скупштину АП Војводине, 2008. година*, бр. 013-362/08). Покрајинска изборна комисија. Преузето 20. мај. 2021, са <http://www.pik.skupstinavoivodine.gov.rs/Strana?s=izbori2008&i=2008>

<sup>179</sup> Кандидати СВМ-а доносе победу у следећим општинама, односно изборним јединицама: Кањижа, Бачка Топола и Суботица IV. На изборима 2012. године СВМ не осваја гласове у општини Бечеј, која је иначе упориште Демократске заједнице војвођанских Мађара.

војвођанских Мађара, Демократска заједница војвођанских Мађара, Странка војвођанских Словака и Савез бачких Буњеваца, али нико од њих није успео да победи у својој изборној јединици и освоји мандат.

Највише гласова и мандата осваја коалиција *Избор за бољу Војводину- Бојан Пајтић* коју предводи Демократска странка. По пропорционалном систему листу коју предводи Демократска странка осваја 16 мандата, седам мандата мање него на изборим 2008. године. По већинском изборном систему осваја убедљиво највише гласова у односу на све друге листе- четрдесет и два мандата, један мандат више у односу на изборе 2008. године. Листа коју предводи ДС остварује значајније резултате на нивоу покрајине него на републичком нивоу. Уколико се погледа структура општина у којима добија листа ДС-а, по већинском систему, реч је у мултиетничким и урбаним срединама.<sup>180</sup> И на овим покрајинским изборима листа око ДС-а иступа са највише представника националних мањина у поређењу са осталим мањинским странкама. Новина је што је на овим изборима Демократска странка тражила партнере пре свега у представницима националних савета, а не мањинским странкама.<sup>181</sup> На листи Избори за бољу Војводину- Бојан Пајтић су нашли председница Националног савета словачке националне мањине, председник Националног савета русинске националне мањине, потпредседница Националног савета мађарске националне мањине, као и представници румунског, ромског, македонског и хрватског националног савета. Овај приступ се може тумачити на два начина. Прво тумачење би могло бити да је ДС покушао да подршком националних савета као мањинске самоуправе допре до што већег броја бирача припадника националних мањина и тако ојача своју подршку и кредибилитет. Други, је да се оваквим потезом изнова потврдила институционализована веза између националних савета и политичких странака. Иако је јасно да је циљ био обезбеђивање подршке што већег броја бирача из редова мањина, овакав приступ је још једном угрозио кредибилитет националних савета као институције која треба да представља интересе целе заједнице.

Представнике националних мањина је кандидовала и Лига социјалдемократа Војводине. Лига осваја укупно десет мандата, од тога осам по пропорционалном систему, два по већинском. Стратегија Лиге да изађе на покрајинским изборима у другачијем формату него на републичким се показала као успешна, листа коју предводи ова странка осваја четири мандата више у односу на покрајинске изборе 2008. године.

Осим ДС-а и Лиге, друге већинске странке нису успеле да ,кандидујући представнике националних мањина, освоје мандате у општинама са претежно мањинским становништвом или у мултиетничким општинама. С обзиром на етничку структуру и значај који има Војводина као мултиетничка регија, изненађујућ је налаз да ће у Народној скупштини Србије, сазив 2012. године, више мањинских странака имати двоје представнике него што је то случај са Скупштином АП Војводине. Једно од објашњења јесте да је укљученост мањинских представника у редове већинских партија, пре свега на листи окупљеној око ДС-а, задовољило политичке амбиције мањинских елита (Лончар, 2012, стр. 134-135). Овакав приступ наступа на изборима је још један доказ да је конкуренција на изборима, према постављеним изборним правилима погодује пре свега бројним, територијално концентрисаним и политички организованим мањинама, док мање бројне, територијално раштркане мањине и са скромнијим политичким ресурсима уколико желе да се изборе за место у представничким телима морају да улазе у коалиције и договоре са већинским странкама.

---

<sup>180</sup>Кандидати листе *Избор за бољу Војводину- Бојан Пајтић* побеђују у шест мањинских општина, односно изборних јединица: Ада, Бачки Петровац, Ковачица, Мали Иђош, Сента, Суботица III. У истим општинама су остварили победу и на прошлим изборима.

<sup>181</sup>Уколико се погледају персонална решења јасно је да је велики број представника националних савета долази управо из редова мањинских странака.



Наредни покрајински избори одржани су 2016. године по новим изборним правилима. Скупштина АП Војводине доноси одлуку да се промене до тада примењивана изборна правила. Укида се већински изборни систем и директно гласање за кандидате, посланици Скупштине АП Војводине се бирају по истим правилима као и посланици Народне скупштине Републике Србије, пропорционални систем, цела Војводина једна изборна јединица и глас се само за листе. Промена изборног система Војводине се одиграла пре свега на иницијативу тадашње опозиције у Скупштини АП Војводине, Српске напредне странке и Социјалистичке партије Србије. Међутим иницијативу су подржале и неке од странака владајуће коалиције попут Лига социјалдемократа Војводине. Док је владајућа Демократска странка предложила неку врсту персонализованог пропорционалног система. Навођена су различита објашњења зашто је потребна промена изборног система Војводине. Две групе аргумената можемо истаћи као најупечатљивије: прво, изједначавање изборних правила за покрајинске изборе са правилима која се примењују на републичком и локалном нивоу; друго, остваривање једнакости бирачког права које је делимично било нарушено већинском компонентом претходно примењиваног мешовитог система (Бурсаћ & Вучичевић, 2017). Нећемо се детаљно бавити свим последицама које је произвела промена изборних правила, али ћемо се осврнути на најважније. Највећи мотив за промену изборних правила су имале Српска напредна странка (СНС) и Социјалистичка партија Србије (СПС), пошто резултати покрајинских избора 2012. године нису били рефлексивна оствареног успеха на републичком нивоу. Интересантан је и моменат када се дешава промена изборних правила, врло брзо након републичких избора када је било јасно да ће СНС преузети власт и водећу позицију.<sup>182</sup> Тако да се можемо сложити са оценом да је промена изборног система у Војводини била само једна у низу припремних радњи за успостављање апсолутне хегемоније СНС-а на свим нивоима власти (Бурсаћ & Вучичевић, 2017).

Веома важну улогу у променама политичких снага и позиција моћи је имао СВМ. СВМ је био у владајућој коалицији са Демократском странком и Лигом социјалдемократа Војводине на покрајинском нивоу. Свестан значаја који СВМ има када је реч о односу политичких снага у Војводини, СНС је започео преговоре са Пастором и СВМ. Преговори су уродили плодом пошто је СВМ одлучила да уђе у владајућу коалицију са СНС-ом на републичком нивоу.<sup>183</sup> Тако да је СВМ ефективно две године балансирао између подршке републичкој (СНС) и покрајинској влади (ДС), истовремено померајући свој фокус у локалним самоуправама ка СНС, остајући у локалним властима са Демократском странком само у оним општинама у којима математика није дозвољавала другачије коалиције (Бурсаћ & Вучичевић, 2017, стр. 150). Прелазак СВМ на страну напредњака је био јасан знак да ће се на наредним изборима догодити промена власти и на покрајинском нивоу. Коначно, СВМ је дао недвосмислену подршку промени изборног система која је уследила.

Питање од суштинског значаја за наш предмет истраживања јесте како се ова промена изборних правила одразила на представљање националних мањина у Скупштини АП Војводине. Што се тиче структуре актера, када говоримо о мањинским представницима ситуација се није превише променила. Највише гласова и мандата одваја очекивано СВМ, уз сада јасну тенденцију опадања бирачке подршке која се пресликала и у на број мандата, па

---

<sup>182</sup>Промени изборних правила претходила је оцена уставности, а потом и измена Статута Војводине, ускладу са одлуком Уставног суда из децембра 2013. године, којом је готово две трећине одредби постојећег акта проглашено неуставним (Одлука Уставног суда у поступку за оцену уставности Статута АП Војводине, 2013). За измене јегласало 99 од 120 чланова покрајинског парламента, а једино страначко противљење дошло је из редова ЛСВ (Бурсаћ & Вучичевић, 2017, стр. 149).

<sup>183</sup>Лидер СВМ-а Иштван Пастор је тим поводом изјавио следеће: „О евентуалном учешћу у извршној власти немамо јасан став нити одлуку. У овом моменту немамо амбицију да учествујемо у влади на нивоу потпредседника, или министра, а да ли ћемо у будућој влади имати државне секретаре, или друге позиције у неким министарствима, то је питање детаља“. Пастор: Бићемо део власти. РТВ. 15. феб 2014. Преузето 05. август 2020, са [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/pastor-bicemo-deo-vlasti\\_462289.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/pastor-bicemo-deo-vlasti_462289.html)

уместо седам сада осваја шест мандата. Да ли је слабији резултат СВМ-а само последица промене изборних правила не можемо са сигурношћу тврдити, пошто се на изборима кандидовала самостално и Демократска заједница војвођанских Мађара, која осваја два мандата.<sup>184</sup> На изборима су се кандидовале и Зелена странка, регистрована као странка словачке националне мањине и Српско-руско-руска странка, регистрована као странка руске националне мањине. Српско-руско-руска странка није прешла изборни праг и освојила довољно гласова да учествује у расподели мандата. Зелена странка, исто дебитант на изборима усева да добије један мандат. Међутим, обе странке представљају класичан пример злоупотребе афирмативних мера. Овде се нећемо бавити анализом последица овакве врсте злоупотреба, то ће бити тема посебног одељка у раду.<sup>185</sup>

Када је реч о наступима других мањинских странака, ниједна осим мађарских није наступила самостално, за своје место у Скупштини АП Војводине су покушале да се изборе уласком у коалицију са другим, у првом реду већинским странкама. Демократски савез Хрвата Војводине, традиционално улази у савез са Демократском странком и представницима словачке националне мањине. У коалицију са ДС и ДСХВ су ступили још и Нова странка и ЗЕП-Зелени. Анализа изборних листа и предизборних коалиција показује да савезништва са мањинским странкама нису била тако често као у претходним изборним циклусима. Промена стратешког приступа се може објаснити са барем два узрока. Прво, реч је о пресликавању опште политичке климе и на покрајинске изборе, која подразумева апсолутну доминацију СНС-а и председника Александра Вучића политичким установама. Друго, укидање већинског система и општина као изборних јединица је демотивисало већинске странке да истичу представнике националних мањина као своје кандидате.

Можемо закључити да промена изборних правила није допринела ни плурализму ни инклузивности партијског система, а исто се односи и на рад покрајинских институција. Можемо се сложити са проценом да постоје барем три идентификоване последице промене изборних правила. Прва се тиче урушавања географске репрезентативности која је до сада била гарантована већинском компонентом мешовитог изборног система.<sup>186</sup> Друга, негативна селекција кадрова. Будући да су ослобођене гласања у једномандатним изборним јединицама као директног теста својих кандидата пред грађанима, странке у покрајини сада могу да формирају листе без узимања у обзир квалитета или стручносно минованих појединаца, будући да нема спољних подстицаја за позитивну селекцију или за улагање у постојеће кадрове. Треће, нарушена је политичка стабилност покрајинске владе. Пропорционални изборни систем ће неминовно довести до фрагментације представничког тела и оптерећивање покрајинске владе сувишним-вето играчима (мањим странкама) што је последица прекомерног предизборног коалирања (Бурсаћ & Вучичевић, 2017, стр. 149-150).

Када је реч о остваривању права на политичко представљање националних мањина у Скупштини АП Војводине, јасно је да ова промена изборног система није допринела унапређењу остваривању овог права. Имајући у виду чињеницу да промена изборног система води потпретстављености периферних и мањих локалних средина јасно је да ће у таквим околностима националним мањинама бити много теже да остваре своје активно бирачко право и да се кандидују на изборима. Такође, изостанак теста кандидата у локалним срединама директно утиче да се умањи степен инклузивности већинских странака али и ослаби политичка одговорност политичких странака националних мањина, које сада без

<sup>184</sup> ДЗВМ је ишао у коалицију са Мађарским покретом који предводи Тамаш Корхец, реч је о фракцији СВМ-а која је незадовољна тадашњом политиком напустила ову странку.

<sup>185</sup> Интересантан је налаз да Српско-руски покрет освојио мање гласова од броја потписа потребних за предају листе.

<sup>186</sup> Исти ефекат је постигнут и на изборима за Наредну скупштину РС, у којој више од две трећине посланика долази из највећих градова у Србији. Реч је о *метролопизацији представничког тела* и несразмерној заступљености региона и локалних средина (Орловић, 2011, стр. 46-47).

теста поверења кандидата код бирача састављају листе са којима наступају на изборима. На крају, на основу анализе резултата покрајинских избораможемо потврдити да је већински изборни систем, са једномандатним изборним јединицама, заиста доприносио бољем представљању националних мањина у Скупштини АП Војводине у поређењу са пропорционалним системом. Међутим, морамо нагласити да се показало да се ни општине као изборне јединице нису успеле да обезбеде представљеност мање бројних и политички неорганизованих националних мањина. Налази до којих смо дошли анализом изборних резултата јасно упућују на то да се мора промислити о целокупном изборном систему и трагати за неким другачијим моделима политичког представљања националних мањина.

Сматрамо важним да додамо још две опсервације. Прво, урушавање политичке моћи и утицаја Демократске странке, као већинске странке која у своје редове укључује и припаднике националних мањина, смањивала се и инклузивност представничких институција, ово нарочито важи у случају Војводине. У међувремену, ниједна друга странка није имала интересовања, а ни капацитета да кандидује представнике националних мањина, промена изборних правила је само убрзало овај процес.<sup>187</sup> Друго, сарадња, а касније можда и кохабитација, СВМ-а као највеће мањинске странке са СНС-ом као владајућом странком је још један покушај пацификације националних мањина, колико је успешан рећи ће нам године које следе. Из данашње перспективе делује да је реч само о делимичној пацификацији која се базира на политичком договору између два лидера, а постигнут договор нема масовну подршку ни у српској ни у мађарској заједници.

#### 4.4.3. Представљање националних мањина у локалним самоуправама

Локални ниво власти је за припадника националних мањина изузетно значајан, реч је о нивоу власти који је грађанима најближи и на који могу имати и непосредан утицај. Поред тога велики број права припадници националних мањина остварују управо на нивоу општине, односно локалне самоуправе. Активно учешће представника националних мањина у локалним властима, нарочито у мултиетничким општинама треба да допринесе стабилним друштвеним односима и превазилажењу прикривених и отворених међуетничких сукоба (Башић & Црњански, 2006, стр. 11). Учешћепредставника националних мањина на локалним изборима је први корак у политичкој интеграцији националних мањина. У Србији је у периоду који је предмет нашег изучавања одржану четири циклуса локалних избора и на сваком су учествовали представници националних мањина. Наредне стране ћемо посветити резултатима локалних избора одржаних 2004, 2008, 2012 и 2016. године.<sup>188</sup> На локалним изборима 2004 године као представници мађарске националне мањине три странке су оствариле значајније изборне резултате: Савез војвођанских Мађара, Демократска странка војвођанских Мађара и Демократска заједница војвођанских Мађара.

##### *Локални избори 2004. године<sup>189</sup>*

Савез војвођанских Мађара (СВМ) као највећа и најутицајнија странка мађарске националне мањине осваја највише мандата на локалним изборима. Осваја укупно 69 мандата у 16 локалних самоуправа. У највећем броју локалних самоуправа излази самостално, док у општини Ада излази у коалицији.

<sup>187</sup> Једини изузетак је Лига социјалдемократске Војводине, која и није класичан представник већинске странке. Аргументе за ову тврдњу ћемо образложити у одељку који следи.

<sup>188</sup> У анализу нисмо уврстили локалне изборе одржаних 2000. године, због тога што су се избори одвијали у врло специфичним друштвеним и политичким околностима. Такође су на овим изборима политичке странке наступале у оквиру коалиције ДОС, тако да не бисмо ни могли да утврдимо колико је тачно мандата припало политичким странкама националних мањина

<sup>189</sup> Републички завод за статистику Србије (2005). *Избори 2004*. Београд, Преузето 17. јуна 2018. године, са <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/izbori/lokalni-izbori>

Распоред мандата по општинама је следећи: Суботица (16 мандата од 67), Мали Иђош (9 мандата од 25), Ада (4 мандата од 29), Кањижа (7 мандата од 29), Бачка Топола (15 мандата од 40), Житиште (4 мандата од 31), Нова Црња (2 мандата од 25), Кикинда (2 мандата од 39), Чока (2 мандата од 25), Сомбор (3 мандата од 61), Срборбан 2 мандата од 28, Темерин 3 мандата од 33.

Демократска странка војвођанских Мађара излази самостално на изборе и осваја укупно 15 мандата у 6 општина, и то: Бачка Топола (2 мандата од 40), Мали Иђош (1 мандат од 25), Суботица (3 мандата од 29), Кањижа (2 мандата од 29), Бечеј (2 мандата од 36) и Темерин (5 мандата).

Демократска заједница војвођанских Мађара исто излази самостално на локалне изборе и осваја укупно 13 мандата, и то: Нови Бечеј (3 мандата од 31), Ада (3 мандата од 29), Сента (1 мандат од 29), Чока (1 мандат од 25) и Бечеј (5 мандата од 36). У Сомбору наступа на изборима са ЛСВ, коалиција осваја 3 мандата.<sup>190</sup>

На локалним изборима у општинама у којима Бошњаци чине већину становништва највише успеха су имале коалиција листа за Санџак и Санџачка демократска партија. Коалиција Листа за Санџак је окупљена око лидера СДА Санџака, Сулејмана Угљанина осваја највише мандата у Тутину (22 од 37 мандата), у Новом Пазару (21 од 47 мандата), у Сјеници (14 од 39 мандата), у Пријепољу (10 од 61 мандата) и једино у Прибоју СДА Санџака наступа самостално и осваја само 2 мандата.

Санџачка демократска партија осваја највише мандата у Новом Пазару (17 од 47 мандата), у Пријепољу (13 од 61 мандата), у Тутину (8 од 37 мандата) и у Прибоју (7 од 41 мандата). У Новом Пазару се кандидује и Странка за Санџак и осваја 3 мандата од 47, док у Тутину и Сјеници остаје без мандата, док се у Прибоју и Пријепољу није ни кандидовала на изборима. Поред Странке за Санџак на изборима се кандидовао и Народни покрет Санџака, највише мандата осваја у Сјеници (8 од 39 мандата) у Тутину осваја 2 мандата од 37, док у Новом Пазару остаје без мандата. У Пријепољу и Прибоју нису ни улазили у изборну трку.

Политичке странке албанске националне мањине се кандидују само на локалним изборима у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи. Партија за демократско деловања осваја мандате у Прешеву (12 од 38 мандата), Бујановцу (13 од 41 мандата) и Медвеђи (6 од 35). Странка која је освојила највише гласова и мандата у Прешеву је Демократска партија Албанаца (15 од 38 мандата), скромнији успех остварује у Бујановцу, само 2 мандата. Демократска унија долине осваја 5 мандата у Прешеву, у Бујановцу и Медвеђи се не кандидује.

Нова демократска странка Рома се кандидује у више општина али успева да освоји мандат само у Коцељеви, 2 мандата. Ромска социјалдемократска партија Србије осваја у Беочину осваја 2 мандата.

Поред мађарских, бошњачких, албанских и ромских странака на локалне изборе самостално излази и Демократски савез Хрвата у Војводини и осваја 5 мандата само у Суботици.

#### *Локални избори 2008. године<sup>191</sup>*

На локалним изборима 2008. године, највеће мађарске странке су се удружиле у коалицију *Мађарска коалиција*, у том формату су се кандидовале и на локалним и на

<sup>190</sup>Из расположивих података није могуће одредити да ли је и колико мандата додељено ДЗВМ или представнику мађарске заједнице из редова ЛСВ.

<sup>191</sup>Републички завод за статистику Србије (2009). *Избори 2008*, Београд. Преузето 17. јуна 2018. године, са <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/izbori/lokalni-izbori>

парламентарним изборима. Коалицију су формирале: Савез војвођанских Мађара, Демократска заједница војвођанских Мађара и Демократска странка војвођанских Мађара.

Синергијски ефекат коалиције је дао резултате, јер удружене у коалицији мађарске странке освајају укупно 151 мандат у 21 општини, што је за 52 мандата више у односу на претходне изборе. Поред више освојених мандата, удруживање у коалицију је дало резултате јер су своје представнике припадници мађарске националне мањине добили у још шест општина: Зрењанин, Нови Кнежевац, Ковин, Нови Сад, Кула и Апатин.

Расподела мандата по општинама је следећа: Бачка Топола (22 мандата од 40), Мали Иђош (12 мандата од 25), Суботица (21 мандат од 29), Житиште (3 мандата од 31), Зрењанин (4 мандата од 67), Нова Црња (3 мандата од 25), Нови Бечеј (2 мандата од 33), Ада (9 мандата од 29), Кањижа (19 мандата од 29), Кикинда (1 мандат од 39), Нови Кнежевац (7 мандата од 31), Сента (12 мандата од 29), Чока (8 мандата од 25), Ковин (1 мандат), Апатин (1 мандат од 29), Кула (1 мандат од 37), Сомбор (4 мандата од 61), Бечеј (13 мандата од 36), Нови Сад (1 мандат), Србобран (2 мандата од 28) и Темерин (8 мандата од 33).

Поред мађарске коалиције на изборе је изашао и Грађански савез Мађара који остварује скромне резултате, осваја укупно 6 мандата и то у Ади (2 мандата од 29) и Сенти (4 мандата од 29).

Представници бошњачке националне мањине се исто удружено излазе на локалне изборе, али за разлику од мађарске заједнице не у једну већ у три листе. Прву листу предводи Санџачка демократска партија, и она у појединим локалним самоуправама иступа самостално, а у појединим се удружује у коалицију са Демократском странком. Друге две листе можемо назвати листама странака националних мањина јер је удружују искључиво мањинске странке. Листа *Бошњачка листа за европски Санџак* води Странка демократске акције Санџака (СДА Санџака), а чланови коалиције су Социјално-либерална партија Санџака и Бошњачко демократска странка Санџака. У другу коалицију под називом Европски покрет Санџака се удружују: Народни покрет санџака, Демократска партија Санџака и Бошњачко демократски савез. Странке бошњачке националне мањине се кандидују у општинама у којима Бошњаци имају значајнији удео у становништву. Изузетак је једино СДП који уласком у коалиције са већинским странкама излази на изборе и ван ових општина.

Санџачка демократска партија (СДП) наступа самостално на изборима у Новој Вароши, Прибоју и Пријепољу. Највећи успех остварује у Пријепољу где осваја 18 мандата од 61, док у Прибоју 5 мандата од 41, Новој Вароши само 1 мандат. У Новом Пазару наступа у истом формату као на локалним изборима, у коалицији са Демократском странком на челу. Листа За европски Нови Пазар и осваја 23 мандата од 47. У Тутину наступа у коалицији само са Демократском странком и осваја 12 мандата од 37 у Тутину, док у Сјеници улази у коалицију са Демократском странком и Либерално демократском партијом и осваја 12 мандата од 39. Такође ова странка иступа у оквиру коалиције са Демократском странком и у локалним срединама којима бошњачка заједница не чини доминантан удео у становништву, попут Ниша, где заједно са коалицијом осваја 34 мандата. Међутим, извесно је да је највећи број гласова привукла већинска листа.

*Бошњачка листа за европски Санџак* окупљена око СДА Санџака је успела да освоји мандате у овом формату у општинама: Тутин (21 мандат од 37), у Новом Пазару (18 мандата од 47) и у Сјеници (14 мандата од 39). СДА Санџака је у Пријепољу и Прибоју самостално изашла на изборе и освојила у Прејепољу 4 мандата од 61 мандата и само један мандат у Прибоју. Друге странке чланице коалиције се ни у једној општини нису кандидовале самостално или у оквиру друге коалиције.

Компетиција странака унутар албанске националне мањине је исто значајног интензитета што се одражава и на резултате локалних избора. Албанске странке се кандидују искључиво у општинама у којима Албанци чине значајнији удео у становништву, реч је о општини: Прешево, Бујановац и Медвеђа.

Партија за демократско деловање (ПДД) излази самостално на изборе и осваја највише мандата у Прешеву (укупно 38) и Бујановцу (укупно 41) по 13 мандата, док у Медвеђи (укупно 35) осваја 5 мандата. Друга странка која је остварила значајнији резултат је Демократска партија Албанаца (ДПА) која осваја у Прешеву (12 мандата), Бујановцу у коалицији са Националном демократском партијом (1 мандат), док се у Медвеђи не кандидује. Демократска унија долине се кандидује исто само у Прешеву и осваја 5 мандата. Покрет за демократски прогрес се кандидује само у Бујановцу и осваја 6 мандата. Исто је случај са Демократском унијом Албанаца, кандидује се само у Бујановцу и осваја 3 мандата.

Политичке странке других националних мањина су оствариле скромније резултате и нису успеле да се изборе за значајнији број мандата. Влашка национална мањина је исто покушала да уједињењем у коалицију оствари бољи изборни резултат, јер добијају представнике у неколико општина. Ефекат коалиције су освојени мандати у општинама: Кучево (3 мандата), Петровац (1 мандат), Неготин (1 мандат). Ван ове коалиције је иступила Влашка демократска странка Србије и освојила у Бору (3 мандата), Бољевцу (2 мандата) и Мајданпеку (1 мандат). Морамо напоменути да је су оба представнике влашке националне мањине наступиле на лоланим изборима у још неколико општина, али нису освојиле довољно гласова да учествују у расподели мандата.

Компетиција мањинских странака је велика и у случају ромске националне мањине, али за разлику од бошњачке и албанске националне мањине остварују много скромније резултате. За разлику од претходних избора, када се кандидовала једна странка овог пута се на локалним изборима кандидовало четири странке ромске националне мањине: Ромска странка, Уједињена партија Рома, Унија Рома Србије, Нова демократска странка Рома Србије. У само четири општина ромске странке су освојиле по један мандат: Бујановац, Беочин, Бела Црква и Коцељева.

За мандате у скупштинама општина су се избориле и Демократска партија Бугара која осваја у Димитровграду 29 мандата и један мандат у Бабушници. Поред ове странке кандидовале су се и Партија Бугара Србије у Димитровграду (2 мандата) и Демократски савез Бугара у Босилеграду (2 мандата).

По само један мандат освајају Демократска партија Македонаца у Планишту, Црногорска партија у Малом Иђошу и Словачка странка у Ковачици.

#### *Локални избори 2012. године<sup>192</sup>*

На локалним изборима 2012. године Савез војвођанских Мађара самостално излази на изборе и остварује солидан резултат. Број општина у којима осваја гласове је исти ако на претходним изборима, 21 општина у којима осваја 117 мандата, што је 34 мандата у односу на претходне изборе када су наступили у коалицији са друге све мађарске странке.

Остале странке мађарске националне мањине су оствариле значајно слабије резултате, што потврђује апсолутно доминацију СВМ-а унутар мађарске заједнице. Демократска странка војвођанских Мађара (ДСВМ) је успела да освоји мандате у три општине: највише у Темерину (3 мандата од 33), и у Бечеју и Суботици по 1 мандат. Грађански савез Мађара

<sup>192</sup>Републички завод за статистику Србије (2012). *Избори 2012*, Београд. Преузето 17. јуна 2018. године, са <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/izbori/lokalni-izbori>

осваја 3 мандата од 29, у Сенти, један мандат мање у односу на 2008. годину и остаје без мандата у Ади. Демократска заједница војвођанских Мађара (ДЗВМ) остварује скромније резултате, само два одборничка мета у Сомбору (укупно 67) и Ади (укупно 29). То је значајно лошији резултат у поређењу са резултатима из 2004. године, када су исто изашли самостално на изборе, лошији резултат, јер су у Новом Бечеју и Бечеју остали без мандата, општине које су им упориште биле, а остали су без мандата у Сенти и Чоки.

Одлука мађарских странака да не наступе у оквиру једне коалиције је довела до извесне промене прерасподеле гласова у појединим општинама, али у највећим броју општина СВМ је успео да узме већину мандата и понови успех са избора 2008. године. Узимајући у обзир резултате избора можемо рећи да савез са СВМ-ом није био од великог успеха за остала два партнера, јер су ДЗВМ и ДСВМ на изборима 2012. године освојили мање мандата него на изборима 2004. године, када су исто ступили самостално, и у укупном броју и гледано по општинама.

Бошњачке странке су се определиле за исту тактику као и мађарске странке, коалиције које су склопљене 2008. године више нису биле на снази. СДА Санцака излази самостално на изборе у свих пет општина у којима бошњачка заједница чини већину или значајнији удео у становништву- Тутин, Сјеница, Нови Пазар, Пријепоље и Прибој. Најбољи резултат остварује у Тутину (21 мандат од 37), у Новом Пазару (14 од 47), Сјеници (12 мандата од 39), Пријепоље (6 мандата од 61) и Прибој (3 мандата од 41). Резултати избора нам указују да је у оквиру Бошњачке листе за европски Санџак највише гласова коалицији донела управо СДА Санцака. Међутим, односу на изборе 2008. године, када је СДА Санцака била у коалицији, осваја два мандата мање, у Прибоју, у Сјеници и Пријепољу.

Бошњачка демократска заједница је дебитант на локалним изборима, основана 2010. године. На локалне изборе излази самостално у свих пет општина и осваја укупно 44 мандата. Расподела мандата по општинама је следећа: Сјеница (10 мандата), Нови Пазар (10 мандата), Тутин (9 мандата), Пријепоље (5 мандата) и Прибој (1 мандат). Имајући у виду да је реч о тек основаној странци, остварене резултате на изборима можемо назвати великим успехом.

Трећа странка бошњачке националне мањине која самостално излази на изборе је Демократска партија Санцака која осваја довољно гласова да учествује у расподели мандата само у Пријепољу и осваја 10 мандата. Поред ње на локалним изборима у Тутину 1 мандат осваја и Санџачка народна партија.

Када је реч о изборним резултатима Санџачке демократске партије, ова странка је ишла у коалицији примарно са већинским странкама, структура актера у коалицији се мењала од општине до општине. Санџачка демократска партија у коалицији са Социјалдемократском партијом Србије, коју преводи Расим Љајић, Демократском странком и Странком за Санџак осваја највише гласова у Новом Пазару (17 мандата од 47). У Тутину у оквиру коалиције са Демократском странком, Либерално демократском странком и Уједињеним регионима Србије осваја 6 мандата од 37 мандата. У Сјеници, у сличном саставу, само без Уједињених региона Србије, осваја 8 мандата од 39. У Пријепољу наступају само Санџачка демократска партија и Социјалдемократска партија Србије и освајају 10 мандата од 61. У Прибоју се у оквиру коалиције не појављује Санџачка демократска партија, већ само Социјалдемократска партија Србије удружена са Либерално демократском партијом и осваја 7 мандата од 41. У поређењу са резултатима 2008. године, остварују слабији резултат у четири општине: у Новом Пазару 4 мандата мање, у Сјеници 6 мандата мање, у Пријепољу 6 мандата мање. Док у Прибоју у оквиру коалиције осваја 2 мандата више.

Странке албанске националне мањине су на локалним изборима 2012. године исто у највећем броју случајева иступале самостално. У Прешеву највише мандата осваја Демократска партија Албанаца (17 мандата од 38), док се у Бујановцу и Медвеђи није ни кандидовала. Партија за демократско деловање (ПДД) је у Прешеву и Бујановцу друга по снази са 10 мандата од 38, односно 9 мандата од 41. Демократска унија Албанаца осваја 6 мандата у Прешеву (укупно 38) и 3 мандата у Бујановцу (укупно 41). Поред ових странака мандате у скупштине општина улазе и Покрет за демократски прогрес, дебитант на изборима и осваја само у Бујановцу 6 мандата и Демократска унија Долине која осваја само 2 мандата у Прешеву и група грађана Демократски препород у Прешеву 3 мандата.

Од ромских регистрованих странака највише мандата је освојила Ромска демократска странка и то у Новом Саду (6 мандата), Беочину (2 мандата) и Оџацима (1 мандат). Ромска партија у коалицији са Влашком демократском странком Србије осваја 2 мандата у Бору.<sup>193</sup> Ромска национална мањина ће представнике имати и у Коцељеви, где је Унија Рома Србије освојила 1 мандат. И на изборима 2012. године се не поправља ситуација када је реч о остваривању права на политичко представљање ромске националне мањине.

Странке влашке националне мањине скромније резултате него на изборима 2008. године. У Кучеву освајају 2 мандат, у односу на 3 на претходним изборима. Један мандат је освојила *Влашка листа за Кучево*, а један Влашка демократска странка. Влашка демократска странка осваја и 2 мандата у Неготину. Ниједан од понуђених одговара, формално регистрована као странка влашке националне мањине осваја само 1 мандат и то у Владичином Хану.

На локалне изборе са својим листама су изашле и буњевачка мањина. Савез бачких Буњеваца осваја 2 мандата у Суботици, док Буњевачка странка осваја такође два мандата.

Црногорска партија понавља резултат са прошлих избора у Малом Иђошу, али овај пут осваја и мандат у Пријепољу.

#### *Локални избори 2016. године<sup>194</sup>*

На локалним изборима 2016. године се примећује увећан број актера који претендују да представљају интересе националних заједница на локалном нивоу. Међутим анализа резултата ће показати да је значајан број ових актера злоупотребљава афирмативну меру која се односи на олакшану регистрацију због смањења потписа и снижење изборног цензуса за националне мањине. Такође се број коалиција у које ступају мањинске странке повећао, тактичке коалиције су се правиле и са мањинским и са већинским странкама.

Савез војвођанских Мађара (СВМ), као и на прошлим изборима излази самостално на изборе у већини општина и освајају укупно 93 мандата у 20 општина. Из разлике у броју освојених мандата у односу на прошле изборе, када су освојили укупно 117 мандата, јасно је да је на овим изборима СВМ освојила мање гласова него што је то случај у претходна два циклуса.

Највише мандата освајају у својим упориштима Кањижи (12 мандата) и Суботици (11 мандата), док је највеће изненађење број освојених мандата у Ковину, 12 мандата у поређењу са 1 мандатом који су усвојили 2004. године, док су 2008 у Ковину остали без мандата. У Сенти освајају 11 мандата, мандат мање у односу на претходна два изборна циклуса. У Чоки и Малом Иђошу осваја исти број мандата као на прошлим изборима, 9 мандата, односно

<sup>193</sup> Ова странка је наступила у различитим аранжманима коалиција које је предводила СНС у Врању, Београду, Лозници и Шапцу.

<sup>194</sup> Републички завод за статистику Србије (2016), *Избори 2016*, Београд. Преузето 17. јуна 2018. године, са <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/izbori/lokalni-izbori>



само 8 мандата. Лошији резултат остварује у Ади (4 мандата), што је два мандата мање у односу на 2012. годину. У Сомбору осваја 3 мандата, један више у односу на 2012. годину, У Новом Кнежевцу осваја мандат више у односу на прошлу 2012, годину и сад има 7 мандата. По два мандата осваја у: Зрењанину, Житишту, Новој Црњи, Кикинда и Кули, а по један мандат: Апатин, Нови Сад, Србобран, Панчево и Ковачица.

СВМ на изборима 2016. године се одлучује да у неколико општина наступи у оквиру коалиција. Специфичност ових избора је што је структура ових коалиција врло шаролика, СВМ склапа предизборне коалиције и са представницима власти и са представницима опозиције. У Бачкој Тополи и Темрину излази на изборе у коалицији са опозицијом, односно Демократском странком, и осваја 15 мандата, односно 20 мандата. У Иригу се појављују на листи са Демократском странком и Либерално демократском странком и освајају 3 мандата. У Врбасу се удружује са странкама владајуће коалиције, коалицијом окупљеном око Социјалистичке партије Србије (СПС), која осваја 10 мандата. Док се у Бечеју удружује са две мађарске странке, Демократском странком војвођанских и Странком мађарског јединства и осваја 7 мандата, а у Новом Бечеју удружени опет са Странком мађарског јединства остварују скроман резултат само 1 мандат.

Демократска заједница војвођанских Мађара самостално излази на изборе једино у Бачкој Тополи и осваја 3 мандата. У коалицији са Демократском заједницом Хрвата излази у четири општине. Највише мандата поменуто коалиција осваја у Кањижи и Сенти (5 мандата), у Ади (2 мандата), у Сомбору (1 мандат). У Бечеју на изборе излазе у другачијем формату, у коалицији са Мађарским покретом и освајају укупно 4 мандата.

Демократска странка војвођанских Мађара остварује лошији резултат на локалним изборима, излази на изборе само у Бечеју и то у оквиру поменуто коалиције са СВМ.

Политичке странке бошњачке националне мањине на локалне изборе 2016. године излазе у сличном формату као и на претходним изборима. У коалиције с већинским странкама у највећем броју случајева улазу Санџачка демократска партија (СДП). Структура коалиција се разликује од општине до општине, међутим када је реч о пет општина са највећим уделом Бошњака у укупном становништву, СДП не прати логику коалиције са републичког нивоа, ни у једној општини не улази у коалицију са Српском напредном странком. У Новом Пазару СДП улази у широку коалицију, *За европски Нови Пазар- Расим Љајић*, са СДП Србије и ЛДП-ом, али и са Странком за санџак и Бошњачком демократском заједницом и осваја највише гласова, односно 18 мандата од 47. У Тутину излази само у коалицији са СДП Србије и осваја 9 мандата од 37. У Прибоју и Пријепољу остварује лошије резултате него на изборима 2012, осваја 7 од 41 мандата, односно 13 мандата од 61.

СДА Санџака традиционално осваја најбоље резултате у Тутину, 22 мандата и Сјеници 15 мандата. У Новом Пазару осваја 11 мандата, у Пријепољу 3 мандата, док у Прибоју ступа у предизборну коалицију са Бошњачком демократском заједницом Санџака и осваја 3 мандата.

Бошњачка демократска заједница Санџака је дебитант на изборима, основана 2013. године, и излази на изборе у пет општина. Највише мандата освајају у Новом Пазару (10 мандата од 47), у Сјеници (7 мандата од 39) и у Тутину (6 мандата од 37). У Пријепољу у коалицији са Либерално демократском странком освајају 5 мандата од 61, у Прибоју 3 мандата у поменутој коалицији са СДА Санџака.

Од осталих странака на изборе излази још Санџачка народна партија и осваја 3 мандата у Новом Пазару од 47 мандата, док у Сјеници није успела да освоји довољно гласова да учествује у расподели мандата.

Тактика албанских странака на локалним изборима 2016. године се не мења, највећи број странака улази самостално у изборну трку, нарочито у Прешеву. Структура актера је слична као на изборима 2012. године, нема неких већих промена.

Партија за демократско деловање (ПДД) у Прешеву остварује исти резултат као на претходним изборима (10 мандата од 38). У Бујановцу улази у предизборну коалицију са Демократском унијом Албанаца и осваја 3 мандата више у односу на изборе 2012, (12 мандата од 41). ПДД се кандидује и у Медвеђи удружена са Демократском унијом Албанаца и осваја 3 мандата мање у односу на резултат из 2012. године (3 мандата од 35).

Демократска партија Албанаца (ДПА) је прва по броју освојених гласова у Прешеву, али осваја 3 мандата мање у односу на претходне изборе, укупно 14 мандата од 38. На овим изборима ДПА одлучује да се кандидује и у Бујановцу и друга је по броју освојених гласова у овој општини (10 мандата од 41), у Медвеђи се није кандидовала.

Покрет за демократски прогрес се кандидује само у Бујановцу и осваја два мандата мање у односу на изборе 2012. године (4 мандата од 41). У Медвеђи и Прешеву се не кандидује.

Демократска унија Албанаца у Бујановцу је у предизборној коалицији са ПДД. У Прешеву осваја 5 мандата мање у односу на изборе 2012. године (1 мандат од 38). У Медвеђи се не кандидује.

Још две странке се кандидују у Прешеву: Демократска унија долине осваја ко и на претходним изборима 2 мандата и Алтернатива за промене, дебитант на изборима, кандидује се само у Прешеву и осваја 11 мандата, што је чини другом странком по броју освојених гласова.

Када је реч о политичким странкама осталих националних мањина, резултати избора 2016. године показују већу активност мањинских странака и то словачке, русинске, а посебну пажњу ћемо посветити странкама руске националне мањине.

Хрватска национална мањине је и на овим изборима наступала у предизборним коалицијама или са мађарским странкама или са већинским странкама. Демократска заједница Хрвата је ишла у коалицију са Демократском заједницом Мађара, док је Демократски савез Хрвата Војводине склапао предизборне коалиције са већинским странакама и структура коалиција је зависила од општине до општине. Резултате коалиције ДЗВМ и ДЗХ смо навели. ДСХВ је са Демократском странком освојио 6 мандата у Сремској Митровици, Апатину 2 мандата и Бачком Петровцу 5 мандата, са Либерално демократском партијом и демократском странком су освојили 4 мандата у Бачу, док су у Сомбору и Суботици наступили заједно са претходне две странке и Социјалдемократском странком и Новом странком и освојили 4 мандата, односно 7 мандата.

На локалним изборима 2016. године ромске политичке странке, су се кандидовале и освојиле мандате у Врању (1 мандат Ромска странка јединства Врања) и Лесковцу (1 мандат Ромска странка јединство) у Бујановцу (1 мандат Уједињена партија Рома).

Словачка национална мањина је на овим изборима иступила са три странке, које су се кандидовале и самостално и у оквиру коалиције.<sup>195</sup> Самостално странке словачке националне мањине освајају мандате у: Бачкој Паланци (Странка војвођанских Словака 1 мандат), Бачком Петровцу (Словачка странка 2 мандата и Словаци напред 2 мандата). Словачка странка је у оквиру коалиције са Зеленом странком освојила по мандат у Лазаревцу, Новом

---

<sup>195</sup> Не рачунамо Зелену странку, која је формално регистрована као странка словачке националне мањине, јер је јасно да се ради о злоупотреби афирмативних мера, наведена тврдња ће бити елаборирана у наредном одељку.

Саду, а у Старој Пазови 2 мандата<sup>196</sup>, док у Оцацама наступа на истој изборној листи са коалицијом коју води Социјалистичка партија Србије. Словаци напред наступају у коалицији предвођеној Српском напредном странком у Бачкој Паланци.

Русинска национална мањина је у предизборној коалицији са Социјалдемократском странком освојила мандате у Трстенику (19 мандата), Крагујевцу (6 мандата), док Крушевцу осваја 6 мандата у Коалицији са Демократском странком. Упечатљиво је да ове коалиције нису успеле да освоје мандате у општинама Војводине, где Русини живе у највећем проценту.

Политичке странке влашке националне мањине су успеле да освоје мандат самостално једино у Мајданпеку, реч је о Влашкој странци. Наступајући у оквиру предизборне коалиције са Грађанском странком Грка Србије, освојиле су мандат на Савском Венцу и на заједничкој листи са Социјалдемократском странком освојиле су 4 мандата у Бољевцу.

Појава руских странака и њихово кандидовање на изборима широм Србије можемо издвојити као једну од специфичности избора 2016. године. Реч је о тренду злоупотребе афирмативних мера који се наставља од 2012. године. Узимајући у обзир важност и далекосежност последица ових злоупотреба, сматрамо значајним да се ова појава подробије анализира. У странама које следе покушаћемо да понудимо неке од објашњења узрока и последица злоупотреба афирмативних мера.

#### *Злоупотреба права на политичко представљање националних мањина*

Злоупотреба афирмативних мера се може сврстати у једну врсту нерегуларности изборног процеса. Међутим, није реч само о нерегуларностима, реч је о организованим акцијама злоупотребе и угрожавања права на политичко представљање националних мањина, права које је уставом и законом гарантовано. Како би се разумео целокупни друштвени и политички контекст у коме се дешавају наведене злоупотребе потребно је нагласити да је нерегуларност изборног процеса била једна од главних тема током изборне кампање 2016. године. Нарочито је било спорно проглашење листа чији су носиоци политичке странке националних мањина. Око проглашења изборних листа и тумачења правних прописа се нису могли усагласити ни надлежни органи, првенствено Републичка изборна комисија (РИК) и Управни суд (Марковић, 2017, стр. 230).

РИК има у својој надлежности на основу чл. 81 Закона о избору народних посланика да одлучи да ли нека листа испуњава услове да се кандидује као странка националне мањине. Уколико РИК утврди да је основни циљ изборне листе, односно политичке странке, представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права њених припадника, онда ту странку/коалицију проглашава мањинском листом. РИК је на основу следећих критеријумима утврђивао да ли нека изборна листа испуњава услове да буде проглашена као листа националне мањине увидом у: 1) извод из регистра политичких странака националних мањина (регистар води Министарство за локалну самоуправу и државну управу РС); 2) статут политичке странке; 3) програм политичке странке; 4) увид у политичко деловање политичке странке.

РИК заступа становиште да би свакој политичкој странци, која жели да заступа интересе неке националне мањине, једна од основних активности треба да буде учешће у

---

<sup>196</sup>У Новом Саду и Старој Пазови постоји релевантан број припадника словачке националне мањине који би могли својом подршком да обезбеде овој коалицији довољан број гласова да за освајање мандата. Међутим, имајући на уму активности Зелене странке током целе предизборне кампање, можемо оправдано претпоставити да је реч о томе да Зелена странка склапањем коалиције са Словачком странком покушава да оповргне наводе да је злоупотребила афирмативне мере.

избору чланова националног савета те националне мањине, или да, уколико нека етничка заједница нема образован свој национални савет, ресорном министарству поднесе захтев за образовање посебног бирачког списка те националне мањине.<sup>197</sup>

Анализом решења о одбијању закључује се да се као докази да политичка странка у свом редовном деловању заиста бави заступањем интереса мањине наводи:

1) Постојање посебног бирачког списка за националну мањину коју представљају или подношење захтева за формирање истог и учешће на изборима за национални савет националних мањина<sup>198</sup>.

2) Коришћење матерњег језика мањине у раду (доступност програма и статута странке на матерњим језику мањине или коришћење језика мањине на званичном сајту странке).<sup>199</sup>

3) Садржај програмских циљева- у којој мери су *специфични* и усмерени само на етничку заједницу коју представљају, а у којој мери су општи политички циљеви попут: владавина права, економија, пољопривреда и препород села и сл.<sup>200</sup>

РИК је одбио да утврди положај политичке странке националне мањине следећим изборним листама: Републиканска странка- Никола Сандуловић, Руска странка- Слободан Николић и Српско руски покрет- Слободан Димитријевић. Док су поједине изборне листе које су поднеле политичке странке националних мањина одбијене су због процедуралних разлога (непотпуна документација, непризнавање предатих потписа, фалсификовање потписа и печата и сл.): То смо ми“- Природни покрет- Владимир Захаријев, ДОКАЗАНО!- проф. Даница Грујичић- Влашка странка, и коалицији Мађарски покрет- за промене!- Демократска заједница војвођанских Мађара-Демократска заједница Хрвата.

Након одлуке РИК-а, наведене три странке су поднеле жалбу Управном суду. Управни суд је донео одлуке којима је Републиканској странци, Руској странци и Српско-руском покрету потврдио да имају положај странака националних мањина на овим изборима. Као што су медији већ писали, људи из Републиканске странке доводе се у везу са фалсификовањем потписа, али је без обзира на ове наводе Управни суд одлучио да ова странка има право да учествује на изборима као представник мађарске националне мањине.<sup>201</sup>

У неколико наврата смо поменули да је након увођења природног прага за политичке странке националних мањина неколико политичких субјеката покушало да злоупотреби ову олакшицу. Прва у реду странака са овом намером је већ поменути *Ниједан од понуђених одговора (НОПО)* која је регистрована као политичка странка влашке националне мањине. Да подсетимо политичком странком националне мањине се сматра она странка чије је деловање усмерено на представљање интереса и унапређења права припадника те националне мањине, у складу са уставом, законом и међународним стандардима, а прописано програмом и статутом странке (Закон о политичким странкама, чл. 3). У свом

<sup>197</sup>Републичка изборна комисија. Преузето 20. авг 2016, са <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php>

<sup>198</sup>Републичка изборна комисија. Преузето 20. авг 2016, са <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php>

<sup>199</sup>Докази наведени из решења о одбијању Републиканске странке, 6. април, 2016. године, *Републичка изборна комисија*. Преузето 20. авг 2016, са <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php>

<sup>200</sup>Докази наведени из решења о одбијању Руске странке, 05. април 2016. године, *Републичка изборна комисија*. Преузето 20. авг 2016, са <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php>

<sup>201</sup>Решење Управног суда бр. 77816 за листу Руске странке, Решење управног суда бр. 77824 за листу Републиканске странке, Решење Управног суда бр. 77813 за листу Српско-руски покрет.

истраживању Лончар закључује да НОПО као главни аргумент одбране истиче следеће - да би нека странка била проглашена за странку националне мањине, није неопходно да је оснују искључиво припадници националних мањина већ да је циљ политичког деловања заступање интереса националне мањине. Иако наведена тврдња јесте тачна, није нужно да представници мањини буду оснивачи странке да би иста била проглашена странком националне мањине, али је у случају НОПО јасно да је реч о чистој злоупотреби. НОПО није основана политичка странка зарад унапређења положаја и права Влаха у Србији, већ како би злоупотребила изборна правила и лакше основала странку (Лончар, 2011, стр. 129).<sup>202</sup> Коначно, оправдано се поставило питање у јавности да ли је надлежно министарство заиста имало оправданог разлога да прихвати захтев НОПО да се региструје као странка националне мањине, узимајући у обзир то да изборни програм НОПО јасно показује да циљ ове странке нема везе са унапређењем положаја влашке националне мањине.

Ситуација не била тако алармантна да се ради о изолованом инциденту, проблем је што се пракса злоупотребе афирмативних мера наставља и на изборима 2016. године. На изборима 2016. године неколико странка покушава да злоупотреби и изигра изборно законодавство. Први случај је *Зелена странка*, која је регистрована као странка словачке националне мањине и први пут се кандидује на изборима 2016. године. Као и случају НОПО јасно је да је реч о класичној злоупотреби права на политичко представљање националних мањина, како би се искористили повољнији услови за регистрацију странке.<sup>203</sup> Зелена странка, исто није ни једну реч посветила потребама словачке националне мањине, тема које је кандидовала немају никакве везе са положајем националних мањина. На изборима наступа са програмом *Зелена агенда у 100 тачака* не садржи ни једну реч не само о положају словачке националне мањине, него се у делу програма који се бави људским правима, права националних мањина ни не помињу. Говори се само о равноправности и забрани било каквог облика дискриминације. Иако регистровани као странка националне мањине, своју пажњу су усмерили на другу врсту мањине- ЛГБТ популацију и залажу се озакоњење права на брак, као и наследних права свих припадника ЛГБТ популације и законско признавање преферираног рода (жељеног пола) трансродних особа (Марковић, 2017, стр. 239).<sup>204</sup>

Зелена странка, попут НОПО, на врло очигледан начин злоупотребљава изборно законодавство и процедуру. Поред тога што ни реч током кампање није посветила правила и положају Словака у Србији, Зелена странка је поднела захтев за добијање статуса кандидата за чланство у *European Green Party (EGP)*, групацији зелених странака унутар Европског парламента.<sup>205</sup> Узимајући све наведене чињенице кристално је јасно да се овде не ради о политичкој странци националне мањине. Међутим, упркос наводима у јавности и очигледних доказа да је реч о злоупотреби Зелена странка је успела да освоји довољно

---

<sup>202</sup>На изборима 2012. године НОПО у оквиру своје изборне платформе не помиње Влахе ни једном речју, а камоли заступање и представљање интереса Влашке националне мањине. Програм са којим је НОПО наступа на изборима је *Иницијатива за спас Србије*, формиран у оквиру Нове српске политичке мисли. Од 20 тачки програма ни у једној се не помиње влашка национална мањина (Лончар, 2011, стр. 129).

<sup>203</sup>Према Закону о политичким странкама, за странку националне мањине је потребно само 1000 потписа за регистрацију у поређењу са 10000 које су потребни за странке које нису предмет афирмативне мере (чл. 7 и чл. 8). Друга олакшавајућа околност јесте што су финансијска средства која је потребно издвојити за регистровање странке националне мањине десет пута мања него у случају већинске странке.

<sup>204</sup>Поред ових тема залажу се и за успостављање социјалне правде и поштовање права запослених, децентрализацију и развој села, борбу против криминала, насиља и корупције, добробит животиња. Имају резервисан став према европским интеграцијама- приступање Европској унији мора бити балансирано са интересима домаће привреде и становништва и посебно напомињу значај борбе против екстремног национализма и захтевају демистификацију националистичких, криминалних и криминално-навијачких група које користе и крију се иза национализма (Марковић, 2017, стр. 239).

<sup>205</sup>Зелена странка. Зелена странка поднела кандидатуру у European Green Party. Преузето 27. авг 2016, са <http://www.zelenastranka.rs/saopstenja/zelena-stranka-podnela-kandidaturu-u-european-green-party-egp/>

гласова и пређе изборни праг и добије једног посланика у Народној скупштини Републике Србије.

Трећи случај странке која се декларативно залажу за права националних мањина је Републиканска странка, основана годину дана пре избора, 2015. године, као странка мађарске националне мањине. Иако су званично регистровани као политичка странка која представља примарно мађарску националну заједницу међу својим присталицама готово да и немају припаднике мађарске националне мањине. Поред тога, председник ове странке, Никола Сандуловић, је у својим јавним обраћањима истицао да је циљ деловања и рада ове странке „стварање друштва у коме ће све националне заједнице бити једнаке што значи забрану и позитивне и негативне дискриминације на основу националне припадности сваког грађанина Републике Србије“ (Марковић, 2017, стр. 222). Иако је реч о очигледном кршењу изборне процедуре које је чак и РИК наслутио, јер је одбио листу Републиканске странке, Управни суд је ту одлуку преиначио и тиме аминовао јасну злоупотребу изборног права и дозволио Републиканској странци да се кандидује на изборима.

Врло специфичан случај јесте деловање политичких странака руске националне мањине. Руска национална мањина, у смислу званичног правног и политичког признања у Србији до 2016. године суштински не постоји. Морамо напоменути да према резултатима званичног пописа становништва из 2011. године у Србији се 3247 особа декларисало као Руси.<sup>206</sup> У пописним подацима и пописној документацији, пошто броје преко 2000 припадника, Руси су исказани као посебна статистичка категорија. Међутим, до појаве политичких странака руске националне мањине није било икаквих захтева за етнокултуралним признањем идентитета руске националне мањине.

*Руска странка* је прва регистрована као странка руске националне мањине, дебитовала је на изборима 2014. године, и није успела да пређе природни праг и освоји мандат. На изборима 2016. године се кандидују поред Руске странке још и Српско руски покрет и Јединствена руска странка. Све три странке су ванпралемнтарне странке. Српско руски покрет и Руска странка се кандидују и на парламентарним и локалним изборима, док се Јединствена руска странка кандидује само на локалним изборима.

Руска странка је основана 2013. године, седиште странке је у Шапцу, а председник странке је Слободан Николић. Руска странка је поставила као декларативни циљ окупљање чланова руске националне мањине, али се анализом програма закључује да је основни циљ деловања ове странке повезивање Србије и Русије кроз интензивне економске и политичке споразуме (Марковић, 2017, стр. 222).

*Српско руски покрет* је основан 2015. године, седиште ове странке је у Београду, председник странке је Слободан Димитријевић. Ова странка на изборима наступа у оквиру коалиције Родољуби, поред ове странке ову коалицију чине и Источна алтернатива – Драган Тодоровић, Српски отаџбински фронт – Сениша Ковачевић, Српска лига – Александар Ђурђевић и Мађарска лига - ЧонгорЛеваи. Ова странка је створена по истој матрици као и Руска странка- декларативно се залаже за унапређење положаја руске националне мањине. Али је кристално јасно да је стваран циљ ове странке промоција сарадње и инсистирање не стратешком партнерству између Србије и Русије (Марковић, 2017, стр. 223 ).

---

<sup>206</sup>Национална припадност *Руси* се појављује у свим пописним циклусима од 1948. године. Највише грађана се декларисало као Руси током пописа 1948. године (13329), током наредна два пописна циклуса број припадника руске националности ће се преполовити. 1971. године се 4746 грађана Републике Србије декларисало као Руси, 1981. године 2761, 1991. године 2473, 2002. године 2588, 2011. године 3247 (Попис становништва, домаћинства и станова у Републици Србији, 2011. године- Национална припадност. (нов 2012). Преузето 13. април 2019 са <http://media.popis2011.stat.rs/2012/Nacionalna%20pripadnost-Ethnicity.pdf> стр. 14).

*Јединствена руска странка* је основана уочи избора 2016. године у Новом Саду, председник странке је Зоран Марић. На парламентарним изборима 2016. године се нису кандидовали јер је листа одбачена због утврђеног фалсификовања потписа. Али су се кандидовали у неколико општина на локалним изборима.

Интересантно је да су све руске странке врло лако сакупиле потребних 10000 потписа, иако је укупан број припадника руске националне мањине три пута мањи. Имајући у виду да је реч о странкама скромнијег политичког стажа ово је заиста подвиг. Нарочито ако узмемо у обзир потешкоће са којима се суочавају други представници националних мањина током прикупљања потписа.<sup>207</sup> Легитимно је поставити питање како су обе странке успеле тако ефикасно да прикупе свака по 10000, укупно 20000 потписа подршке за кандидовање на изборима. Исто питање је поставила и Републичка изборна комисија, која је током процедуре предаја изборних листа утврдила да је Јединствена руска странка фалсификовала потписе, конкретно реч је 4834 изјаве бирача.<sup>208</sup>

На парламентарним изборима 2016. године обе руске странке остварују запажене резултате. Руска странка осваја душло више гласова у поређењу са 2014. годином, али то није било довољно да пређе препреку природног прага и добије посланичко место (13 777 гласова, фалило јој је око 1000 гласова да освоји један мандат). Одмах иза ње по броју гласова је друга руска изборна листа- Српско руски покрет-Слободан Димитријевић са освојених 10 016 гласова. Обе листе освајају више од 20 000 гласова тако да је јасно да су за ову странку гласали и припадници већинске нације и то они бирачи који снажно подржавају идеју српско-руског партнерства и увећања руског утицаја на овим просторима (Марковић, 2017, стр. 233).

Бројни примери злоупотребе изборног законодавства су јасан знак да се мора промислити о предвиђеним решењима. Појава „фантомских“ странака, попут НОПО, Руске странке, Републиканске странке, Српско руског покрета, Зелене странке којима је признат статус политичке партије националне мањине, упркос томе што њихово деловање јасно доказује супротно, налажу да се јасно утврде критеријуми на основу којих се нека партија проглашава политичком странком националне мањине и да се свака злоупотреба афирмативне мере санкционише законом. Пошто ниједна од поменутих странака, чак и када је утврђено да изборна процедура прекршена није сносила кривичну или прекршајну одговорност јер је јавност свесно довела у заблуду, једина казна је била да се евентуално одбије кандидатура листе на изборима. Друго, различитост тумачења законских прописа од стране РИК-а и Управног суда је јасна порука да правила за проглашење изборне листе као мањинске нису јасна ни прецизна. Управни суд је у скоро свим случајевима преиначио одлуку РИК-а, иако је било јасно да је реч о грубој злоупотреби не само изборних процедура, него и изборног права.

На основу анализе резултата избора јасно је да је потребно размислити о неколико конкретних мера како би се избегле манипулације и злоупотребе изборних правила и процедура. Прво, да се смањи број потписа за кандидовање на свим нивоима избора за све политичке актере, јер уколико имамо толико злоупотреба, јасно је да је праг превисоко постављен.<sup>209</sup> Друго, потребно је да се афирмативна мера примени и на услове кандидовања,

---

<sup>207</sup> Коалиција Албанаца Прешевске долине је за парламентарне изборе 2012. године успела да прикупи потписе тек након подршке УРС-а, који је прибавио 200 потписа подршке и МуамерЗукорлић са својом странком је прикупио још 500 потписа подршке у Санџаку (Лончар, 2012, стр. 127).

<sup>208</sup> Политика. (09. апр 2016).Јединствена руска странка фалсификовала потписе. Преузето 20 март 216. године, са <https://www.politika.rs/scc/clanak/352795/Hronika/RIK-Jedinstvena-ruska-stranka-falsifikovala-potpise>

<sup>209</sup> „Izbore 2016. godine je obeležila kratka ali intenzivna izborna kampanja i različito kršenje izbornih pravila i procedura. Kršenje izbornih pravila i procedura- falsifikovanje potpisa i pečata potrebnih za registraciju liste i intervencije Republičke izborne komisije su najčešće bile vezane upravo za političke stranke nacionalnih manjina što

односно да се смањи број потписа подршке које прикупљају политичке странке националних мањина. Треће, морају се јасно утврдити критеријуми на основу којих се утврђује да ли нека странка задовољава услове да се кандидује као таква. Четврто, када се утврди да је реч о злоупотреби изборних правила и процедура, односно афирмативне мере, мора се прописати адекватна санкција.

#### 4.5 Политичке странке и начела политике интеграције националних мањина

Тема овог одељка јесте да утврдимо начела политике интеграције и поимање мултикултуралности која су дефинисана програмима већинских странака, односно странака које у својим програмским начелима као и политичким делањем нису усмерени само на националне мањине, не обраћају се само тим бирачима, већ се обраћају *широј* публици и у својим програмима покушавају да интегришу интересе различитих друштвених група. Укратко предмет анализе су све странке, осим политичких странака националних мањина. анализа програма политичких странака националних мањина су тема наредног одељка.

Однос према колективним правима, процесу интеграције, начин на који се поима национални идентитет и из њега изведен национални интерес, нам у великој мери открива начине на који политичке странке титуларне нације перципирају право на грађански статус припадника националних мањина. Ова димензија је посебно значајна уколико се узме у обзир друштвени и политички контекст у коме се развија партијски систем Србије, или како то Вукомановић наводи: „политичка дешавања у Србији су у великој мери условљена задатим оквиром мултиетничке, мултиконфесионалне и мултикултуралне структуре друштва“ (Вукомановић, 2011, 119). Дијалектички однос пројекта грађења нације већине и мањина се јасно осликава и у партијском систему, односно политичком организовању. У борби за очување свог положаја мањине захтевају у новонасталој држави учествују у расподели права и ресурса, док већина инсистира на тестирању лојалности самих мањина и сваки моменат користе да подсети мањине шта су њихове дужности чији су грађани. Србија се не може похвалити да је успела да одоли овом искушењу. Конфликтна логика „мањинске“ и „већинске“ политике (Вукомановић, 2011, 120) је резултирала формирањем моноетничких партија, скоро свака етничка група је тежила да оформи своју партију. Тако да у Србији доминирају моноетничке партије, односно доминирају „партије заједнице“ (Комшић, 2011, стр. 158). У овој јасној подели на мањинске и већинске представнике важно је проучити како то већинске странке доживљају мањине, да ли препознају и које механизме промовишу у одбрани и очувању мањинских култура и идентитета и коначно како перципирају процес интеграције националних мањина. Одговоре на побројана питања ћемо прво потражити у програмским начелима странака. Први корак у овом подухвату јесте да се одговори на питање које су то странке релевантне у Србији. Поред наведеног критеријума које су то странке у Србији релевантне, други критеријум који ћемо користити односи се на временско раздобље које је дефинисано самим насловом рада, а то је период од 2000 до 2016. године, стога ће фокус наше анализе бити програми које су политичке странке усвојиле и који су били на снази до парламентарних избора 2016. године.

---

ukazuje na postojanje nedostataka i nedorečenosti trenutnog modela političkog predstavljanja nacionalnih manjina i rešenja koje predviđa izborno zakonodavstvo.“ (Марковић, 2017, стр. 224).



#### 4.5.1. Начела политике интеграције и идентитетска питања у програмима већинских странака

Приликом анализе политичког деловања политичких партија важно је осврнути се на нормативну димензију, која подразумева изучавања партијских програма и изборних платформи које кандидују политичке партије, потом на анализу политике странака – било да су на власти, или у опозицији. У овом раду ћемо се задржати на анализи садржаја програма политичких партија доминантне етничке групе, са циљем да дефинишемо ставове странака према правима националних мањина и политици интеграције и мултикултуралности. Да бисмо увидели на којим начелима странке дефинишу своју политику интеграције и/или политику мултикултуралности, поред стандардне анализе да ли се и за која права националних мањина залажу анализираћемо њихов однос према поимању националног идентитета и националног интереса, склоност етноцентризму, односно форсирању затвореног националног дискурса и однос према интеркултуралности. У друштвима у којима се још увек мобилизација гласачког тела одвија примарно дуж етничких расцепа доминирају моноетничке партије које се врло често у свом политичком деловању позивају на етничку карту и користе занос националистичких идеја за брзу и ефикасну мобилизацију бирача. У таквим друштвима, у партијском простору најчешће постоји вечита борба између глорификовања вредности већинске нације и притужби националних мањина да су угрожене и константно изложене притиску већине да се асимилију. Управо је један од одговора представника националних мањина на већинско грађење нације било формирање политичких странака и покрета који примарно представљају интересе етничких заједница и то оних које су искључене из концепта већинског грађења нације. С друге стране, већинске странке имају такође врло различите ставове према правима националних мањина, нарочито према колективним правима, а самим тим и према политици интеграције. У недостатку конкретних ставова о правима националних мањина као таквим, однос према интеграцији ћемо утврдити посредно анализом ставова о целовитости Србије, односно ставова о процесу регионализације и децентрализације.

*Које странке су релевантне у Србији?*

У случају слабо институционализованих партијских система велики је изазов одредити које су то странке релевантне, поготово што свака фаза развоја партијског система, барем у случају Србије, има за протагонисту различиту странку. Укључивање свих странака у анализу би било не само презахтевно, већ и методолошки упитно јер би анализа постала незграпна и исувише дескриптивна, чиме се и сама употребљивост налаза доводи у питање.

У избору узорка, односно релевантних странака у великој мери ћемо се ослањати на критеријуме релевантности које су користили у својој анализи Спасојевић и Стојиљковић. Критеријуме релевантности наведени аутори изводе ослањајући се пре свега на приступ Ђованија Сарторија, односно употребу коалиционог и уцењивачког потенцијала странака (Спасојевић & Стојиљковић, 2020). Сартори уводи појам коалиционог и уцењивачког потенцијала као одговор на различите покушаје да се критеријуми релевантности темеље на квантитативним подацима попут: броја освојених гласова, самосталан излазак на изборе, учешће у неколико изборних циклуса и сл. (Sartori, 2002). Коалициони потенцијал подразумева да дату странку друге странке виде као подесну за улазак у коалицију, чиме дата странка постаје релевантан фактор за склапање владајуће већине (Sartori, 2002, p. 110). Уцењивачки потенцијал странке се огледа у томе да њена постојање и изборна снага могу да мењају правац надметања међу странкама усмереним на преузимање власти, присиљавајући их да уже или шире коалиције (Sartori, 2002, pp. 111-112)

Сарторијеви критеријуми су дизајнирани да обухвате и радикалне или екстремне странке у поларизованим системима (Спасојевић&Стојиљковић 2020, стр. 59), тзв. антисистемске странке, што је у случају нашег истраживања изузетно корисно јер нам дозвољавају да у анализи уврстимо и странке попут СРС-а које након 2000. године заузима антисистемску позицију и на њој истрајава до 2016. године и неких других по изборној снази слабијих странака, али са аспекта калкулација током формирања владајуће већине, важне језичке на ваги.

Узимајући све наведено у обзир, приликом дефинисања узорка се мора чувати равнотежа између странака, које су некада имале и које данас имају статус релевантне странке, са посебним сентиментом за оне које су повремено искакале на главну сцену и знатно утицале на даљи ток (Спасојевић & Стојиљковић, 2021, стр. 63). Ослањајући се на принцип релевантности партија које су утврдили Спасојевић и Стојиљковић узорак истраживања ће обухватити три групе партија. Прва група су партије које су кључне за анализу разумевања темељних линија подела у Србији, ту спадају: СПС, ДС, СРС, СНС (након 2008. године) и ДСС. Другу групу чине оне странке које су утицале на целокупни смер такмичењима у одређеним периодима, али немају потпуни временски континуитет. Ту се убрајају пре свега: Г17, ЛДП и Двери.<sup>210</sup> Трећу групу странака чине оне које нису играле најважније улоге, али чије је деловање утицао на понашање и такмичење других актера. Примери тих странака су: СДП Србије, СВМ, Јединствена Србија и Доста је било (Спасојевић & Стојиљковић 2020, стр. 63). Имајући у виду специфичност предмета истраживања у овом раду у истраживачки узорак ћемо укључити још ЛСВ, док смо из анализе искључили Јединствено Србију јер није релевантна за предмет истраживања у овом раду и током задња три изборна циклуса не учествује на изборима. ЛСВ ћемо сврстати у трећу групу. Одговор зашто смо укључили ЛСВ је једноставан, са аспекта положаја националних мањина реч је о врло релевантном актеру. Њихова релевантност се огледа у коалиционом потенцијалу као странка која није моноетничка и која тежи да у својим редовима окупи припаднике различитих етничких заједница. Такође, ЛСВ је саставни део различитих сазива влада од 2000. године, а друга њихова особеност се огледа у томе што се ЛСВ, уз СДП Србије, једине могу класификовати као мултиетничке странке. Све наведено указује на њихову релевантност, односно њихово неукључивање може да утиче, у великој мери, на ваљаност налаза који ће произићи из ове анализе.

*Српска напредна странка (СНС)*<sup>211</sup> у програмској платформи *Бела књига- Програмом до промена* исцрпно износи основне принципе свог политичког деловања и између осталог дефинише и начела политике заштите националних мањина и разрађује их детаљније од већине странака. СНС себе дефинише као политичку организацију „јасног демократског опредељења, чији је циљ спровођење државотворне политике, заштита виталних националних интереса, унапређење људских права, реалан и убрзан економски развој“ (Бела књига, 2011, стр. 2). Као три основна циља за која се залаже СНС издваја: економски развој, владавину права и улазак Србије у ЕУ (Бела књига СНС, 2008, стр. 1). Формирање СНС је била једна од тектонских промена у политичком животу која је довела до смањења степена

<sup>210</sup>Из ове категорије смо искључили СПО, који се изузимајући изборе 2000. године, не може више сврстати у релевантне странке, ни са аспекта коалиционог ни са аспекта уцењивачког потенцијала. Спасојевић и Стојиљковић су у своју анализу уврстили и раздобље деведесетих година, и то је разлог зашто је у узорак сврстана и ова странка.

<sup>211</sup>СНС је тренутно странка са најбројнијим чланством и највећим политичким утицајем. СНС је на челу владајуће коалиције која има апсолутну већину у парламенту. Током владавине ове коалиције одвијају се два врло важна процеса која се директно тичу положаја националних мањина и у којима СНС има активну водећу улогу. Први процес је отварање поглавља 23, посвећеног реформи правосуђа и основним људским правима и поглавља 24, посвећеног правди, слободи и безбедности. У оквиру поглавља 23, третира се и положај и права националних мањина ; други процес јесте промена два кључна закона која регулишу област права националних мањина: Закон о заштити права и слобода националних мањина и Закон о националним саветима националних мањина.

поларизације партијског система Србије. Из идеолошке перспективе и перспективе партијског система појава СНС-а је јасан индикатор преласка из система поларизованог плурализма у умерени плурализам (Спасојевић & Стојиљковић 2020, стр. 93). Изласком фракције предвођене Николићем и Вучићем из радикала нестаје антисистемска странка са највећом бирачком подршком, што коначно доводи до тога да политичке наддетерминате, попут Косова и Метохије и уласка у ЕУ, губе своју снагу као фактори са најјачим утицајем на расподелу бирачке подршке. Окретање СНС ка ЕУ и преврат који ова странка доживљава Стојиљковић описује као реформску програмску еволуцију односно „хадезеизацију“ напредњака (Стојиљковић, 2012, стр. 16). Ово је био последњи корак у формирању проевропског *mainstream-a* иза ког стоји доминантна већина грађана Србије. СНС је током грађења имица уложила велике напоре да се дистанцира од своје радикалске прошлости, а у процесу легитимизације ове странке као демократске кључан корак је био заокрет у политикама идентитета. Овај заокрет је ишао у два смера: прво, дистанцирање од *радикалског пројекта Велике Србије* и прихватање идеје да је Србија мултикултурално друштво и истицање значаја права националних мањина, макар формално; друго, маргинализовање значаја косовског питања као фактора расподеле бирачке подршке. Овим „коперниканским“ обртом СНС силовито улази у центар политичког поља чиме значајно увећава свој коалициони потенцијал (Спасојевић & Стојиљковић, 2020, 94).

Задатак који је имала СНС пред собом јесте да до тада доминантна идентитетска питања, у првом реду Косова и Метохије гурну у други план. Разлог је једноставан, циљ СНС је да је био да се прикажу као нова странка, а за то је био неопходан раскид са радикалском традицијом, која се као странка профилисала управо на идентитетским темама. То је разлог зашто је програм СНС снажно усмерен на економске теме и привредни развој. СНС спас од откривања правог лица налазе у промовисању идеје снажне и економски јаке Србије.<sup>212</sup>

На први поглед један од првих показатеља да је СНС одустао од терминологије етноцентризма јесте смањење интензитета употребе кованице „српски народ“ и њена супституција термином „грађани Србије“. И заиста у највећем броју случајева СНС се обраћа грађанима Србије и покушава да себе представи као заступника интереса свих грађана Србије, а не примарно српског народа, као што то чине радикали, ДСС или Двери (Бела књига 2011, стр. 41). Други велики отклон у овом правцу јесте покушај СНС да себе представи као странку националних мањина, томе је чак посвећен и један одељак програма (Бела књига 2011, стр. 43-45). СНС је једина већинска странка која на експлицитан начин себе категорише као странку националних мањина, за ову тврдњу ни једна друга странка није имала храбрости. У поменутом одељку СНС наглашава да она као „политичка организација која осим припадника већинског српског народа окупља припаднике више десетина етничких заједница које живе на територији Републике Србије и одлучно се боре за то да припадници мањинских националних заједница буду непосредно укључени у одлучивање о свим друштвеним и државним питањима, на свим нивоима власти“ (Бела књига 2011, стр. 43). Ова програмска одредница може да се тумачи као истинска промена имица странке или као још један стратешки потез руководства странке да увећа свој коалициони потенцијал пред изборе који следе. И заиста на изборима 2012. године СНС улази у коалицију са неколико мањинских странака и на својој листи места проналази неколико мањинских представника. Осмишљена стратегија доноси и резултате. На изборима 2012. године СНС осваја највише гласова, а захваљујући увећању коалиционог потенцијала и формира владу са СПС-ом и УРС-ом. Такође СНС улази у коалицију са водећим мањинским странкама.

---

<sup>212</sup>Ово је био мото председничке кампање Александра Вучића 2017. године, а главни слоган био је „Брже-Јаче-Боље“, Вучић- Наша политика је снажна и економски јака Србија (11 март 2017). Преузето са <https://www.youtube.com/watch?v=rJTU6ooRec>

Поред наведеног у овом одељку СНС истиче: „да се као странка поноси етничком разноликошћу Србије“ (Бела књига, 2011, стр. 43) и види је као шансу за успостављање бољих привредних, политичких и културних веза са земљама региона и Европе (Бела књига, 2011, стр. 45). Чини се да ту почиње и завршава се функционални приступ мултикултуралности СНС-а. Наиме, у поглављу пре тога јасно карактеришу Србију као етнички хетерогену државу (Бела књига, 2011, стр. 40), тако да остаје нејасно да ли СНС Србију види као етнички разнолику мултинационалну државу, да ли као етнички хетерогену државу или је у питању само термиолошка конфузија. Упркос овој недоречености у програму, СНС доста детаљно разрађује концепт заштите мањинских права. Ова странка препознаје концепт колективних права националних мањина и везује их претежно за област културне аутономије, али уз напомену да предвиђа и активне афирмативне мере како би се постигла одговарајућа заступљеност националних мањина у јавним службама, органима државне власти и локалне самоуправе (Бела књига, 2011, стр. 44), што већина странака не помиње експлицитно. Као директне партнере приликом имплементације политика које се тичу промовисања и заштите права националних мањина, СНС препознаје савете националних мањина. Морам напоменути да савете националних мањина у свом програму експлицитно помиње само СНС, давајући им врло важну улогу и представљајући их као кључна тела у репрезентацији интереса различитих етничких заједница.<sup>213</sup> Такође се наводи да било какво угрожавање индивидуалних и колективних права националних мањина „представља директан удар на виталне државне и националне интересе Србије“ (Бела књига, 2011, стр. 43). Ова формулација је прилично оштра и буди наду да СНС заиста јесте посвећена демократској интегративној политици и да залагање за ефективно и равномерно учешће националних мањина и већине у свим аспектима социјалног, економског и културног живота није само празна фраза. Овако јасно залагање за примену и афирмативних мера је велики искорак за једну конзервативну странку. Међутим СНС, као и већина странака, није у програму успела да усклади политике форсирања заштите српског националног идентитета са промовисањем заштите идентитета мањинских заједница тако да не иду на уштрб један другог. Ову тврдњу образлажемо следећим аргументима. Прво смо већ поменули у програму су своје место нашле програмске одреднице из којих је јасно да СНС види као свој задатак одбрану националних интереса српског народа. Друго, у одељку *Целовита и децентрализована Србија* се наводи листа императива којима ће се водити политика странке, а приоритет имају питања која се тичу пре свега положаја српског народа, прво на Косову и Метохији, затим у Хрватској и Републици Српској. Остале три тачке су посвећене општим друштвеним темама попут равномерно регионални развој, прекогранична и регионална сарадња и децентрализација и јачање локалних самоуправа (Бела књига 2011, стр. 46). Да су интереси или специфичности интереса националних мањина интегрисани, односно узети у обзир у неким од ових питања, могло би се тврдити да је СНС у свом програму успео да успостави неки вид баланса између заступања интереса већине и мањине, али с обзиром да то није случај, можемо закључити да је амбиција СНС да себе представи као странку националне мањине ипак била претерана.

Када је реч о Косову и Метохији, СНС, као и свака друга странка која рачуна на велику изборну подршку инсистира на томе да су Косово и Метохија саставни део Србије и да никада неће признати независност Косова (Бела књига, 2011, стр. 37). Решавање Косовског питања виде као проблем који оптерећује прошлост, садашњост, али и будућност српског и албанског народа. Међутим иако инсистирају на томе да је Косово саставни део Србије, напредњаци ипак показују извесни степен прагмантизма у сагледавању овог питања. Прво, питање Косова и Метохије се примарно посматра кроз српско-албанске односе! Не инсистира се толико на одбрани Косова, већ на налажењу трајног и одрживог решења. У

---

<sup>213</sup> Ова тенденција је врло уочљива и у официјалној политици, једини представници националних мањина у оквиру поглавља 23 јесу били управо национални савети. Исти је случај и са консултацијама приликом промене два поменута закона која се баве националних мањинама.

фокусу није повраћај Косова под окриље Србије већ на одбрани српских интереса на Косову. Црвена линија коју су поставили напредњаци јесте „узимање у обзир *минимума* (К.М.) националних интереса државе Србије и српског народа“ и негирање чињенице да је „Косово српско колико и албанско“ (Бела књига, 2011, стр. 37). СНС је једина странка која овакву тврдњу износи овако јасно у свом програму! Друге странке често само инсистирају на прогону Срба, неправди која је нанета српској држави и народу да ли од међународне заједнице или Албанаца са Косова или на значају које Косово има као део српске националне традиције историје и идентитета, само СНС отвара солуцију признања да је Косово албанско колико и српско. СНС не износи неко конкретно решење косовског питања, што није ни реално очекивати, али се залаже за почетак преговора. Као основне принципе којима ће се СНС руководити у процесу преговора можемо издвојити следеће: инсистира се да будуће решење мора бити трајно, а не привремено; сваки споразум мора имати болне уступке обе стране; будући споразум мора бити компромисно решење и резултат консензуса политичких актера и свих укључених страна и потврђен на референдуму од стране грађана; неприхватљиво је укидање српских институција на северу Косова. Из дате листе јасно је да ниједан принцип који прокламован није испоштован.

Након анализе програма можемо закључити да СНС, иако има доста отворенији став према националним мањинама него раније, док су били део СРС, и даље остаје на линији конзервативног приступа политици интеграције. У програму доминира брига за српске националне интересе, упркос отвореном признању мултиетничности друштва и покушају да се СНС представи као странка која је способна да представља и већинске и мањинске интересе, Афирмишу се колективна права националних мањина, али се мало се говори о међуетничкој сарадњи, а вредности интеркултуралности се не препознају ни као појам. Однос СНС-а према националним мањинама креће се између националистичке прошлости и програмске трансформације у правцу европских вредности – наглашеног медијског патриотизма и програмског опредељења за неке принципе мултикултурализма (Марковић & Лутовац, 2017, стр. 306). Уколико анализи програмских начела додамо и анализу политичке стратегије са којом наступа СНС након освајања власти, јасно је да је СНС преузео испробану тактику од ДС када је реч о односима са припадницима националних мањина. Склопљени су договори са кључним мањинским представницима, што подразумева да су се мањинске странке јављале као партнери да ли у оквиру предизборних или постизборних коалиција. Сарадња са представницима мањина има за циљ две ствари. Прво да се докаже демократски кредибилитет странке, али и капацитет и потенцијал за вођење државе, што подразумева и решавање међуетничких односа. Након помирења бивших *радикала* и представника мањина не постоји ризик да ће се мањински представници устати против коалиције коју предводи СНС. Друго, сарадња са представницима мањина увећава коалициони потенцијал странке, што је у изградњи новог имица било неопходно. Како би СНС могао да убеди међународну, стручну и мањинску јавност да се промена заиста десила, био му је потребан јак савезник међу мањинама. Логичан корак је био да се добије подршка најјаче политичке странке националних мањина, односно СВМ-а. Подршка СВМ-а је била потребна и како би СНС могао да преузме контролу и над покрајинским властима на изборима 2016. године.<sup>214</sup> Након освајања власти у АП Војводини, СНС на челу са Александром Вучићем је заокружио контролу на сва три нивоа власти. Важно је напоменути да преузимање власти у АП Војводини не би ишло тако глатко да је СВМ остао у опозицији и да није ушао у савез са владајућом странком. Други разлог зашто је овај савез битан јесте јер је утицај ове коалиција оставио велики траг на даље конципирање мањинске политике. И овде пре свега мислимо на поменуте промене Закона о националним саветима националних

---

<sup>214</sup> Да подсетимо СВМ је две године успешно балансирао између подршке републичкој власти на челу са СНС и покрајинској власти на челу са ДС. Такође су се током те две године и припремале коалиције у општинама са представницима СНС. Морамо напоменути да је и међусобно подржавање председника Мађарске, Орбана и председника Србије, Вучића убрзало и учврстило савезништво између СНС и СВМ.

мањина, али и мере које су усвојене током утврђивања Акционог плана за остваривање права националних мањина, предвиђен Акционим планом за преговарачко поглавље 23- Правосуђе и основна права. Све мере које су донете су се првенствено тичале дефинисања статуса националних савета и усклађивања надлежности мањинских самоуправа са законом и Уставом РС.<sup>215</sup> Савезништво СНС-а и СВМ-а је још једном одвео СВМ у прилику да има пресудан утицај на законска решења која ће бити усвојена, чиме СВМ сноси и један део одговорности за процесе који следе.

*Социјалистичка партија Србије (СПС)* након промена 2000. године усваја нови програм којим покушава да ревитализује своју позицију на политичкој сцени. Програм 2000. године је један у низу покушаја СПС-а да редефинише своју идеолошку позицију и програмске циљеве како би се прилагодила новим околностима које су наступиле након промена 2000. године и тако обезбедила себи шансу да уђу за трку освајање власти. Пут који је започео СПС подразумевао је да СПС утврди своју левичарску орјентацију и позицију, али и да се изјасни и јасно покаже приврженост демократским начелима.

У Програму 2000. године СПС у први план истиче своју приврженост основним вредностима и идеалима социјализма, у које убраја: слободу и независност, мир, социјалну правду и солидарност, равноправност свих људи и народа, патриотизам и стваралаштво (Програм 2000, стр. 3). Истицање демократских вредности и начела није у првом плану, као што је то у случају других странака. СПС у програму покушава да утврди своју позицију као странке левице. Анализом програмских одредби можемо закључити да је сврха новог програма повраћај наклоности *старих* бирача, и да им покаже да СПС остаје једина *права* социјалистичка странка на партијској сцени тадашње Југославије.

Као примарни циљ се наводи одбрана слободе, суверенитета и територијалног интегритета наше државе, част и достојанство читавог народа (Програм 2000, стр. 5). Очување јединства Србије и СР Југославије се јавља као основни циљ СПС-а од 2000. године до данас. СПС се није залагао попут Г17 плус или ЛДП за брзо разграничење са Црном Гором, већ се залагао за очување државно-правне и политичке независности и самосталности СР Југославије.<sup>216</sup> У програму 2003. године заузимају исти став, противе мењању статуса и положаја СР Југославије, осврћући се на формирање Државне заједнице Србије и Црне Горе, а новоформрану државу оцењују као „провизоријум“. Социјалисти сматрају да је у интересу грађана Србије и Црне Горе да и даље живе у заједничкој држави под истим именом Југославија (Програм 2003, 7). СПС није био до краја јасан на којим принципима би почивало ово „повезивање“ Србије и Црне Горе.<sup>217</sup> Залагање за целовитост Србије се јасно види и о ставу о Косову и Метохији. Наглашава се да је то интегрални и неодвојиви део Републике Србије. Сва дешавања на Косову и Метохији се посматрају из угла да је НАТО извршио агресију на СР Југославију 1999. године и доводе у питање легитимитет одлука мисија КФОР и УМНИК и подсећају на одговорност међународне заједнице у решавању Косовског питања. СПС захтева да се омогући наставак процеса који ће резултирати

---

<sup>215</sup>Уставни суд (УС) је у јануару 2013. године покренуо поступак за утврђивање уставности појединих одредби Закона о националним саветима националних мањина. Јануара 2014. године донета УС је донео одлуку којом је потврдио да је више одредби Закона о националним саветима националних мањина нису у сагласности са Уставом. Последнице одлуке Уставног суда смо детаљније образложили у одељку *Национални савети националних мањина*.

<sup>216</sup>У одељку посвећеном демократији, суверенитету и територијалном интегритету захтеви за независношћу Црне Горе и њен излазак из СР Југославије се доживљавају као „пузећа“ сецесија државног и политичког руководства у Црној Гори, која има за циљ да дестабилизује и сруши легалне и легитимне органе СР Југославије (Програм 2000, стр. 85).

<sup>217</sup>„Социјалисти су и даље за заједничку државу Србије и Црне Горе конституисану на принципима равноправности са минимумом функција које проистичу из заједничких интереса, а које мора имати свака држава. Такво повезивање Србије и Црне Горе у интересу је грађана и Србије и Црне Горе.“ (Програм 2000, стр. 7).

политичким решењем Косовског проблема уз поштовање два принципа. Први принцип подразумева равноправност грађана, свих националних заједница и етничких група који живе на тој територији. Други принцип се тиче поштовање суверенитета и територијалне целовитости Србије и Југославије (Програм СПС, 2000, стр. 89-90). Исто становиште се заступа у Програму из 2003. уз допуну да се Косово и Метохија дефинишу као приоритетно, национално, етничко, историјско и државно питање српског народа. (Програм СПС, 2003, стр. 8). Осим противљења да се призна независност Косова и подсећања представника међународне заједнице на обавезе које проистичу из Резолуције 1244 УН, СПС не предвиђа никаква конкретна решења. Упоредивањем програма из 2000 и 2003. године највећи искорак који је направљен је у прихватању европских интеграција као стратешког циља коме тежи Србија, док се улазак у НАТО и даље одлучно одбија због нелегалног и нелегитимног напада на СРЈ 1999. године (Програм СПС, 2003, стр. 3). Интересантно је да се само АП Косову јасно признаје мултиетнички, мултинационални и мултиконфесионални карактер друштва док се у том контексту, барем не тако експлицитно не наводе ни АП Војводина ни Србија. У програму 2000. године се Србија дефинише као грађанска држава у којој је слободно испољавање „етничког и националног осећања“. Из речника програма је избачен термин народа и народности који се користио 90тих година, то је очекиван искорак, необично је што СПС препознаје двојни *културни* идентитет појединца и етничких заједница, а у повезивању различитих култура виде шансу за попуштање међуетничких напетости (Програм СПС, 2000, стр. 80). Две напомене се овде морају изнети, прво, говори се о двојном културном не и националном идентитету. Иако ова идеја није разрађена у програму, можемо наслутити да је реч о једној врсти обнове идеје да се створи ако не национални, онда барем културни идентитет који би надишао међуетничке односе. Друго, концепт двојног културног идентитета је као идеја напуштен већ у следећем програму, што имплицира да СПС није препознао интерес у томе да промовише ову идеју, чак је направљен, неко би рекао, очекивани корак назад у сигурно окриље национализма. Очување целовитости Србије остаје снажно програмско упориште СПС и након реформи програма 2003. године, тако да се социјалисти и даље одлучно противе сваком дељењу земље по етничким и регионалним мерилима, јер то значи атомизацију и дробљење државе (Програм СПС, 2003, стр. 7). У новом програму из 2010. године СПС даје помало опречна тумачења карактера српске државе и друштва. Прво, инсистира на томе да је Србија грађанска држава у којој примат има идентитет српског народа, док се само пар пасуса касније истиче да је Србија „мултиетничко, мултирелигијско и мултикултурално друштво у којој се једнако вреднују права појединца и права националних мањина“ (Програм СПС, 2010, стр. 14). Из реченог је јасно да је за СПС неприхватљиво да се решења за статус националних мањина налазе у доменима територијалне или политичке аутономије.<sup>218</sup> Социјалисти су у свим својим програмима јасно рекли да се противе сваком даљем дељењу земље по регионалним или етничким мерилима, и то виде као цепање Србије и угрожавање стабилности друштва (Програм СПС 2000, стр. 86), (Програм СПС 2003, стр. 7) и (Програм 2010, стр. 20).

Начела заштите и права националних мањина у програмским одредницама СПС су јасно ограничена доменима културне аутономије. Кад је реч о признавању колективних права националним мањинама, она су јасно дефинисана Програмом из 2003. године, док се у програму из 2000. године не помињу, макар не експлицитно. Признаје се право на очување националног и културног идентитета националним мањина, али се не помињу нигде као титулари колективна права. У програму 2003. године више се пажње посвећује правима националних мањина. Поред поштовање принципа равноправности међу етничким заједницама и забране сваке врсте дискриминације, препознају се и културна права, право на

---

<sup>218</sup>Одређена међународно призната колективна права, односе се на појединце, припаднике националних мањина. Та права могу укључивати културну, али не и политичку аутономију. Према међународно усвојеним критеријумима националне мањине немају право самоопредељења, укључујући и могућност отцепљења“ (Програм СПС, 2003, стр. 9).

службену употребу језика и писма и право на информисање као међународно призната колективна права. Међутим и овде СПС остаје недоречен, и говори о колективним правима као правима која се односе на појединце (Програм СПС, 2003, стр. 9) нигде се не помињу етничке заједнице као титулари права. У програму из 2010. године се чини корак даље, па се препознају и проблеми са којима се суочавају мањинске групе, ту спадају: изложеност дискриминацији, насиљу и неједнаком третману у друштву. Решавање ових проблема СПС сматра тестом степена деморкратичности нашег друштва (Програм 2010, стр. 17). Овде се види један јасан искорак у позитивном смеру. Али, исто тако социјалисти у неколико наврата истичу како је држава Србија урадила много на унапређењу положаја мањинских група. У свом програму из 2010. године, политику интеграције СПС дефинише на следећим начелима: 1) признају се колективна права националних мањина, 2) јасно се истиче противљење било каквом смањењу опсега и нивоа права, 3) противљење сегрегацији и гетоизацији националних мањина, 3) истиче се да се, поред гарантованих права, националним мањинама не признаје и право на самоопредељење и осуђује се свако манипулисање мањинским питањем које би нарушило територијални интегритет државе Србије (Програм 2010, стр. 18-19). Овде видимо континуитет перспективе из које се посматрају права националних мањина, сваки искорак и сваки захтев који иде ван домена културне аутономије СПС види као претњу територијалном интегритету државе. А политичке актере који иступају са захтевима за увођење територијине или политичке аутономије оцењују као националистичке и сепаратистичке. У програму из 2000. године и наводе да је реч о политичким покретима са територије АП Војводине и из Рашког округа, осврћући се на странке мађарске и бошњачке националне мањине (Програм СПС, 2000, стр. 86). У програму из 2010. године се отворено оптужују поједине странке, превасходно мањинске странке, да злоупотребљавају права и институције заштите националних мањина користећи их за политичку самоизлацију и гетоизацију националних мањина (Програм СПС 2010, стр. 19).

СПС сада отворено признаје колективна права националних мањина, али ипак задржава један конзервативан приступ политици интеграције, који питање права и статуса националних мањина посматра пре свега из угла демократске стабилности. А етничку хетерогеност друштва доживљава као нужност која је дата, где се разлике толеришу, јер је то неопходно. Другим речима, на међуетничке разлике се гледа прагматично, а не вредносно.

*Демократска странка (ДС)* често перципирана као савезник националних мањина, што заиста и јесте била у односу на друге политичке странке, нарочито у периоду пред и након 2000. године. Ову тврдњу поткрепљујемо следећим аргументима. Прво, представници националних мањина су у време етничких напетости током 90-их година 20. века у грађански оријентисаном ДС-у имали политички ослонац, што је коначно и резултирало уласком тадашњих мањинских странака у коалицију ДОС. Друго, током свих изборних циклуса након 2000. године постоји резервисана места за представнике националних мањина на листи ДС-а. Иако се отворено залагала за једнакост свих грађана и стварање демократског и грађанског друштва, њен однос према поимању националног идентитета и интереса је на самом почетку њеног деловања био доста ексклузивистички. Овде пре свега мислимо на Програм из 1990. године, где ДС промовише изразито националистичко схватање државе и нације (Вукомановић, 2005, стр. 53). Овакав став је сигурно одраз околности који су уследиле а то је распад СФРЈ и етнонационалистичке грознице која је потресла цело друштво, а не само партијску сцену. Искорак у добром правцу је направљен већ 1995. године, када се у Програму ДС јасно наводи да „припадници националних мањина морају имати најшира грађанска и људска права и заштиту индивидуалних и националних права у складу са међународним уговорима и конвенцијама и стандардима западноевропских демократија“ (Вукомановић, 2011 стр. 124). У програму ДС-а донетом 2001. године прихватају се национална и верска толеранција као темељне вредности, а заштита права националних



мањина постаје и остаје једно од кључних програмских становишта ДС-а.<sup>219</sup> Међутим, као први циљ ДС-а након промена 2000. године остаје „демократска, јака, међународно призната, уважена српска држава која штити права својих грађана“ (Програм ДС 2001, стр. 18). Исто тако језичке конструкције попут „национална вредност“, „народ“, „национално биће и карактер“, „српска држава“ на моменте доминирају над грађанским концептом и терминима као што је друштво (Божовић, 2013, стр. 38). Овакав приступ можемо тумачити као један показатељ неспремности ДС-а да јасну предност да мултикултуралном концепту грађанства, мада се мора нагласити да у програму ДС-а нема одредби које јасно упућују на то да је припадништво већинској нацији конститутивни елемент грађанског идентитета. Иако се ДС залаже за заштиту мањинског идентитета и промовише права националних мањина, прихватила је уставно решење из члана 1 *Устава Републике Србије*, којим се јасно истиче да је Србија држава „српског народа и свих грађана који у њој живе“. Овај члан Устава се неретко тумачио као афирмација политике да се припадници осталих народа, односно националних мањина категоришу као грађани другог реда. Иако одјеке величања српске нације и њене апсолутне доминације не можемо видети у програмским начелима ДС-а, демократе пристају да оваква прокламација постане део највишег правног акта једне државе. Уз сво уважавање околности у којима се дати Устав донео, који је резултат широког консензуса кључних политичких актера- од партија некадашњег ДС-а, са ДСС-ом и ДС-ом, на челу па све до опозиционог СРС-а, чињеница остаје да је ДС дала подршку оваквој формулацији и није улагала напоре да након доласка на власт наведени члан измени и направи очекивани искорак ка прихватању либерално-плуралистичког концепта грађанства. Међутим са процесом консолидације демократије у Србији, ДС постаје доста флексибилнији по питању начина на који ће се водити политика интеграције мањинских заједница. Из анализе изборних програма 2007. и 2008. године постаје јасно да ДС прави искорак, у односу на програмске одредбе из 2001. године, истиче се мултикултуралност србијанског друштва, промовише се сарадња са различитим националним мањинама стварањем мултиетничких изборних листа (Изборни програм *Зато што живот не може да чека*, 2007, стр. 4) и (Изборни програм *За бољи живот грађана*, 2008, стр. 4). Мултиетничност србијанског друштва се истиче као једна од главних одлика и у програмском документу из 2015. године, где се Србија јасно дефинише као мултиетничко друштво и залаже се за мањинска права, политичку и верску толеранцију.<sup>220</sup> Овим приступом се ДС удаљава од становишта по коме се решавање статуса националних мањина посматра искључиво из перспективе демократске стабилности. У програмским начелима Демократске странке из 2015 године не постоји посебан део програма који се бави људским и мањинским правима, али се наводи неколико конкретних решења, пре свега у области културе и информисања, попут обезбеђивања програмских садржаја на језицима националних мањина, противљења приватизацији медија националних мањина, формирања регионалног сервиса за Централну Србију који ће обезбедити информисање на језицима националних заједница и развоја образовних и културних програма који третирају питање мањинских група.<sup>221</sup> Иако у свом програму врло оскудно обрађују проблематику политике према мањинама, ова странка је током свог политичког деловања често сарађивала са мањинским странкама, али је и привлачила гласове мањинског дела бирачког тела. ДС је на мултикултуралност гледао из вредносног угла, а у пракси се залагао за укључивање националних мањина у политички и друштвени живот. ДС је често као своју предност, нарочито током изборних кампања, наводила то да она привлачи гласаче различитих етничких заједница и истицала мултиетнички карактер изборних листа чиме је хтела да покаже свој потенцијал да уједини Србију (Изборни програм 2007 *Зато што живот не може да чека*). Из наведеног је јасно да је највећи број

<sup>219</sup>“Социјална, национална и регионална разноликост нашег друштва изискује радикално демократски приступ. у коме сваки човек добија своју шансу и признање. Наша обавеза је да применимо највише стандарде мањинских права, политичке и верске толеранције.“ (Програм ДС 2001, стр. 6-7).

<sup>220</sup>Програм Демократске странке. Преузето 24. марта 2016, са <http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-program.pdf>

<sup>221</sup>Програм Демократске странке. Преузето 24. марта 2016, са <http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-program.pdf>.

програмских одредница усмерен на промоцију и заштиту културне аутономије националних мањина, уз један већи искорак ка промовисању афирмативних мера који се односе пре свега на интензивнију политичку интеграцију националних мањина у институције система, овде пре свега мислимо на активно укључивање припадника националних мањина на изборне листе, чиме се олакшао пут за њихово укључивање у органе власти, односно процес одлучивања. Из политике Демократске странке коју је водила док је била на власти у периоду између 2008 и 2012. године, јасно је да се као странка није залагала за политику *бенигног занемаривања разлика*, пошто се за индивидуална и колективна права националних мањина залагала и нормативно и суштински.<sup>222</sup> Поред свих уложених напора да промовишу мањинска права, поглед ДС на аутономију националних мањина је и даље ограничен културним доменима. Постоје извесни искораци у смислу прихватања концепта аутономије-прихвата се право мањина да учествују у доношењу одлука у питањима која су од суштинског значаја за националне мањине, али се партиципација мањина у питањима која се тичу друштвене заједнице као целине и даље прећуткује. Поглед ДС-а на начин на који мањине остварују политичку једнакост, остаје конзервативан, јер упркос томе што су као већинска странка имали највећи потенцијал да привуку, како бираче тако и кандидате, из редова националних мањина, нису успели да тај потенцијал развију и да изграде странку са јачим мултиетничким капацитетима. Чини се да ДС, као владајућа странка није имала у проактивну улогу у решавању мањинског питања, често се током овог процеса ослањала на политичке странке националних мањина и повлачила се пред њиховим захтевима. ДС је попут свих осталих странака у Србији препуштала мањинама да проблеме у свом *дворишту* решавају сами и није улагала напоре да изгради интензивније односе између доминантне нације и националних мањина и тако ослаби процес сегрегације националних мањина. Све наведено нам јасно показује да ДС није направила очекивани искорак који би подразумевао напуштање политика које промовишу *сегрегативну мултикултуралност*.

*Демократска странка Србије* има, попут Српске радикалне странке, врло опширан програм, дотиче готово све најважније сфере политичког, али и друштвеног живота. Међутим за разлику од радикала покушава да у својим програмима помири националне и демократске вредности. Као странка деснице, истиче значај обнове и очувања српског националног идентитета и традиције, вођења одговорне националне политике у оквиру јаке правне државе и парламентарне демократије. ДСС своје програмске циљеве поистовећује са историјским тежњама српског народа и другим националним заједницама се не обраћа (Програм 2001, стр. 4 и Програм 2007, стр. 3). Програмом ДСС доминира идентитетска политика, оличена у тежњи за очувањем националног јединства и суверенитета државе, као и културног идентитета српског народа. Након проглашења независности Косова и Метохије, централно место политике ове странке постаје одбрана српских интереса у јужној покрајини и инсистирање на одбрани територијалног интегритета земље и критика процеса евроинтеграција (Програм ДСС, 2009) и Програм 2014.<sup>223</sup>

Интересантно је да , иако је централна тачка програма ДСС-а однос према идентитетским питањима, пажња која се посвећује положају (не)српских заједница, али и међуетничким односима генерално, је сведена на симболичан ниво. Када се у програму и дефинишу права националних мањина то се ради штуро и кроз уопштене формулације. У оба

---

<sup>222</sup>Овде пре свега имамо на уму усвајање *Закона о националним саветима националних мањина* 2009. године. Доношење овог закона је био од суштинске важности да се стекну законски и остали процедурални услови да Национални савет националних мањина, као органи мањинске самоуправе у области културне аутономије профункционишу у свом пуном капацитету. Такође се током мандата коалиције на чијем челу је био ДС су одржани и први директни избори за ова тела 2010. године. Треће током мандата ове владе, мањинске листе су поред посланичких места у Народној скупштини, добиле и министарска места- Расим Љајић као министар рада и социјалне политике, док је Сулејман Угљанин био министар без портфеља.

<sup>223</sup>ДСС сматра да је проблем статуса Косова преломна тачка у политици Србије, јер оно представља однос “како страних сила према земљи, тако и саме Србије према себи” наведено према: (Станић & Јанковић, 2013)

програма се у неколико наврата помиње „српски народ и сви грађани који живе у нашој земљи“ чиме се јасно наглашава раздвајање српског народа и осталих грађана. ДСС је овакав приступ мултиетничности успела да интегрише у поменути први члан Устава РС, чиме је држава Србија и званично постала држава српског народа и „осталих грађана“. Доношење Устава 2006. године, као и инсистирање на поменутој формулацији, је предводио управо ДСС. Членици странке у својим јавним наступима истичу да је писање и усвајање Устава „врхунац државотворности ове странке“ (Станић & Јанковић, 2013, стр. 75). Овакав ексклузивистички приступ концепту мултикултуралног грађанства јасно сврстава ДСС у групу странака који на политику интеграције посматрају искључиво из перспективе сегрегативног мултикултурализма, права националних мањина се не забрањују, нити се препуштају приватној иницијатива, као у случају СРС, она се гарантују законом, али примарна улога државе и њених институција остаје „духовна обнова српског народа“. Иако деловање своје странке у великој мери подређују очување српског националног идентитета и културе, истичу своју преданост демократији и сматрају је политичким и националним циљем (Програм 2007, стр. 3). У делу програма који је посвећен људским правима промовишу се вредности личне слободе, једнакост свих грађана пред законом и забрана дискриминације по било ком личном својству.<sup>224</sup> Међутим, иако се не помињу колективна права мањина као посебна категорија, ДСС признаје сва права националних мањина која су у складу са међународним правом, али и права која су стечена током живота у држави Србији. Једино колективно право које је јасно наведено јесте основно и средње образовање националних мањина на матерњем језику у државним школама, о буџетском трошку.<sup>225</sup> Иако се у први план истиче национално васпитање кроз „систематско чување, истраживање и промовисање културних и духовних тековина српског народа“, ова странка јасно наводи да националне мањине морају имати сва права и могућности да чувају и развијају сопствене културне традиције и посебности.<sup>226</sup> Кључну улогу у овим процесима, поред државе ДСС даје Српској православној Цркви (СПЦ). Иако се апострофира значај СПЦ, приступ ДСС-а се у великој мери разликује од приступа ДВЕРИ или СРС јер је код ове странке демократски приступ препознатљив и јасно примењен, пошто се наведена права очувања и обнове духовности признају и осталим религијским заједницама. У програму 2007. године се јавља и одредница која промовише религијску толеранцију и сарадњу између религијских заједница и секуларне јавности (Програм 2007, стр. 24). Овде се мора још нагласити да је у програмима ДСС јасно назначена свест ове странке да је Србија вишерелигиозна држава, док се нигде не помиње Србија као мултиетничка држава. Ова странка даје више простора за развијање права и механизма за заштиту тих права од остале две странке из редова деснице, односно Српске радикалне странке и Двери, али њен приступ политици интеграције остаје очекивано конзервативан, док се питањем интеркултуралности уопште не баве. Разлоге за ово „игнорисање“ мултиетничности, можемо наћи у томе што вишерелигијски карактер друштва, услед секуларности државе, нема тако далекосежне политичке импликације, као што је у случају мултиетничности. У првом дели рада смо показали да дефинисање правног статуса етничке заједнице, увек има политичке импликације, и да захтеви етничких заједница нису везани само за колективна права. Поред тога што су титулари одређених права, етничке заједнице желе да имају дефинисан и политички статус, односно захтеви често иду у смеру да се обезбеде одређени механизми који ће довести до политичке једнакости већине и мањине. Пажљивом анализом програма ДСС-а је јасно да ова странка нема намеру да се детаљније упушта у уређење статуса мањинских заједница, њен фокус јесте положај српског

<sup>224</sup>Програм Демократска странка Србије, Преузето 12. новембра 2016, са <http://www.dss.rs/program-stranke/#1454952754602-19646c6c-da78>

<sup>225</sup>Програм Демократска странка Србије, Преузето 12. новембра 2016, са <http://www.dss.rs/program-stranke/#1454952754602-19646c6c-da78>

<sup>226</sup>Програм Демократска странка Србије, Преузето 12. новембра 2016, са <http://www.dss.rs/program-stranke/#1454952754602-19646c6c-da78>

народа, а уређење положаја националних мањина препуштају представницима самих мањина. Националне мањине се препознају као титулар права, а обим и садржина тог права је ограничена међународним правом. У истој одредби се наводи да су „све мањинске заједнице равноправне и да ниједна не може претендовати да ужива већа права од других, без обзира на своју бројност“ (Програм ДСС, 2001, стр. 6) и (Програм ДСС, 2007, стр. 4). Ова одредба има за циљ да имплицира да било какви облици територијалне или политичке аутономије за ову странку нису прихватљиви. Међутим, морамо нагласити да у овом случају ДСС није изузетак. Већина релевантних странака у Србији наглашавају демаркациону линију коју мањинска права не смеју прећи. Реч је пре свега о успостављању било каквог вида територијалне аутономије, која се чести види као претња по територијални интегритет државе. Можемо закључити да ДСС прихвата индивидуална и колективна права и препознаје механизме заштите националних мањина, али само док су у дометима културне аутономије. Очекивано за странку деснице, ДСС се неће превише упустати у уређење положаја националних мањина, ван забране дискриминације и гарантовања права прописаних законом. У тумачењу права која су гарантована законом ће увек заузимати конзервативну позицију, а захтеви националних мањина ће се увек посматрати кроз призму демократске стабилност. Из свега наведеног је јасно да ДСС остаје у границама сегрегативномултикултурализма. Коначно, према скромном суду ауторке, ДСС је у великој мери и допринео томе да се у Србији устоличи сегрегативни мултикултурализам као доминантан модел политике интеграције.

*Српска радикална странка (СРС)*, као циљ свог политичког деловања, поставља идеју уједињења свих Срба са простора бивше СФРЈ у државну заједницу. СРС остаје верна идеји *Велике Србије*, коју је промовисала деведесетих година и промоцији српске културе и идентитета и као своју мисију види „враћање нашег (српског- прим. К.М.) народа православно-хришћанском систему моралних норми“. У томе виде као посебно важно реформисање „социјалне функције цркве (Српске православне цркве- прим К.М.), пре свега као опште интегративне снаге српског народа“ (Програм СРС, 2009, стр. 74). Српски радикали остају „браниоци“ националне традиције српског народа и сматрају да је брига и задатак државе, али и свих образовних, културних, научних и уметничких институција који се финансирају из државног буџета, промоција националне (српске- прим. К.М.) традиције. Све наведено не би било толико спорно када би се исто, или макар у неком обиму, гарантовало и другим народима који живе у Србији.

Поред ових националистичких одредница, у програму је доста одредби посвећено основним грађанским правима, а у први план се истиче слобода као основна људска вредност (Програм СРС, 2012). Радикална странка препознаје концепт колективних права националних мањина, чак истиче да су то права која су „један од показатеља стварног поштовања принципа равноправности и једнакости грађана, али и значајан показатељ степена развијености демократских односа у једној држави“ (Програм СРС, 2012, стр. 27). Уколико ову програмску одредницу упоредимо са понашањем челника СРС јасно је да се ради само о декларативној тврдњи, пошто челници ове странке и даље настављају да у јавности промовишу екстремне, дискриминаторне ставове према националним мањинама, како у Србији, тако и у бившој СФРЈ (Вукомановић, 2011, стр. 129). Истинско схватање међуетничких односа Српске радикалне странке се огледа у другој формулацији, односно у предвиђеном моделу финансирања колективних права националних мањина. СРС ниједног момента не пориче права националних мањина на образовање или право на информисање на матерњем језику, културна права и сл., али се у њиховом програму ипак наглашава да се обезбеђивање механизма за уживање ових права неће финансирати из буџетских средстава, већ ће то бити препуштено приватној иницијативи. (Програм СРС, 2012, стр. 28). СРС је питање колективних права, односно начина на који ће се она остварити, поистоветила с питањем индивидуалног права приватне иницијативе (Вукомановић 2011, стр. 132). Јасно је

предвиђени начин финансирања, samим tim и гарантовања уживања права националних мањина, није адекватан ни са аспекта успешне интеграције друштва, а нарочито не из угла његовог усвајања, које би неминовно подразумевало укидање постојећих права националних мањина, што не би прошло незапажено ни од стране међународне јавности, ни од стране матичних држава националних мањина, а поготово не код самих припадника националних мањина. Предвиђено решење је класичан пример промовисања става да је задатак државе да на етничке и националне различитости одговори *бенигним занемаривањем* постојећих разлика. СРС прихвата колективна права националних мањина, али само док су у доменима културне аутономије. СРС је класичан пример заговорника идеје о *етнокултуралној неутралности државе*- колективна права националних мањина се не забрањују, забрањен је сваки вид дискриминације по етничкој основи, али није допуштена афирмација мањинских идентитета и/или културе од стране државних органа. Оваква тенденција није новина, она је уочљива и у либералним демократијама, на то је упозоравао Кимлика. Укратко ћемо подсетити на аргументацију коју смо изнели у одељку *Мит о етнокултуралној неутралности државе*. Кимлика је успешно доказао да ниједна држава није била у потпуности неутрална, и да је политика бенигног занемаривања разлика погрешна и некохерентна. Влада свакодневно доноси одлуке које неизбежно укључују признање, акомодирање и подржавање потреба и идентитета доминантне нације или нација. Држава, својим одлукама о језицима, унутрашњим границама, јавним празницима и државним симболима неизбежно промовише извесне културне и националне идентитете и тиме припаднике других етнокултуралних група ставља у неравномеран (Кимлика, 1995). Уколико је задатак државе и свих институција које се финансирају из буџета да се промовише традиција и култура доминанте нације, у овом случају српске, за шта се залаже СРС, онда се припадници свих осталих националних заједница недвосмислено стављају у неравномеран положај.

Анализа програмских начела показује да СРС апострофира тезу особеност националних мањина, али само док она не утиче на положај доминантне, српске, нације, за чије се интересе здушно залаже. СРС чак у једном моменту закључује да су припадници већинског народа били угрожени, нарочито за време комунизма, а припадници националних мањина привилеговани (Програм СРС 2009, стр. 28). Ово је алузија на политику примене „етничког кључа“ приликом избора кадрова унутар комунистичке партије и државних органа, што је подразумевало да се унутар федерације и федералних јединица бирају кадрови у складу са њиховим етничким пореклом, односно припадношћу републици, односно покрајини. Јасно је да СРС нема позитиван став према било каквим афирмативним мерама које би подразумевало укључивање националних мањина у политички или друштвени живот. СРС признаје право представницима мањина да „уколико су изабрани буду заступљени у државним органима и органима локалне самоуправе“. Јасно је да само право да будете бирани, у случају националне мањине није довољно за постизање политичке једнакости. Без примене афирмативних мера ретко која национална мањина ће моћи да оствари своје право да буде изабрана. Али став СРС о (не)укључивању националних мањина у политички живот је очекиван, уколико се има на уму да је њихова полазна тачка следећа: задатак државе је да законом права гарантује, али мора остати слепа на етнокултуралне разлике. Можемо закључити да је разумевање мањинских права и политике интеграције одраз природе ове странке и њеног континуитета у сфери поимања међунационалних односа. Уз напомену да је макар на декларативном нивоу одустала од јасних дискриминаторних одредби, које је јавно и отворено заговарала деведесетих година, према одређеним националним мањинама, у првом реду Албанцима.<sup>227</sup>

<sup>227</sup> СРС је у свом оснивачком програму из 1991. и потоњем из 1994, изложила екстремно дискриминаторни став према Албанцима, СРС као свој циљ истиче “гушење свим средствима албанске сепаратистичке побуне на Косову и Метохији” као би ”рецидиви те побуне били немогући” СРС се залаже “за укидање аутономних

*Либерално демократска партија (ЛДП)* у свом статуту наводи да је један од циљева формирања ове странке, поред стандардних одредби посвећене демократским начелима и вредностима, и заштита права на посебност, различитост и индивидуалност и заштита права националних мањина (Статут ЛДП, чл. 2). ЛДП од свог оснивања инсистира на поштовању људских права и владавине права, међутим не остаје само у границама неолибералне доктрине забране дискриминације и заштите људских права, препознаје и залаже се за различита индивидуална и колективна права националних мањина. ЛДП излази са програмом *Другачија Србија 2007.* године у намери да понуди другачије идеје за уређење друштва од оних које су спроводиле тада две најјаче странке на власти, а то су ДС и ДСС. ЛДП се као странка увек издвајала по два питања. Прво, отворено се залагала за улазак Србије у НАТО и процес евро-атланских интеграција је видела као недвосмислено увезане процесе. Друго, ЛДП није пропустио прилику да истакне да је Србија изгубила свој суверенитет на Косову 1999. године, потписивањем Кумановског споразума. Доследно овом ставу залагали су се да се решење о статусу Косова реши тако што ће Србија препустити свим грађанима Косова, право управљања територијом на којој живе (*Другачија Србија, 2007, стр. 10*). Те две политичке надтерминанте сврстава ЛДП у радикалне партије, у смислу да се њихов став радикално разликује од *mainstream* странака. Међутим, ЛДП се од осталих странака издвајао и начину на који би решио статус појединих националних мањина. У претходним деловима је у неколико наврата подвучено да је за све релевантне већинске странке у Србији територијална аутономија била апсолутно неприхватљива као модел заштите мањинских права. ЛДП је заговарао идеју регионализације и децентрализације целе Србије, сматрајући да је то савремени модел развоја друштва и најоптималније решење да се спречи још јача дезинтеграција земље. Даље се образлаже да је питање аутономије за ову странку питање одговорности и истиче се право грађана Војводине Санџака и Југа Србије да остварују своје специфичне интересе у оквиру регионалне и покрајинске аутономије. (Повеља слободе, стр. 29). Јасно је да ЛДП не види територијалну аутономију као сепаратистичку претњу, с друге стране, уколико се говори о регионализацији земље у целости, логично је да се онда води рачуна и о специфичним интересима националних мањина што је ЛДП и учинио. Међутим, ЛДП се овде обраћа само најбројнијим и територијално концентрисаним националним мањинама,<sup>228</sup> и не предвиђа неке моделе за остале мањинске заједнице које из различитих разлога тешко могу остваривати своје право на аутономију путем модела територијалне аутономије. Ова странка се такође истицала и по томе што је била велики критичар Устава Србије који је изгласан на референдуму 2006. године. ЛДП сматра да донети Устав грађане дели, што уколико имамо у виду први члан Устава који раздваја српски народ од осталих грађана и жалбе које припадници (не)српских заједница износе на ову тему, јесте тачна тврдња.

У политичком програму *Преокрет* из 2012. године помиње права мањина директно и ван концепта људских права, чак у првом члану јасно говори о „пуној заштити индивидуалних слобода и мањинских права“, а затим цео члан 6 програма у потпуности посвећује етничким заједницама (Изборни програм 2014 ЛДП, 2014, стр.). У том члану се истичу и конкретни проблеми са којима се суочавају у раду национални савети националних мањина, тела које имају кључну улогу у представљању интереса мањина у јавним политикама у области културне аутономије. У платформи са којом су се кандидовали на

---

покрајина на територији Србије”; “распуштање свих установа које се финансирају из државног буџета, а делују на албанском језику “; “укидање социјалних давања Шиптарима, посебно она која подстичу превисок наталитет”; “спречавање сваког државног дозирања албанске националне мањине и преусмеравање раније томе намењених средстава на искључиво финансирање повратка Срба на Косово и Метохију” (Вукомановић, 2011, 127-128)

<sup>228</sup>“Бошњацима, Мађарима или Албанцима ЛДП жели да омогући да у оквирима друштва чији морају бити равноправни грађани утичу на свој живот у већој мери и ефикасније него што је то случај данас. Процес дезинтеграције наше земље тиме неће бити убрзан, већ коначно заустављен, тако што ће у оквирима нашег друштва грађанима бити омогућено да позитивно утичу на свој живот.” (Повеља слободе 2009, стр. 29)

изборима две године касније (Изборни програм 2014 ЛДП, 2014, стр. 1), једва да се помињу права етничких заједница и националних мањина, а уколико се и помињу, то је у склопу уопштене приче о људским правима. Права мањина се овде наводе само посредно, када се говори о борби против дискриминације и постојећих стереотипа у друштву. Мултинационални идентитет и етничка разноликост културног наслеђа се директно помиње једино када се говори о специфичностима и решавању статуса Војводине у оквиру реформе уставног поретка (Изборни програм 2014 ЛДП, 2014, стр. 19). Интересантно је да су овој платформи не наводе никаква конкретна решења за територију Санцака или Југа Србије, што имамо у Програму странке из 2007. године. Уколико упоредимо ова два програма, уочљив је отклон ЛДП-а од концепта права мањина и политике усмерене ка мањинама. Разлог за ово можемо тражити у томе што је програм кандидован 2014. године посвећен пре свега економским темама, или пак у томе што руководство ЛДП-а не препознаје међу својим бирачима припаднике националних мањина, па се зато и не бави конкретно и детаљније њиховим правима и положајем, те ту тематику препушта политичким странкама националних мањина. У научној литератури која се бави идеолошким профилисањем и позиционирањем странака у Србији постоји сагласје око либералне позиције ЛДП-а. Стојиљковић тврди да је ова партија најближа либертаријанској позицији, имајући на уму наглашену про-европску и тржишну либералну позицију (Стојиљковић, 2011, стр. 284-287). На истом трагу је и Вујачић, који ЛДП класификује као партију умереног неокласичног либерализма, и то пре свега у погледу економије, уз напомену да када се анализира социо-економски програм наликује на све друге *mainstream* странке (Вујачић, 2007, стр. 168-170). Можемо закључити да ЛДП, с обзиром на своју либералну и антисистемску позицију има изражен сензибилитет за потребе националних мањина. Важан искорак ЛДП-а јесте отворено залагање да се статус мањинских заједница реши успостављањем територијалне аутономије, као решења које ће допринети, а не увећати процес дезинтеграције земље. Други важан искорак који је ова партија начинила јесте однос ове странке према поимању националног идентитета и националног интереса. ЛДП је остао доследан грађанским вредностима које је често истицао као своје главно обележје. У својим програмским одредницама ЛДП се обраћа *модерној Србији*, не издваја се српски народ као посебна категорија и нема ни експлицитних ни имплицитних тенденција да се Србија представи првенствено као држава српског народа. Фокус је на грађанима и грађанкама, а визија Србије јесте „заједница независних и слободних појединаца“ у *неутралној држави* „у којој се уставно и политичко уређење не заснива ни на једном искључивом погледу на свет, идеологији или националном идентитету“ (Повеља слободе 2009, стр. 7). И поред инсистирања на промовисању модерне грађанске Србије, ЛДП је морао да уважи да је национални идентитет битна одредница личног идентитета са озбиљним политичким и правним импликацијама. Стога ЛДП заговара индивидуална и колективна права националних мањина и афирмише њихову партиципацију у процесу одлучивања, али све кроз призму промоције једнакости и поштовања људских права. ЛДП истиче да се мора направити дисконтинуитет са ауторитарним наслеђем деведесетих година, које доживљава као највећу препреку развоју Србије, али за разлику од других странака у први план ставља суочавање са прошлосту и прихватање одговорности Србије за злочине током рата 90тих година. ЛДП није успео да на изборима обезбеди довољну бирачку подршку, као ни да развије довољан коалициони или уцењивачки потенцијал, који би овој странци омогућили да активно партиципира у власти и реализује нека од предвиђених програмских решења.

Г 17 плус у јавности је често била перципирана као технократска опција незаинтересована за националне теме. И заиста се као странка либералног корпуса није много бавила међуетничким односима и великим „националним“ темама, а ни положајем националних мањина. За разлику од других релевантних странака чији је период формирања и изградње имиџа протекао у покушају да се понуди одговор за различита нерешена национална питања, за Г17 плус која се као странка касније формира никада није била

наглашена национална реторика(Гогих, 2013, стр. 365). Услед изостанка конкретнијих одредби које би детаљније решавале положај националних мањина, ставове ове странке о политици интеграције националних мањина ћемо сагледати кроз две перспективе. Прва перспектива јесте приступ ове странке решавању државног питања након 2000. године у оквиру распада друге Југославије, где откривамо како је ова странка поимала национални идентитет и национални интерес. Друга перспектива подразумева анализу главне идеје коју пласира ова странка а то је процес равномерног развоја, односно регионализације Србије, како бисмо утврдили у којој мери су у тој идеји узети у обзир, односно заступљени интереси различитих етничких заједница.

Политичке и друштвене околности унутар друге Југославије и касније Државне заједнице Србије и Црне Горе су приморале Г17 плус да се као странка изјасне по неколико, у то време, горућих питања која су пресудно утицале на статус и облик државности Републике Србије. Имајући у виду имиџ ове странке, не можемо рећи да нас је изненадио начин на који су аутори програма Г17 плус покушали да одговоре на решавање *српског националног питања*. Однос према овом питању се у програмским одредницама ове странке, посматра искључиво кроз решавање проблема државности. У то време, од 2003 до 2008. године, на националној агенди се налазе три *горућа* проблема: решавање односа између Србије и Црне Горе, питање статуса Косова и Метохије и политика државе према припадницима српског народа, који су након распада СФРЈ остали ван граница Србије. У погледу државности у свом програму Г17 плус констатује да без јасно заокружене државе, Србија не може ући у Европску унију (што је један од главних циљева политичког деловања ове странке) и не само то већ напомињу да „већ деценију и по грађани Србије не знају где се налазе границе државе у којој живе“ (Програм Г17 плус, 2004, стр. 7). Државну заједницу СЦГ, формирану 2003. године, дефинише као „чудну творевину“ и „фиктивну заједницу“ у којој није могуће заштити интересе грађана Србије. Циљ Србије мора бити да направи ефикасну и функционалну државу, а не да настави своје постојање у оквиру несрећног државног провизоријума.<sup>229</sup> Г 17 плус се издвојио на политичкој сцени сматрајући да договор о споразумном раздруживање са Црном Гором треба да наступи што пре(Програм 2004 Г17 плус, 10).<sup>230</sup> Одговор на друго *горуће* питање који подразумева преговоре са албанским народом на Косову и Метохији није тако експлицитан и јасан. Програмске одреднице које се баве овим питањем више личе на фактографско набрајање чињеница него што указују на нека конкретна решења. Истичу да је Косово под међународним протекторатом, да Србија нема никакве надлежности над овом територијом, не убира порезе, не контролише институције. Напомињу да је Косово колевка српске историје, а култура и црквена баштина део српског идентитета. Међутим, решења за положај Срба на Косову и Метохији не дају. Предлаже се постизање *историјског споразума* између српског и алабанског народа, али се не спомиње шта би била његова садржина или макар начела.<sup>231</sup> За српску заједницу траже гаранцију за пуну аутономију, и исто као са споразумом нигде не прејудуцирају шта тачно подразумева та аутономија и на којим принципима се заснива (нпр. да али је реч о територијалној, културној, политичкој или неком другом облику аутономије). У случају Косовског питања Г17 плус, нема тако јасан став као у случају Црне Горе, што је разумљиво имајући у виду сложеност проблема. На основу анализираних програмских одредница и инсинуација о подели Косова као могућег решења, са којима су иступали челници ове странке, оправдано је претпоставити да би Г17 плус решење за Косовско питање

<sup>229</sup> Овај став аргументују тврдњом да у оквиру СЦГ постоје три одвојена тржишта, три централне банке, различите валуте, одвојене царинске, пореске и банкарске системе, и потпуно независне државне органе. Напомиње се да држава Србија финансира 95% свих издатака, док црногорски представници држе пола власти и министарских места, а прихватају свега 5% обавеза (Програм Г17плус, 2004, стр. 7).

<sup>230</sup> Јасно се наводи да Србија нема интереса да задржава Црну Гору у заједничкој држави и да фокус Србије мора бити изградња функционалне, модерне европске државе.

<sup>231</sup> Само се наводи да се до постизања споразума мора поштовати Резолуција УН 1244 и да се преговори воде по принципу- „стандарди пре статуса“.



тражио исто у споразумном раздруживању. Како су независност у погледу опстанка СЦГ и будућег статуса Косова одузимале много енергије, ставове Г17 плус треба разумети као одраз жеље да се питања склоне са дневног реда како би се енергија концентрисала на провредни развој и европске интеграције (Гогоћ, 2013, стр. 366). Из изложеног је јасно да је за Г17 плус затварање питање граница било једно од корака који се морају направити, како би Србија што пре ушла у ЕУ.

Трећа тачка националне агенда Србије након 2000. године била је однос Србије ка Србима који су остали ван граница Србије, а у бившим републикама СФРЈ. У програму ове странке се овим питањем. Г 17 плус истиче да би државна политике морала да се заокружи на оним територијама Србије над којима има контролу и где суверенитет српске државе није упитан. Сложићемо се са налазом да је нејасно да ли овакав приступ националним питањима представља покушај да се редефинише поимање националног идентитета и *националног интереса* (додала КМ) на грађанско-космполитској линији која се одриче Срба изван Србије или у основи концепције лежи идеја о фокусу на развој Србије као матичне државе која би представљала ослонац Србима у региону (Гогоћ, 2013, стр. 367).

Г17 плус престаје да официјално да постоји као странка 2013. године, када се трансформише у Уједињене регионе Србије (УРС).<sup>232</sup> Као циљ политичког деловања УРС наводи: „стварање економски јаке и демократски стабилне државе која је способна да препозна, очува и заштити најбоље из сопствене традиције и културе и спремна да прихвати, разуме и успостави европске стандарде и вредности“ (*Програм за српску грађанску државу*, 2013). Уколико упоредимо ову формулацију темељног циља са Г17 плус јасно нам је да се овде ради о једној врсти модификације мисије Г17 плус и то у правцу померања ка идентитетској и вредносној димензији политике (Гогоћ, 2013, стр. 375). Овај заокрет ка политици идентитета се још јасније види у самоидентификацији ове странке. УРС себе у програму дефинише као „српску грађанску странку“ која ће поштовати „највише демократске вредности и „различитости међу грађанима и деловима Србије“ (*Програм за српску грађанску државу*, 2013). УРС је покушао да се представи као опција која превазилази национално-грађански расцеп (Гогоћ, 2013, стр. 375). Решење које нуди ова странка за превазилажење разлика које се јављају у сукобу грађанског и националног јесте регионализација и децентрализација земље. Исту политику је водио и Г17 плус, уз напомену да је политика те странке била далеко неутралнија према афирмацији идентитета доминантне нације. Ово није једина разлика, УРС има јаснији дефинисан однос Србије као матичне државе српског народа, где спадају Срби из региона (првенствено бившим републикама СФРЈ), али и Србе из дијаспоре. Став према Косову се такође разликује од Г17 плус. УРС сматра да је обавеза Србије да заштити српско становништво на простору Косова и Метохије, и много експлицитније се залаже за аутономију српске заједнице од Г17 плус, захтевајући да се институционализују права Срба на Косову и Метохији, а начин да се ово оствари виде у децентрализацији Косова, која мора бити спроведена тако да се уважавају посебности српског народа и пуну заштиту културног историјског наслеђа (*Програм за српску грађанску државу*, 2013). Иако је тачно да УРС не заузима ригидан став попут ДСС, Двери или СРС, који инсистирају на непроменљивости граница, али ни не форсира брзо затварање питања граница као Г17 плус. Имајући у виду да је Косово на списку седам региона која утврђује ова странка, оправдано је претпоставити да се УРС не би тако лако склопио историјски споразум о раздруживању са косовским Албанцима, за шта се прећутно залагао Г17 плус.

---

<sup>232</sup>УРС је настао 2010. године као удружење грађана, односно политички савез различитих регионалних и локалних покрета, оснивачка скупштина је била у Крагујевцу. 2013. године се удружују са Г17 плус, након чега следи гашење Г 17 плус и брисање ове странке из Регистра. УРС се пријављује на истој адреси као некадашњи Г 17 плус и заступник остаје Млађан Динкић.

Уколико погледамо однос Г17 плус и УРС према горућим националним питањима региструјемо занимљив обрт. Већине *mainstream* странака у Србији временом бива све мање закупљена питањима идентитета политичке заједнице и све више су усредсређене на питања из различитих области јавних политика и то оних која се тичу свакодневног живота грађана. Трансформација Г17 плус у УРС представља супротну тенденцију. За УРС регионализација није само питање оптималне организације државе већ посебан облик политике идентитета. Основу политике идентитета УРС чини веровање у примордијалну укорењеност појединца у региону и локалној средини из које потиче. Друга особеност политике идентитета коју доноси ова странка јесте уважавање идеје о вишеструкости идентитета.<sup>233</sup> УРС је покушао да кроз регионални идентитет понуди модел идентификације који ће надићи етничке и религијске разлике. Мора се похвалити напор УРС-а да промовише вишеструкост идентитета као политику. Иако концепт вишеструкости идентитета носи са собом огромни интеграциони потенцијал, три замерке се морају упутити предвиђеном моделу. Прво, раздвајањем већине и мањине и јасним афирмисањем српског националног идентитета, подрила се сама идеја вишеструкости идентитета, јер је јасан примат дат једном. Друго, сложићемо се са оценом да је легитимно поставити питање да ли су регионалне идентификације, попут Војвођинин, Сремац, Лала, Шумадинац, Ера и сл. заиста актуелизоване у мери у којој се то у овом програму имплицира. Трећа замерка се директно надовезује на другу. Велико је питање у којој мери се националне мањине могу поистовети са постојећим регионалним идентитетима. Да образложимо детаљније, осим идентитета Војвођанин са којим се, у теорији, могу поистоветити националне мањине из овог региона, уз велике резерве да ли би се то десило у случају мађарске заједнице, тешко да исто правило важило за Албанце и Бошњаке. Односно не постоји ниједна тренутно позната одредница регионалног идентитета са којом би се могле поистоветити ове две заједнице.<sup>234</sup>

Афирмисањем политике идентитета УРС се придружује странкама попут СПО и ДСС које су покушале да помире противречности између националног и грађанског идентитета. Тест времена је показао да у тој намери нису били нарочито успешни. УРС је доживео исту судбину као и претходне две странке, и након парламентарних избора 2016. године, нестаје са политичке сцене (исто се десило са СПО, док је ДСС смакнут на маргину политичког спектра).

Када је реч о заговарању идеје децентрализације и регионализације Србије, морамо нагласити да ова идеја није детаљно разрађена и у оснивачком програму Г 17 плус из 2004. године. Постоје програмске одреднице које говоре о равномерном регионалном развоју и решењима како да се овај циљ оствари, али нема никаквог предлога да се Србија подели на регионе. Једини значајнији искорак у том правцу, јесте када се говори о положају АП Војводине, где се напомиње да ће правни статус ове области бити дефинисан Основним законом о АП Војводини. који подразумева да се покрајини додели широк спектар надлежности у различитим областима, законодавна, извршна али и судска власт, што је новина.<sup>235</sup> Највећи део програма је посвећен економском опоравку и привредном развоју земље, али и јачању демократских капацитета институција, ограничавању моћи државе и

---

<sup>233</sup> „Уважавање „вишеслојности идентитета“ изражава се у ставовима да то што је неко „Шумадинац, Сремац, Лала, Моравац или Ера“ не чини га мање „православцем, муслиманом, католиком или атеистом“ нити мање Србином, Бошњаком, Влахом, Албанцем, или Словаком“ односно војвођански Мађари нису због тога ни Војвођани ни Мађари, а сви заједно нису због тога мање него више грађани Србије“ (Гогић, 2013, стр. 382).

<sup>234</sup> Евентуално би се могло разматрати да се Бошњаци поистовете са термином Санцаклија (опет остаје питање да ли би се то прихватило као пракса) али Србија у својим званичним документима не говори о Санцаку већ о Рашкој области, чиме се додатно подрива идеја да се уведи и прихвати термин Санцаклија као термин са којим ће се поистовети Бошњаци.

<sup>235</sup> У програму који је посвећен дефинисању правног устројства АП Војводине, Г17плус предлаже да се поред општинских, окружних и апелационог суда оснује и Виши трговински суд у Војводини, али и Јавно тужилаштво Војводине (Програм Г17 плус, 2004).

владавини права, а крајњи циљ јесте улазак Србије у ЕУ. Доста се говори о положају локалних самоуправа и како реформисати државне институције да буду ефикасније у свом раду и како локалну власт приближити грађанима. Када је реч о неким конкретнијим одредбама које дефинишу статус националних мањина, напоменули смо да су ретке и уопштене. Мултиетничност се препознаје само у контексту Војводине, док се она као посебна карактеристика Србије не издваја. Из програма ове странке можемо наслутити да Г17 плус решење за међунационалне односе види у стварању модерне европске Србије, која би била, како они наводе, у интересу свих народа и мањина који живе на њеној територији (Програм 2004, стр. 10).

Уколико упоредимо програм УРС и Г 17 плус, јасно је да по овом питању постоје значајне разлике. Сам назив Уједињени региони Србије упућује нас на то да је идеја регионализације полазна тачка и заједнички именованитељ деловања ове странке. Још у времену свог оснивања УРС наводи да су проблеми централизоване државе и неравномерни регионални развој у Србији подстакли њихово оснивање. Идеје, циљеве и конкретне мере како да се изврши процес регионализације представили су у документу под називом *Платформа за децентрализацију и регионализацију Србије* (у даљем тексту Платформа). Платформа предвиђа реформе политичког система у погледу вертикалне и хоризонталне организације власти и територијалне организације земље, конкретно предвиђа се три нивоа власти: републички, регионални и локални и поделу територије на седам региона: АП Војводин (Нови Сад), Регион Београд, Регион Шумадија и Поморавље (Крагујевац), Регион Источна Србија (Зајечар), Регион Јужна Србија (Ниш), Регион Западна Србија (Ужице), АП Косово и Метохија (Косовска Митровица).<sup>236</sup> Због ограниченог простора, овде нећемо детаљније образлагати предложена решења, циљ нам је да видимо да ли су и у којој мери у моделу регионализације који заступа УРС узети у обзир и интереси националних мањина, односно различитих етничких заједница.

Из листе предвиђених седам региона, јасно је да нема региона у коме националне мањине чине доминантан удео у становништву. Осим тога, пласирана платформа пропушта да мало детаљније образложи критеријуме на основу којих је предвиђена подела и утврђена. Ако бисмо разлоге за признавање регионалне политичке аутономије Војводине, Косова и Метохије и Београда прихватили као самоочигледне, слажемо се са оценом да је подела преостала четири региона доста арбитрарна (Гогих, 2013, стр. 374). Јасно је да предвиђени модел регионализације не узима у обзир етничку структуру становништва, нити постојећим моделима предвиђа неке посебне механизме за остваривање аутономије националних мањина у областима у оквиру региона у којима оне чине доминантну већину, Овде поред очигледног примера Војводине, мислимо и на Западну Србију, где живи највећи проценат Бошњака, или Југ Србије где живи највећи проценат Албанаца. Имајући у виду идеолошку позицију странке, оправдано је претпоставити да су креатори Платформи прихватили принцип који заговарају многе либералне странке, или странке десног центра, а то је да ће се интереси националних мањина артикулисати кроз аутономију општина, градова и региона. УРС није имао амбиције да се детаљније бави уређењем међуетничких односа, нити је интересе националних мањина узео у обзир приликом утврђивања граница и надлежности региона. Наслућујемо да странка заобилази етничку димензију процењујући је као ризичну и

---

<sup>236</sup>Лидер УРС, Млађан Динкић објашњава да децентрализација има за циљ да повећа средстава и овлашћења локалних самоуправа, распореди терета између централних и локалних власти и разбије монополе политичких странака у Београду (*РТВ Војводина*, 2010) . Сваки од седам региона би имао свој статут, као највиши правни акт- не закон или устав (додала КМ), регионалну скупштину, регионалну владу и надлежности у областима које би биле утврђене уставним законом и статутом региона. Када је реч о односу регионалне и централне власти, предвиђено је да интереси региона буду представљени кроз Веће региона у оквиру Народне скупштине. Финансирање расхода регионалних власти не подразумева увођење нових пореза на регионалном нивоу, већ се то чини прерасподелом постојећих пореских прихода који се прикупљају у републички буџет (Гогих, 2013, стр. 374).

као „клизав терен“ за остварење већег изборног успеха. Уколико се има у виду који локални и регионални покрети су приступили овом савезу са Г17 плус на челу, јасно је да се они обраћају пре свега бирачима из унутрашњости Србије, који су незадовољни тренутном предствљеношћу својих општина у законодавним и извршним властима и који непријатељски гледају на централизацију власти. Коначно, УРС се не изјашњава на који начин би решили статус националних мањина у предвиђеном моделу регионализације, нити предвиђа неке механизме који би им омогућили артикулацију њихових интереса, као што то ради Либерално демократска странка. Укратко ћемо подсетити ЛДП у моделу регионализације који они заговарају, предвиђају различите механизме за остваривање политичке аутономије националних мањина, између осталих и креирање региона у којима ће Бошњаци или Албанци чинити већину.

*Српски покрет Двери* немају обиман програм попут других странака. Оснивачки програм партије је издат под симболичним именом *Нови народни договор*.<sup>237</sup> Први поглед на програм ДВЕРИ нам јасно показује да није реч о класичном програму, који се виђа код већине странака. Програм овог покрета више личи на изборну агенду, у којој су изложени основни друштвени и државни проблеми и конкретне мере које ДВЕРИ предвиђају како би их решили.<sup>238</sup> Не износе се филозофска или идеолошка упоришта програмских начела, фокус је на конкретним мерама које ће ДВЕРИ предузети уколико дођу на власт. Програм се допуњује различитим Декларацијама и Резолуцијама о одређеним питањима која су на дневном реду политике покрета.<sup>239</sup>

Као главни приоритет свог политичког деловања истиче обнову и очување српског идентитета и државе, потом културне баштине, породице као основне ћелије друштва и напослетку прекид европског пута Србије и приближавање Русији као главном спољно-политичком партнеру.<sup>240</sup> ДВЕРИ свој програмски идентитет граде на породичним вредностима и на православљу. С обзиром да су Двери странка деснице склоност ове странке ка националним вредностима и обичајима, традицији, породици и евроскпетизицизму је очекивана. Иако се у први план истичу потребе, интереси и вредности, доминантне међу већинским српским народом, признаје се и право свих националних мањина на поштовање и очување идентитета.<sup>241</sup> Упркос томе што се признају права националних мањина, макар декларативно, управо је став према мањинама у јавности изазива највише контроверзи. Двери у свом оснивачком програму тврде да ће бити гарант мањинских права, али уживање ових права није само по себи гарантовано, оно је условљено исказивањем лојалности држави Србији (Вуков, 2013, стр. 415).<sup>242</sup>

Правима националних мањина је посвећена само једна програмска одредница, предуслови остваривања права су јасни, док су обим и садржине права остали без детаљнијег образложена. Услед недостатка ових програмских одредница, послужимо се истом методологијом као код Г17 плус, став ДВЕРИ према мањинском питању ћемо анализирати

<sup>237</sup> Објављен је 15. фебруара 2013. године на државни и црквени празник Сретење. Оснивачки програм је обновљен и допуњен. Програм ДВЕРИ. Преузето 16. јул 2021, са <https://dveri.rs/zasto-dveri/program/>

<sup>238</sup> Програм је подељен у 12 тематских целина које одговарају на различите проблеме из различитих области, положај породице, здравства, културе, науке, привреде, спољне политике и сл. Програм ДВЕРИ. Преузето 16. јул 2021, са <https://dveri.rs/zasto-dveri/program/>

<sup>239</sup> На сајту је доступно седам декларација и резолуција, теме су разнолике од културе до ситуације узроковане корона вирусом. Детаљније погледати на: <https://dveri.rs/zasto-dveri/deklaracije-i-rezolucije/>

<sup>240</sup> Програм Двери. Преузето 12. новембар 2016, са <https://dveri.rs/program/srbija-van-eu-i-u-savezu-sa-rusijom>, тачка 1. и 3.

<sup>241</sup> Програм Двери. Преузето 12. новембар 2016, са <https://dveri.rs/program/srbija-van-eu-i-u-savezu-sa-rusijom>, тачка 6.

<sup>242</sup> Покушај неспретне оградe од овог става је исказан у тврдњи да сва права законом гарантована условљена лојалношћу Србији. Поред става према националним мањинама, ДВЕРИ имају контраверзне ставове и према сексуалним мањинама, али и питањима родне равноправности (Вуков, 2013, стр. 415-416).

на основу тога како ова странка дефинише национални интерес, у којој мери је склона етноцентризму и коначно став према регионализацији.

ДВЕРИ су се као покрет окупили са идејом одбране српске културе и традиције јер је суочена са претњом одумирања. ДВЕРИ су издале посебну Декларацију која је посвећена начелима културне политике ове странке. У поменутом документу су много јасније изложена гледишта ове странке на значај српске културе и традиције. Културну политику ова странка недвосмислено дефинише као идентитетску са елементима конзервативизма и традиционализма. ДВЕРИ темељ српске духовности виде у православљу, који дефинишу као његов конститутивни елемент и сматрају да православље има способност „да буде авангарда друштвених промена и део сваке српске приче у будућности“. Ослањање на православне вредности, односно отворено промовисање религијских вредности је одлика партија деснице. Пажњу наше анализе нам је привукао начин на који ДВЕРИ дефинишу појам српске културе и традиције. Уводе термин *српског духа*, употреба ове кованице је чешћа него употреба термина српске културе традиције и идентитета. Можемо претпоставити да се ова конструкција уводи као нека врста супституције која треба да обједини значења појма српске културе и идентитета и православља. Као основни задатак ДВЕРИ виде борбу за опстанак српске културе. Иако су програмске одреднице које дефинишу културну политику покрета примарно усмерене на доминантну културу, у једној програмској одредници се узимају у обзир и друге културе, чије се постојање примарно везује за религијски аспект. Тачније ДВЕРИ се залажу за „системску и буџетски озбиљну промоцију верске културе традиционалних верских заједница у Србији“ (Декларација о култури, стр. 2). Можемо закључити да се ДВЕРИ, попут ДСС не упуштају много у решавање мањинског питања, њихов фокус остаје на одбрани и промовисању интереса српског народа и културе, које се примарно сагледавају кроз вредности православне доктрине. Ове странке гарантују права националних мањина, уз напомену да ДСС ипак иде корак даље, јер у свом програму дефинише садржину права националних мањина, која се крећу у доменима културне аутономије. Коначно ДСС показује већи сензибилитет ка овом питању и приступ који је више у складу са демократским вредностима, јер уживање ових права није условљену лојалности држави као у случају ДВЕРИ и ДСС јасно истиче да се ниво остварених права националних мањина не може смањивати.

Када је реч о Косову и Метохији челници покрета ДВЕРИ користе сваку прилику да критикују и доводе у питање све одлуке садашње и бивше власти о овом питању. Израчито се противе проглашењу независности ове покрајине, подразумевајући да је Косово окупирана територија и да Србија ни по коју цену не сме одустати од своје територије (Вуков, 2013, стр. 414). Имајући изречено у виду, очекиван је захтев да се поништи Бриселски споразум за који се тврди да је противустанан. Такође инсистирају на томе да се преговори о Косову врате у Савет Безбедности УН. Евроскептицизам ове странке је јасно изражен и у овом сегменту, европске интеграције се називају „ЕУ-ћорсокаком“ који за коначни циљ нема улазак Србије у ЕУ, већ правно признање Косова, стога се ова странка залаже за прекид преговора са ЕУ. Алтернатива коју нуде тренутној спољној политици јесте приближавање Русији.<sup>243</sup>

Став према идеји регионализације може бити поуздан индикатор ставова политичких странака о територијалној аутономији као једном од модела заштите националних мањина. ДВЕРИ имају доста ригидан поглед како на процес регионализације, тако и на тренутну територијалну организацију власти. Двери се залажу за јак централни државни апарат, док би аутономију региона и покрајина заменили аутономијом локалних самоуправа (Лончар, 2012, стр. 88). Регионализацију, удружено са спољашњим притисцима којима је Србија изложена под изговором угрожених мањинских права виде као пут „комадања и дробљења српске

<sup>243</sup>Програм Двери. Преузето 16. јул 2012, са <https://dveri.rs/zasto-dveri/program/van-eu-savez-sa-rusijom/>

територије“.<sup>244</sup> Јасно је да противљење даљој регионализацији земље или већем степену аутономних покрајина правдају страхом од новог сепаратизма и потенцијалног губитка територије. Као једну од мера, предвиђају и укидање статуса аутономне покрајине Војводини. Поставља се питање уколико заговарате ову идеју да ли угрожавате и негирате специфичности историјског, националног, културног, религијског и политичког живота свих грађана АП Војводине?! Одговор је недвосмислено да, обе аутономне покрајине своју аутономију управу дугују овим специфичностима која се у првом реду тичу етничке разноликости становништва.

ДВЕРИ као странка деснице очекивано имају врло конзервативан став према политикама идентитета, у првом реду је промовисање националног идентитета већинске нације, етнокултуралне разлике се у извесној мери признају и условно толеришу. Кажемо условно јер је толерисање међуетничких разлика дозвољено само док не угрожава српски дух и очување српске културе и традиције. Очекивано ова странка права националних мањина сагледава искључиво кроз призму демократске стабилности, сваки уступак националним мањина, уважавање њихових захтева за аутономијом се види као претња друштвеној стабилности и територијалном интегритету земље.

*Социјалдемократска странка (СДС)*, која је настала одвајањем од ДС, у свом програму се нешто више и конкретније од ДС-а бави људским и мањинским правима. СДС истиче да је Србија мултинационално и мултикултурално друштво и то виде као непобитну чињеницу. Анализом програма странке је јасно да се политика према мањинама уређује на принципима мултикултурализма. Поред стандардних одредби борбе против дискриминације и залагања за толеранцију и равноправност, као основних начела на којима почива друштво, ова странка се залаже и за неговање мултикултуралних вредности, очување културног и језичког идентитета етничких заједница и за образовање етничких заједница на мањинском језику (Програм СДС 2014, стр. 5). Исто тако, се истиче значај културне размене и комуникације између припадника већине и мањине и потребе да се створи једно инклузивно друштво у коме ће свако имати шансу да партиципира. Мањинска права се категоришу у групу права која су предуслов слободе, попут људских и грађанских права, а укључивање националних мањина у друштво се наводи као један од индикатора праведности друштва. СДС сматра да је развој инклузивног друштва предуслов дугорочне стабилности (Програм СДС 2014, стр. 5). СДС заиста прави један значајан искорак у промовисању друштвене интеграције националних мањина. Већина странака апострофира политичку интеграцију, инсистирајући на учешћу националних мањина у политичком одлучивању и у различитим државним пословима. Такође СДС у већој мери него друге странке посвећује пажњу развијању интеркултуралног дијалога, или му макар даје исти значај као и самој категорији мањинских права.<sup>245</sup> Као основне мане постојеће политике према мањинама истичу непоштовање законских прописа и недовољно финансијских средстава за промоцију права, културе и идентитета националних мањина. Меру коју ова странка предлаже како би решиле постојећи проблем јесте јасније правно дефинисање обавеза сваког нивоа власти у погледу заштите мањинских права (Програм СДС, 2014, стр. 11-12).

Анализом програма СДС-а можемо закључити да се национални интерес Србије не везује за одређену тему *per se*, ова странка се определила за интегративни приступ који подразумева да се интерес Србије дефинише кроз неколико политика. Прво, је модернизација Србије, друго је убрзање европских интеграција и политика регионалног

<sup>244</sup>Програм Двери, Преузето 12. новембар 2016, са <https://dveri.rs/program/srbi-svi-i-svuda>

<sup>245</sup>У делу Програма који се бави правима националних мањина се наводи следеће: „СДС ће се посебно залагати за реформу образовног система на начин који ће водити унапређењу знања већинског становништва о идентитету и културном наслеђу припадника националних мањина, као и за финансирање програма који би обезбедили припадницима једне националности да се упознају са културом, наслеђем и језиком других народа“ (Програм 2014, стр. 12)

помирења, постизање историјског споразума између српског и албанског народа. Улазак у ЕУ се наводи као стратешки циљ земље. Испуњење критеријума за пуноправно чланство је обавезе читавог друштва, док се успоравање овог пута тумачи као угрожавање најбољих интереса Србије (Програм СДС 2014, стр. 8).<sup>246</sup> СДС сматра да је процес помирења на Западном Балкану неодвојив и условљен европским интеграцијама, а коначан циљ треба да буде успостављање нове политичке културе на целом региону (Програм СДС 2014, стр. 8). Политика регионалног помирења је тема којој СДС посвећује већу пажњу у односу на остале странке. У програму странке се наводи да: „спољна политика Србије треба да буде у функцији најдубље регионалне сарадње и промовисању мира и толеранције“ (Програм СДС 2014, стр. 8). Истицање значаја политике регионалног помирења је у складу и са политиком интеркултуралног дијалога за који се странка залаже. Оправдано је претпоставити да је СДС издвојио политику регионалног помирења као приоритет јер подразумева решавање међуетничких, односно међудржавних спорова, чије су теме најчешће и положај националних мањина.<sup>247</sup>

СДС Косово и Метохију дефинише као „област од прворазредног значаја за историју и културу српског народа“, даље наводе да се Србија како би очувала своја права и интересе мора ослањати на реалне и оствариве циљеве,<sup>248</sup> али полазна тачка остаје резолуцију Савета безбедности УН 1244, коју тумаче као шансу да се одржи нит која повезује Косово и Метохију са државним бићем Србије. СДС се залаже за дијалог и постизање историјског компромиса између српског и албанског народа, а одрживо решење је могуће постићи само уколико обе стране жртвују део својих аспирација (Програм СДС 2014, стр. 9). На сличан начин коначно решење дефинише и СНС уз напомену да СНС више апострофира уважавање реалности на терену и не инсистира као СДС на резолуцији Савета Безбедности 1244, што чини битну разлику у приступима решавању овог проблема.

СДС попут других странака као један од циљева свог деловања наводе јачање демократије и владавина права, сматрају да би се то постигло да је неопходно донети нови Устав и извршити реформу политичког система. Кратко подсећање- председник странке, Борис Тадић је у време доношења Устава 2006. године био председник Србије, и исти Устав који сматрају да сада треба мењати је тада подржао и прихватио. У самом програму се не наводе конкретнија решења како да се наведени циљеви и постигну, изузетак је реформа изборног система, где се наводи неколико предлога. Циљ свих реформи јесте да се ојача сада већ озбиљно урушен, легитимитет представничких институција.<sup>249</sup> Једна од мера коју предвиђа ова странка јесте да се смањи број народних посланика са 250 на 150, циљ мере је да се смањи државна администрација и да се повећа укључивање грађана у доношење одлука децентрализацијом власти. Важно је напоменути да СДС у наведеним мерама политичког система се не осврће на интересе националних мањина, попут ЛДП-а који заговара да се систем децентрализује и отвара могућност успостављања региона на територијама где мањине чине већину. Предвиђено смањење посланика Народне скупштине директно утиче

<sup>246</sup> Поред уласка у ЕУ, напомиње се и развијање сарадње са САД, Руском федерацијом, Кином, као и са свим релевантним партнерима у Европи и свету, али се исто наглашава да Србија мора постепено прилагођавати своју спољну политику заједничкој спољној политици ЕУ (Програм СДС, 2014, стр. 8).

<sup>247</sup> Овде првенствено мислимо на односе са бившим републикама СФРЈ, нарочито оних са којима је Србија ратовала током деведесетих година. Да подсетимо у Србији су се након завршетка рата и уласка у мировне преговоре конститутивни народи добили статус националне мањине, попут Хрвата, формирана је нова национална заједница Бошњака (нова макар у пописној листи нових заједница које држава препознаје), а избијањем кризе на Југу Србије и проглашењем самосталне независности Косова се опет отвара питање положаја албанске националне мањине.

<sup>248</sup> Овде се апострофира чињеница да је највећи број земаља ЕУ и УН признао независност Косова.

<sup>249</sup> СДС даје предлог да се уместо пропорционалног уведе мешовити изборни систем, да се територија Србије подели на више изборних јединица и уведе преференцијално гласање. Наведене мере би требало да доведу до већег учешћа грађана у политичком процесу и да повећане контроле рада изабраних посланика и одборника (Програм СДС, 2014, стр. 10).

на представљање националних мањина, јер се редигује формула за природни прага која се примењује у Србији. У случају примене ове мере број гласова потребних за освајање мандата би се увећао око два и по пута.

СДС подржава децентрализацију јавних послова и реafirмацију надлежности и значаја свих локалних и покрајинских власти. СДС се залаже да се успоставе региони, али остаје нејасно које тачно надлежности би имали и на основу којих критеријума се успостављају. Циљ успостављања региона је пре свега равномернији економски и друштвени развој. Када је реч о критеријумима регионализације, наводе само два: да буду у складу са принципима који се примењују у ЕУ и реafirмација *традиционалних регионалних средина* у Србији (Програм СДС 2014, стр. 10). Није јасно назначено шта се тачно подразумева под појмом традиционалне регионалне целине у Србији- да ли су то само постојеће две покрајине или се ту укључују и територије попут Шумадије, Западне Србије, Санџака и сл. Уколико прихватимо слободно тумачење ове формулације можемо закључити да мањине попут Бошњака и Албанаца, односно регије где оне чине већину становништва (Санџак и Југ Србије) имају право да затраже формирање посебних региона. Иако се етничка димензије ни у једном моменту није узела као могући индикатор приликом доношења одлуке о успостављању региона, није се ни искључила та могућност. Односно СДС нигде у свом програму није навео да је територијална аутономија неприхватљива као модел заштите мањинских права, као у случају СПС-а, СРС-а и других странака. Став о територијалној аутономије је можда јаснији уколико се сагледа како ова странка види положај АП Војводине. СДС се залаже за: „очување и унапређење територијалне аутономије Војводине као покрајине у саставу Републике Србије“. Поред тога што се аутономија покрајине тумачи као територијална аутономија, СДС наглашава да је потребно да се Војводини, као мултиетничкој и мултирелигијској регији у одређеним питањима доделити право доношења прописа са законском снагом (Програм СДС 2014, стр. 10-11). Оправдано је претпоставити да се ово право односи пре свега на области које се тичу решавања статуса националних мањина, религијских и других етнокултуралних група. Коначно свако дефинисање надлежности и облика аутономије постојећих покрајина апострофира се поштовање државног и правног јединства Републике Србије.

Анализом програмских начела закључујемо да ова странка права мањина не посматра само кроз призму демократске стабилности, већ се залаже за проактиван приступ политици интеграције и етничке и културне разлике не схвата као препреку и датост која се мора толерисати, већ као шансу и предност за развој друштва. Међутим, иако ова странка прави велики искорак у правцу промовисања друштвене интеграције и интеркултуралног дијалога, политика према националним мањинама не излази ван домена културне аутономије. Ово закључујемо на основу тога што иако је дата могућност успостављања региона нигде није јасно назначено да ли би се интереси националних мањина узели у обзир у процесу регионализације. Тачније, није дат јасан одговор на питање да ли би традиционалне регионалне средине у којима националне мањине чине већину становника имале право да се дефинишу као посебни региони. Политичка интеграција је као једна од димензије интеграције запостављена, односно СДС у свом програму није предвидео нека конкретна решења како да се националне мањине интегришу у политички систем, као што смо већ нагласили политика интеграције се овде посматра пре свега кроз њену друштвену димензију.

Покрет *Доста је било* (ДЈБ) своју политику дефинише као политику центра. У главном фокусу како њиховог програма, тако и изборне агенде је економска политика и реформе које је неопходно спровести у Србији.<sup>250</sup> ДЈБ, као покрет либералне оријентације, не показује веће интересовање за мањинска права и етничке поделе. Идеолошка окосница њиховог деловања су економске теме и неопходне реформе у српском друштву. У свом

<sup>250</sup>Програм *Доста је било*. Преузето 12. новембар 2016, са <http://dostajebilo.rs/program/>



програму наводе само опште одредбе забране дискриминације и истичу потребу да сваки грађанин има једнаке шансе за напредовање на друштвеној лествици, без обзира на етничко порекло.<sup>251</sup> Људска права дефинишу као врхунски друштвени интерес и призму кроз коју се посматрају закони и свака акција државе.<sup>252</sup>

*Лига социјалдемократа Војводине* је основана 1990. године као антитоталитарна и регионална странка и у свом програму се обраћа пре свега грађанима и грађанкама Војводине. Ова странка има највише конкретног и појединачног садржаја који је посвећен мултиетничности и правима националних мањина, што је разумљиво с обзиром на то да на територији Војводине живи највећи број етничких заједница. Лига се издваја од осталих странака и по томе што једина у свом званичном називу странке наводи и име странке на различитим мањинским језицима.

Од свог оснивања до данас Лига се није суочавала са значајнијим изменама програма и програмских становишта. Од осталих странака се издваја по томе што је јасно идеолошки профилисана партија, своја програмска начела и присталице окупља око три „анти“ елемента: антифашистичко, антинационалистичко и антимилошевићевско опредељење (Јовановић, 2013, стр. 168). Лига се у свом програму доста осврће на искуство 90-тих година и подсећа на ужасе и штету које је произвело то доба, као приоритет свог политичког деловања ова странка наводи борбу против фашизма, национализма, шовинизма, ксенофобије и сваког облика дискриминације којима човек може бити изложен. Имајући наведено у виду, јасно је да се ова странка снажно залаже за промовисање људских и мањинских права, а бори се за „друштво ослобођено фашизма, верског фанатизма у којем толеранција не значи једноставно признавање нечијег постојања, већ представља политику активног учешћа у друштвеном животу свих нас са различитостима које поседујемо“ (Програм ЛСВ, 2009, стр. 6).

Један од првобитно постављених партијских циљева јесте залагање за децентрализацију републичке власти, тако да је централна тема политичког деловања странке постаје решавање статуса Војводине, што је нарочито дошло до изражаја након пада Милошевићевог режима 2000. године. Став Лиге о регионализацији и статусу Војводине, у смислу степена независности ове покрајине у оквиру републике, се мењао у зависности од друштвено-политичких околности (види *ЛСВ монографија 2010*). Решења која је заговарала ова странка су се кретала у широком распону од формирања *Републике Војводине*, успостављања Војводине као федералне јединице и коначно до јасног дефинисања постојећих надлежности. Најрадикалнији иступ Лиге када је реч о статусу Војводине јесте декларација из 1999. године *Војводина Република- пут мира развоја и стабилности*, у коме се износе захтеви за територијалном реорганизацијом Републике Србије, која подразумева да се оформе федералне јединице са јасно подељеним надлежностима између централног и федералног нивоа власти. Предлаже се да се Србија подели на шест федералних јединица и да свака броји око два милиона становника (*Декларација Војводина република*, 1999).<sup>253</sup> Јавност је често овај програм интерпретирала као захтев да се Војводини додели независност, што је додатно погађало и будило колективне сентименте једног дела популације Србије поводом ситуације на Косову, иако је намера програма била другачија (Јовановић, 2013, стр. 169).<sup>254</sup> Поменута декларација је замењена 2008. године *Повељом*

<sup>251</sup>Програм *Доста је било*. Преузето 12. новембар 2016, са <http://dostajebilo.rs/program/>

<sup>252</sup>Програм *Доста је било*. Преузето 12. новембар 2016, са <http://dostajebilo.rs/program/>

<sup>253</sup>Статус федералне јединице би имала следећа подручја: Војводина, Шумадија, Југоисточна Србија, град Београд са околином, Санџак (Рашка област) и Косово. Декларација Војводина Република. Преузето 26. август 2021, са <http://lsv.rs/o-nama/dokumenti/vojvodina-republika-put-mira-razvoja-i-stabilnosti-107/>

<sup>254</sup>Јовановић изнети тврдњу поткрепљује и налазима Јовичића (1996) који тврди да се иза ова декларације крила намера да се обезбеди повољнија преговарачка позиција на мировним преговорима у Рамбујеу, који су вођени

*будућности*, која одише знатно умеренијим тоном и не иступа са тако радикалним захтевима. Решења и захтеве са којима иступа Лига у овом документу можемо тумачити и као једну врсту реакције на доношење Устава 2006. године. Лига сматра да је новоденети Устав угрозио неутуђиво право грађана и грађанки Војводине да одлучују о свом уставном положају. Статус Војводине у оквиру уређења државе који је предвидео Устав из 2006. године Лига тумачи као угрожавање аутономије покрајине и захтева да се Војводини врате законодавна, извршна и судска власт и имовина и изворни приходи. Идеја федерације државе је замењена идејом регионализације, а посебно се наглашава повратак контроле над приходима који се остварују на територији покрајине. Повраћај изворних прихода Лига види као начин да Војводина у пуном капацитету спроводи надлежности дефинисане Уставом. Интересантно је тумачење појма аутономна покрајина и дефинисање Војводине као „над-регије“ која у себи садржи три традиционална војвођанска региона: Срем, Банат и Бачка. Инсистирање на статусу над-регије је одговор, односно демант, тврдње да је Војводина само један од новоуспостављених статистичких региона. Посебно се напомиње да се „Војводина никада не сме свести на положај региона у Србији коме ће централна власт преносити нека права и дужности по своме нахођењу“ (Повеља будућности, 2008).<sup>255</sup> Повеља предвиђа да би и Војводина била децентрализована спуштањем одговорности за економски развој на сваку од три регије. Аргумент који се износи у прилог регионализацији земље је сличан као и код осталих странака – то је начин да се ојача економски статус и демократски капацитет како регија појединачно, тако и Србије у целини.

Посебност Војводине као вишенационалне, вишеконфесионалне и вишејезичне средине се види као основ за доделу, односно повраћај, законских, извршних и судских овлашћења покрајини, док се мултиетничност Војводине види као шанса за развој друштва. Посебно је интересантно да се Лига позиционира као грађанска странка, међутим њена политика и програмска начела јасно указују на то да је значајан део њеног партијског идентитета, али и имиџа, уважавање мањинских права и промоција мултикултуралних политика. Лига препознаје концепт колективних права националних мањина и схвата их као шансу за равноправно учешће у јавном животу заједнице. Толеранцију дефинише као активно учешће у друштвеном животу, а не као толерисање различитости (Програм ЛСВ, 2009, стр. 6). Лига у свом програму предвиђа темељну реформу образовног и културног система у Војводини, која се пре свега тиче деполитизације ових области и неговање постојећег културног диверзитета и спровођење политике интеркултуралности (Програм ЛСВ, 2009, стр. 50). Између осталог, Лига истиче да образовање мора бити засновано на принципима интеркултуралности, вишејезичности и инклузивности (Програм ЛСВ, 2009, стр. 45). Лига има врло отворен став према аутономији етничких заједница, залаже се за повећање степена аутономије културних институција мањинских етничких заједница, а посебно се наглашава равноправан третман ових институција испред покрајинских и републичких органа власти (Програм ЛСВ, стр. 50-51). Иако врло отворена ка идеји аутономије, решења која износи у свом програму не иступају много из домена културне аутономије. Лига нигде не заговара отворено модел територијално аутономије, међутим, анализом програма и програмских докумената долазимо до закључка да Лига узима у обзир етничку димензију и мултикултуралност Војводине види као значајан фактор приликом креирања решења за статус Војводине. Најбољи показатељ доследности ове странке у промовисању мултиетничности јесте заговарање идеје да се у случају да Војводина добије статус Републике, оформи дводомно законодавно тело, у којем би један дом био Веће народа, које би представљало интересе различитих етничких заједница (*Војводина Република* 1999, стр. 2 ).

---

како би се изнедрило решење за сукоб који је избио на Косову 1998/99 и да се тиме сачува АП Косово у саставу Србије применом асиметричне децентрализације попут оне примењене у Шпанији (Јовановић, 2013, стр. 169).

<sup>255</sup> Повеља будућности. Преузето 26. август 2021, са <http://lsv.rs/o-nama/dokumenti/povelja-o-buducnosti-108/>

Као регионална странка која се бори за већи степен аутономије Војводине, Лига инсистира на употреби термина *војвођански* са идејом да обједини све етничке и културне разноликости заједница које живе на територији ове покрајине.<sup>256</sup> Из наведеног закључујемо да Лига не промовише политику бенигног занемаривања разлика и да се отворено залаже за активну политику интеграције која почива на начелима плурализма и мултикултуралности. Други налаз који желимо да истакнемо је да је Лига остала доследна идеји регионализације и када је реч о промовисању права националних мањина, анализа програмских начела и решења нам јасно показује да ова странка децентрализацију види не само „као брану централним властима већ и као израз тежње мањих заједница за самоуправљањем“ (Јовановић 2013, стр. 176).

*Социјалдемократска партија Србије* представља посебан изазов за класификацију странака, пошто је реч о јединој мањинској странци која се трансформисала у мултиетничку странку. Она је поникла из Санџачке демократске партије, и често је идентификована као представник мекше струје и програђански оријентисане странке Бошњака (Орловић, 2008, стр. 335). Председник Санџачке демократске партије Расим Љајић је још јануара 2006. године најавио излазак из регионалних оквира и формирање мултиетничке странке са центром у Београду.<sup>257</sup> Ову намеру је СДПС и спровео у дело 2009. године, када је усвојио нови програм и статут у коме себе профилише као грађанску партију, која није нужно везана само за бошњачку националну мањину. У новом програму и статуту, СДПС себе профилише као странку левог центра – социјалдемократске оријентације (Статуту СДПС, 2009, чл. 2). Оно што ову странку разликује од других јесте то што заступа вредности уставног патриотизма и као његову предност истичу инклузиван приступ који, поред националног, узима у обзир и друге друштвене идентитете (Програм СДПС, 2009). СДПС се залаже са поштовање права националних мањина, са посебним акцентом на учешће мањина у јавним пословима (Програм СДПС, 2009.). Ова странка настоји да направи баланс између социјалдемократских вредности и конкретних мера за унапређење положаја националних мањина. СДПС има проактиван приступ политици интеграције уз наглашавање потребе за развијањем међуетничке сарадње у Србији.

#### *Већинске странке- основни налази анализе програмских докумената*

Анализа идеја и вредности које странке заступају у својим програмима показала нам је да, када говоримо о ставу према политици интеграције, највећи број странака само декларативно прихвата вредности мултикултурализма и има конзервативан приступ политици интеграције, који подразумева да се мањинама гарантују права, јер то нужност, а не зато што је то истински интерес друштва. Ниједна странка у својим програмима не пориче права националних мањина; то чак не чине ни Српска радикална странка ни Покрет Двери, које су, као странке деснице, највише склоне политици етноцентризма, али истовремено, недовољан је број странака суштински посвећен мултикултуралним вредностима и вођењу демократске политике интеграције.

Ставови већинских странака, када је реч о правима националних мањина и политици интеграције се могу класификовати у следеће категорије: 1) негирање потребе за постојањем било каквих права националних мањина, а у неким случајевима и негирање етничке хетерогености друштва- избор се за ове странке своди на асимилацију или маргинализацију мањина; 2) индиферентан став према мањинама- овим странкама „етничко“ није примарно и залажу се за примат индивидуалних права над колективним правима; 3) декларативно

<sup>256</sup> „Војводина се не одликује ни једном нацијом, нити једном вером, нити једним језиком, Војводина је стање духа и увек другачијих система вредности, разумевања, поштовања и уважавања“, цитат са интернет странице ЛСВ. Преузето 15. децембар 2016, са <http://lsv.rs/o-nama/istorija/>

<sup>257</sup> Наведено према (Орловић, 2008. стр. 323, фус нота 177), изјава Расима Љајића, *Политика*, 15. јануара 2006. године.

прихватање вредности мултикултурализма и колективних права националних мањина- у својим програмима странке препознају концепт заштите мањинских права, али често злоупотребљавају и манипулишу интересима националних мањина и имају конзервативан приступ политици интеграције ; 4) промовисање културних и етничких разлика и проактиван приступ политици интеграције(Марковић & Лутовац , 2017, стр. 303-304).

Највећи изазов који пред собом имају странке већине јесте да редефинишу појам националног интереса и одустану од конзервативног схватања националног и грађанског идентитета. Други услов потребан за успешну политику интеграције јесте да странке већине воде инклузивнијуунутарстраначку и програмску политику. Успешна политика интеграције се заснива на дијалогу и међусобном уважавању а не на прикривеном или отвореном изолационизму од којег користи могу имати политичке елите, али не и грађани и друштво у целини.

#### **4.5.2. Како политичке странке националних мањина виде политику интеграције?**

Како бисмо утврдили ставове политичких странака националних мањина према политикама интеграције анализираће се партијски програми и то применом следећих индикатора: 1) однос према заштити етно културалног идентитета; 2) однос према територијалној аутономији; 3) однос према регионализацији и децентрализацији; 4) однос према интеркултуралности; 5) однос према социо-економском статусу националних мањина. Циљ овог одељка је да утврдимо у којој мери су мањинске странке усмерене само на заштиту етнокултуралних идентитета, односно на индивидуална и колективна права националних мањина, који моделе интеграције заступају, односно да ли се залажу за значајније промене устројства државе (територијална организација, политички систем и сл.). Став према интеркултуралности ћемо испитивати утврђивањем у којој мери мањинске странке поштују дефинисане критеријуме интеграције попут: начела вишеструкости идентитета и афирмација интеркултуралног дијалога. Коначно, анализа ставова мањинских странака ће нам помоћи да утврдимо за које стратегије су се оне определиле као заступници интереса националних мањина приликом суочавања са грађењем нације већине.

##### *Политичке странке мађарске националне мањине*

Увидом у регистар политичких странака из 2016. године можемо видети да мађарску националну мањину представља седам политичких странака. Међу најутицајније странке, оне са највећом изборном снагом и које су партиципирале у власти након 2000. године можемо сврстати следеће странке: Демократску заједницу војвођанских Мађара (ДЗВМ), Савез војвођанских Мађара (СВМ) и Демократски савез војвођанских Мађара (ДСВМ) Све побројане странке своје порекло воде из Демократске заједнице војвођанских Мађара, и СВМ и ДСВМ су у ствари отцепљене фракције ДЗВМ. У наставку ћемо представити основна начела програма ових странака као и поглед на политику мултикултуралности.

*Демократске заједнице војвођанских Мађара (ДЗВМ) – Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége (VMDK)* је најстарија политичка странка мађарске националне мањине. ДЗВМ је основала група мађарских интелектуалца на челу са Андрашем Агоштоном још 1989. године, као странка је регистрована 1990. године, себе су представили као прву интересну организацију војвођанских Мађара после Другог светског рата (VAJma, 2020).<sup>258</sup> ДЗВМ је на самом почетку своје програмске циљеве груписала око идеје тростепене аутономије која се остварује кроз персоналну, територијалну и локалну самоуправу (Пал, 1996). На изборима деведесетих година остварује добре изборне резултате. Након успона

<sup>258</sup>Пре тридесет година основана је Демократска странка војвођанских Мађара. (31. мар. 2020). VAJ ma. Преузета са <https://m.vajma.info/cikk/szerbkiadas/7063/Vojvodina-Trideset-godina-Demokratske-zajednice-vojvoanskih-Maara.html>

СВМ, ова странка губи свој политички утицај међу припадницима мађарске националне мањине. Тренутни председник ове странке је АронЧонка, на ту функцију је изабран 2010. године, пре тога је председник странке је био Шандор Пал.

Из програмских начела странке је јасно да странка као свој основни циљ издваја представљање интереса мађарске националне мањине, а као најбоље средство за остварење тог циља виде тростепену аутономију. Концепт тростепене аутономије, за који се залаже ДЗВМ, подразумева следеће: додела специјалног статуса општинама у којима мањинско становништво чини већину, територијалну аутономију за суседне општине са већинским мањинским становништвом и формирање месних, локалних самоуправа за насеља у дијаспори. Башић и Црњански издвајају три циља тростепене аутономије. Први, давање мађарској заједници могућности да се удружују и створе Мађарску аутономну област. Други, да припадницима мађарске заједнице који су настањени ван аутономне области омогући формирање управних органа који би водили рачуна о пропорционалној заступљености националних мањина. Треће, омогућавање персоналне аутономије за припаднике националне мањине (Башић & Црњански, 2000б, 46).

ДЗВМ међу својим политичким циљевима издваја следеће: могућност да мађарска национална мањина бира своје легитимне политичке заступнике, стварање институција мађарске аутономије, тамо где Мађари чине већинско становништво и обезбеђивање политичког плурализма (Суботић, 2011, стр. 111).

Након промене руководства странке, циљеви странке се много не мењају. Лидер АронЧонка на изборној конференцији странке, током обраћања након избора за председника, наглашава да: „му је намера да у наредном периоду поново угради у свест људи циљеве као што су: територијална аутономија, децентрализација, регионализација систем локалних самоуправа у Србији.“ (Милосављевић, 2013, стр. 332). Поред отвореног залагања за концепт територијалне аутономије и остваривање права на аутономију Мађара у Србији, странка као своје циљеве политичког деловања истиче следеће: борбу против партијске државе и залагање за правну државу, остваривање права националних мањина за националну равноправност, залагање за децентрализацију, право на двојно држављанство и сразмерну заступљеност националних мањина у јавним институцијама (Милосављевић, 2013, стр. 332-333).

Из анализе програмских начела и циљева јасно је да се ДЗВМ залаже за остваривање индивидуалних и колективних права мађарске националне мањине, а најбоље средство за остварење тог циља виде у развијању модела територијалне аутономије. Фокус странке је очекивано, борба за интересе мађарске заједнице, концепт мултикултурности, самим тим и политике интеграције се посматрају примарно из угла права националних мањина.

*Савез војвођанских Мађара (СВМ) – Vajdasági Magyar Szövetség* је основана 1996. године. Након раскола у ДЗВМ, фракција предвођену Ференцом Чубулом одлучује да иступи и самостално оснује странку.<sup>259</sup> Тројна аутономија остаје опредељење и ове партије и као циљ свог организовања издвајају остваривање права на идентитет, језик и школе (Орловић, 2008, стр. 320). Доласком Јожефа Касе на чело странке СВМ постаје озбиљан конкурент матичној странци и намеће се као центар политичког организовања мађарске националне мањине. Доласком Иштвана Пастора на чело странке, 2007. године, СВМ креће у озбиљну офанзиву и настоји да максимално хомогенизује бирачко тело Мађара. У томе успева, јер на свим изборима након 2008. године СВМ остварује најбоље резултате у односу на друге

<sup>259</sup> На изборној скупштини одржаној 1994. године ФеренцЧабул губи од противкандидата Андраша Агоштона, марта 1994. године и тада одлучује да иступи и оснује посебну странку која окупља Мађаре (Орловић, 2008 319-320).

странке мађарске националне мањине и постаје константа различитих коалиционих влада на националном, а посебно на покрајинском нивоу.

СВМ у свом програму истиче да је подједнако опредељен борби за интересе мађарске заједнице као и борби за људске, цивилизацијске, демократске и грађанске вредности. Ову одредбу можемо тумачити као настојање СВМ да помири вредности афирмације националног идентитета са демократским вредностима. Као циљ политичког деловања издвајају мобилизацију мађарске заједнице, али и развој читаве земље, а посебно АП Војводине као регије у којој је настањена мађарска заједница. Потпуно поштовање људских права, начела равноправности и права на различитост развијање грађанског друштва виде као основне предуслове за остваривање прва националних мањина. Истиче се преданост странке процесу европских интеграција. Процес европских интеграција се види као шанса за културну и привредну интеграцију са матичним народом на начин који неће угрозити интересе Срба или других народа из окружења (Програм СВМ, 2004).<sup>260</sup>

СВМ истиче своју улогу као странке у рушењу Милошевићевог режима и успостављању демократског поретка након 2000. године, као посебан успех се издваја доношење већ неколико пута поменутог, савезног закона о заштити права и слобода националних мањина и успостављеног модела културне аутономије и учешће у органима власти на локалном и покрајинском нивоу. Праћење примене овог закона и усклађивање целокупног законског оквира Републике Србије са овим законом препознају као стратешки циљ (Програм СВМ, 2004). Овиме је и потврђен, до сада неколико пута изнет налаз, да је доминантан утицај на законски оквир успостављен након 2000. године имала у првом реду мађарска заједница.

СВМ наставља да развија идеју тростепену аутономије, не можемо рећи да се у томе превише разликује од ДЗВМ, из чијих је редова иступила. Заговара се персонална аутономија, односно културна аутономија, као модел заштите националног идентитета и културе. Исто се залажу за формирање регије са мађарским општинама које би имале територијалну аутономију (Програм СВМ, 2004).

СВМ се залаже за повећање надлежности АП Војводине и то тако да Војводина добије законодавну, извршна и судска овлашћења. Као један од начина да се побољша социо-економски положај Мађара истиче се финансијска самосталност Војводине, у смислу буџетске независности, али и располагања приходима. Важно је напоменути да се услед изостанка регионализације земље СВМ као приоритет види проширивање овлашћења локалних самоуправа и тражење права вета за националне мањине у покрајинским органима за одређена питања (Програм СВМ, 2004).

У свом програму детаљно разрађују колективна права која се тичу очувања националног идентитета, језика, културе и традиције мађарске заједнице. Као приоритетне циљеве издвајају: широку употребу мађарског језика у јавном животу, образовање на мађарском језику и право на аутономију у области образовања. Интересантно је да поред стандардних захтева да мађарски као језик националне мањине буде присутан у органима јавне управе, СВМ се залаже постизање потпуне равноправности мађарског језика и афирмацију његовог коришћења у трговини и привреди. Наведене програмске одредбе јасно показују да се СВМ залаже за вредности сегрегативног мултикултурализма, јер се инсистира искључиво на већој употреби мађарског језика у јавном животу, што у начелу није спорно, али је спорно што да се не препознаје потреба за двојезичношћу.

Када је реч о области образовања ту се предвиђа читав низ мера како би се прокламована аутономија и остварила. Конкретно се залажу за образовање на мађарском

<sup>260</sup>Програм СВМ. Преузето 17. јул 2020, са <https://www.vmsz.org.rs/sr/o-nama/dokumenti/program>

језику од предшколског до универзитетског нивоа и оснивање мађарског аутономног универзитета; формирање мађарског образовног клуба унутар ресорног министарства; и доделу стипендија за факултетско образовање у Мађарској.<sup>261</sup> Институција која би била одговорна за управљање аутономијом у образовању је Национални савет мађарске националне мањине, који би требао да има пуну аутономију и контроли у овој области. Предвиђено решење може бити спорно пошто креирање и спровођење образовне политике у Србији, према тренутним законима је у надлежности државних органа. Начела интеграције налажу да у креирању политике образовања имају велику улогу представници мањинских заједница како би се одговорило на потребе мањинске заједнице, али то не значи искључиву контролу над овим процесом. СВМ заговара ексклузивистички приступ процесу образовања, што коначно одговара прихваћеном надзору сегрегативног мултикултурализма.

СВМ има веома ригидан став према билингвалном образовању, чију примену доживљавају као претњу развоју националног идентитета и ризик од асимилације, иако се препознаје потреба за учењем српског језика како би се обезбедила проходност унутар образовног система у Србији. Из програма СВМ-а је јасно да се као приоритет издваја не само неговање мађарског језика него афирмација његове примене у свим сферама живота како би се постигла равноправност са другим језицима, односно српским језиком.

Културна политика за који се залаже СВМ такође подразумева оснивање искључиво *мађарских* културних институција, попут библиотека, музеја, архива, заштите споменика културе и сл. које ће имати аутономни статус који подразумева самосталност у одлучивању и управљању новцем. Исти је поглед и на медијску политику, уз једну важну разлику да се за разлику од образовања где је јасна тенденција централизације ове области, у медијима се препознају предности децентрализације како би се свим припадницима националних мањина омогућило једнаке могућности за остваривање права на информисање. Такође се поред уређивања различитог садржаја на мађарском језику препознаје и значај информисања већинске популације о темама значајним за мађарску заједницу (Програм СВМ, 2004). Ово је једина одредба у којој се макар на симболичком нивоу препознаје вредност интеркултуралне размене, ако не дијалога.

Вредности интеркултуралног дијалога нису препознате као примарне, иако се у неколико наврата помиње сарадња са другим националним заједницама и заједничка борба за заштиту етнокултуралног идентитета.

Када је реч сарадња са припадницима других заједница, индикативан је поглед СВМ-а на начин решавања избегличке кризе у Србији након ратова деведесетих. СВМ критикује што Србија није стратешки решила питање избеглих и расељених лица и осуђује покушаје да се изградњом стамбених насеља измени етничка структура општина са претежно мађарским становништвом (Програм СВМ, 2004).

СВМ препознаје проблем иселјавања Мађара са којим се суочава Србија након отварања граница према Европи и региону и међу приоритетне циљеве сврстава управо борбу за престанак иселјавања Мађара из Војводине, односно Србије. Како би постигла задати циљ фокус се помера са идентитетских питања културног опстанка заједнице на побољшање социо-економског положаја националне мањине. Међутим, као средства да се постигне овај циљ издваја се: образовање припадника мађарске заједнице на језику националне мањине, привредна самосталност Војводине и сразмерна заступљеност у органима власти на републичком, покрајинском и локалном нивоу СВМ нуди и свој концепт

---

<sup>261</sup>СВМ препознаје дефицит високообразованог кадра међу припадницима своје заједнице, а одговор на постојеће изазов тражи у промовисању двојног држављанства и стипендирања мађарске омладине да завршавају факултете у Мађарској уз обавезу враћања у Србију, како би стечена знања применили (Програм СВМ, 2004).

како унапредити социјалну и здравствену политику, као и у случају мањинских права решење виде у свеопштој децентрализацији система, модернизацији пензионог и здравственог система, али и реформу социјалног и инвалидског осигурања. Борбу за социјалну сигурност грађана и борбу против сиромаштва постављају као приоритет, залажу се и за повећања наталитета, дечији додатак за свако дете и додатне погодности за породице са више деце, побољшање положаја пензионера и инвалида (Програм СВМ, 2004). Као један од корака да се унапреди положај Мађара у Војводини, односно Србији СВМ види и у промени приступа у пољопривредној, односно економској политици. Напомињу да је процесом приватизације који је уследио након политичке трансформације друштва посебно погодио мађарску заједницу и као шансу за побољшање социо-економског положаја Мађара виде у развијању привредне сарадње Србије и Мађарске. Конкретно кроз развијање различитих програма подршке, које би финансирала Мађарска као матична држава. Поред наведеног СВМ се отворено залаже за подршку развију малих и средњих предузећа и пољопривредника кроз различите програме државне помоћи и пореских олакшица и са тим захтевима се редовно иступа испред државних органа (Милосављевић, 2013. стр. 337).

Велики део програма СВМ-а је посвећен анализи социо-економског положаја мађарске заједнице и мерама како овај положај унапредити. Међутим, решења која се нуде су врло омеђена етничким границама, односно проблем положаја мађарске заједнице се посматра само кроз перспективу централизованог система наметнутог од стране већине, док се решења налазе искључиво у концептима самоуправе мађарске заједнице првенствено на локалном нивоу. С друге стране, залагање за повећање надлежности АП Војводине се виде као начин да се боље препознају потребе и интереси мађарске заједнице, али и да се обезбеди већи утицај политичких субјеката мађарске заједнице.

Начин на који СВМ разрађује право на образовање и службену употребу мађарског језика је комплементаран са моделом тростепене аутономије за шта се као странка залаже. Захтева се равноправност и једнаке шансе да се унутар мађарске заједнице изгради аутономна социјетална култура, са аспекта интеграције такав приступ није превише сврсисходан јер подразумева јасно одвајање етничких заједница чиме се занемарују сви потенцијали интеркултуралног дијалога.

Интересантно је да СВМ себе описује у истом програму и као националну демократску партију, и као демократску грађанску партију. Идеолошка профилисаност СВМ се поред анализе вредности за које се залаже лако може одредити и на основу сарадње са другим партијама, односно партијским групацијама (Милосављевић, 2013, стр. 335). Имајући у виду да је СВМ чланица Европске народне партије (ЕПП) и врло интензивну сарадњу са странком Виктора Орбана из Мађарске, јасно је да је реч о десничарској и конзервативној странци врло усмереној на традиционалне вредности. Поглед на интеграцију је сагласан са идеолошком оријентацијом странке. СВМ има врло конзервативан приступ политици интеграције и решења која заговара су недвосмислено поникла на вредностима сегрегативномултикултурализма.

*Демократска странка војвођанских Мађара (ДСВМ) – Vajdasági Magyar Demokrata Pártje* друга партија у низу која настаје отцепљењем од ДЗВМ-а и то само годину дана након оснивања СВМ-а. Овог пута из странке иступа Андрош Агоштон након сукоба са страначким ривалом Палом Шандором који остаје на челу странке након иступања фракције окупљене око Агоштона.<sup>262</sup> Садашњи председник странке је Бела Чорба, наследник Андроша Агоштона који је био председник од оснивања до 2013. године.

---

<sup>262</sup> Андрош Агоштон је иступио из странке након што је суочен са оптужбама да је сарађивао са владајућом Социјалистичком партијом Србије и одбијања сарадње са новооснованим СВМ (Орловић, 2008, стр. 320)



ДСВМ исто преузима концепт тростепене аутономије од ДЗВМ, међутим разлика постоје у модалитетима како да се оствари ова идеја у конкретним политичким и друштвеним околностима Србије. Док је Шандор Пал, као предсеник ДЗВМ аргумент за увођење тростепен аутономије тражио у положају Срба и Републике српске у Босни и Херцеговини, Андраш Агоштон прави паралелу између положаја Мађара и положаја Срба на Косову након потписивања Бриселског споразума (Милосављевић, 2013, стр. 333).

Након јасне доминације СВМ-а и преузимања свих полуга моћи, како у органима власти, тако и у домену културне аутономије, ДСВМ себе представља као конструктивну опозицију СВМ-у. Ово је постала званична политика странке након распада *Мађарске коалиције*, формиране за потребе избора 2008. године, и склапања савеза између СВМ и тада владајуће Демократске странке (*РТВ Војводина*, 2008).<sup>263</sup> Још оштрије критике на рачун СВМ се упућују шест година касније, ДСВМ је одбио да се кандидује на изборима 2014. године, јер сматра да не постоји фер изборни услови за све учеснике, односно да СВМ злоупотребљава позицију своје политичке моћи како би монополизовао национални савет и оцењују да то није институција у којој се обезбеђује суштинска аутономија.

Главни циљеви ДСВМ се могу сврстати у следеће: демократизација политичког система; остваривање права на мађарске националне мањине са циљем да се очува национални идентитет Мађара у Србији; пропорционална заступљеност Мађара у органима власти, али и јавној управи и правосудју; оно што је разликује од других странака мађарске националне мањине јесте што не спава принцип персоналне и територијалне аутономије, односно залаже се за остваривање права мађарске заједнице у образовању, култури и информисању, али не нужно кроз различите облике територијалне аутономије; очување добрих односа са матичном државом (Милосављевић, 2013, стр. 333). Друга разлика у односу на ДЗВМ и СВМ је што је још 2008. године у оквиру Мађарске коалиције, ДСВМ иступила са захтевом да се уведе систем резервисаних места у републичком и покрајинском парламенту, као мера који би обезбедила сразмерну заступљеност мањина у законодавним телима.

ДСВМ као странка афирмише толеранцију, сарадњу и разумевање међу различитим националним заједницама и побројане вредности издваја као приоритетне (Програм 2009, стр. 3). У поређењу са СВМ можемо рећи да је ДСВМ ипак отворенија ка вредностима интеркултуралности и не дели ригидне ставове СВМ-а када се ради о успостављању искључиво самосталних мађарских институција у области културне аутономије и не види да је могуће решити положај мађарске заједнице само у оквиру територијалне аутономије.

Као што смо видели из анализе изборних резултата, јасно је да услед доминације СВМ-а, ДСВМ као странка губи политички значај и подршку бирачког тела међу припадницима мађарске заједнице.

Поред наведених странака, интересе мађарске заједнице претендују да представљају још и Грађански савез Мађара - MagyarPolgáriSzövetség, Покрет мађарске наде (ПМН) – Magyar Remény Mozgalom и Странка Мађарског јединства- MAGYAR EGYSEG PÁRT. За разлику од поменуте три странке, све горе наведене странке су основане након доношења одлуке о примени афирмативних мера, тако да је политички стаж, али и утицај ових странака много скромнији у односу на ДЗВМ или СВМ.

---

<sup>263</sup>РТВ Војводина. (19.10.2008). *Агоштон против споразума Пастор- Тадић*. Преузето: 20. јул 2020, са [https://www.rtv.rs/hu/vojvodina/agoston-protiv-sporazuma-tadic-pastor\\_88209.html](https://www.rtv.rs/hu/vojvodina/agoston-protiv-sporazuma-tadic-pastor_88209.html)

*Грађански савез Мађара – Magyar Polgári Szövetség*<sup>264</sup> своје политичко деловање усмерио на локални ниво власти, фокус је на општинама Сента и Ада где имају неколико одборника. У програму странке наводе да себе виде као: средње десничарску политичку партију мађарске националне мањине, која се мимо општих политичких задатака наглашено концентрише на очување вредности и интереса Мађара прикључених Србији“ као посебан циљ наводе јачање самосвести подршку заједничком деловању међу Мађарима у Војводини (Програм Грађанског савеза Мађара, 2010, стр. 2).

*Покрет мађарске наде (ПМН) – Magyar Remény Mozgalom (МРМ)*.<sup>265</sup> Идеје око којих се ова странка окупила се не разликују много од преосталих странака које своју подршку траже међу мађарским бирачким телом. Залажу се за очување идентитета, развој и опстанак мађарске мањине у Србији и територијалну аутономију за војвођанске Мађаре (Програм ПМН, 2009).

*Странка Мађарског јединства- MAGYAR EGYSEГ PÁRT*, ова странка је међу најмлађима када је реч о странкама које примарно представљају интересе мађарске заједнице у Војводини.<sup>266</sup> Странка претендује да заузме позицију демократског центра и привуче мађарске бираче који не гласају за мањинске партије (Милосављевић, 2013, стр. 330).

#### *Политичке странке бошњачке националне мањине*

Као у случају мађарске националне мањине, бошњачку националну мањину претендује да представља више од десет партија. Међутим, као и код Мађара и овде ће издвојити три странке које имају значајнији утицај. Генеа развоја странака бошњачке националне мањине је имала исти пут као и мађарске странке, највећи број њих је настао отцепљењем од странака које су формиране још деведесетих година. Највећи број политичких организација са бошњачким предзнаком је регистрован након 2000. године и своје политичко деловање везује за територију Санцака, односно општину Тутин, Нови Пазар, Сјеницу и Пријепоље где већином живи бошњачко становништво. Као политички циљ сви истичу побољшање положаја Бошњака у Србији, док се разлике међу странкама уочавају пре свега у начину како да се прокламовани циљ и оствари. Као три најутицајније странке бошњачке националне мањине издвајамо Странка демократске акције Санцака, СДП Расима Љајића и Бошњачку демократску заједницу, односно Странку правде и помирења.

*Странка демократске акције Санцака (СДА Санцака)* је основана још деведесетих година, из анализе изборних резултата смо видели да је реч о странци која ужива подршку значајног дела бирачког тела међу Бошњацима и да активно учествује у власти на локалном и националном нивоу.<sup>267</sup> Током деведесетих година ова странка је била најутицајнија бошњачка странка, после 2000. године, ситуација се мења и како време одмиче добија све више конкурената у трци за гласове и наклоност бошњачког бирачког тела. Судбина СДА Санцака је веома слична судбини Демократске заједнице Војвођанских Мађара. Раскол унутар СДА је почео 1993. године. Тај раскол је био јасан знак да почиње деоба и то дуж радикалније линије, која је била уз Угљанина, председника странке и умереније линије која ће пратити РасимаЉајића, у то време, секретара странке (Орловић, 2008, стр. 322).<sup>268</sup>

<sup>264</sup>Основана је 2004. године и њен председник од оснивања је Ласло Рац Сабо. Ова странка је једна врста наследника Демократског савеза Мађара који се још деведесетих отцепио од ДЗВМ.

<sup>265</sup>Основана је 2009. године и председник странке је Балинт Ласло.

<sup>266</sup>Основана је 2012. године и окупља махом бивше чланове ДЗВМ, председник странке је Золтан Смеишко.

<sup>267</sup>СДА је формирана 11. августа 1990. године у Новом Пазару као санчачки огранак истоимене странке са седиштем у Сарајеву. У програмској декларацији СДА наводи се да је то „политички савез грађана Југославије који припадају муслиманском културно-повјесном кругу“, као и да се ова странка залаже за културно-просветну аутономију за муслиманско становништво Санцака (Орловић, 2008, стр. 322).

<sup>268</sup>Овај раскол је дошао највише до изражаја на савезним изборима 1996. године када се на изборима појављују две листе бошњачке мањине и то: Листа за Санцак—Сулејман Угљанин, коалиција Либерално-бошњачке

Објашњавајући политичке поделе и динамику политичког организовања становништва Санцака, Башић истиче да је „политичко мишљење Бошњака у Санцаку је подељено на присталице Бошњачког националног већа и СДА који се залажу за спровођење одлука о широкој територијалној и политичкој аутономији регије путем које би сви грађани Санцака задовољили своје економске, социјалне, културне, образовне и друге потребе и присталице СДП који решење ових проблема виде у демократизацији Србије заснованој на принципима децентрализације и регионализма“ (Башић, 2018, стр.185). Тако је завршена подела унутар СДА<sup>269</sup>, од једне партије настају две: СДП, која окупља умеренија струју и СДА Санцака, тврдо крило окупљено око Угљанина која наставља политику чији је темељ борба за политичку и територијалну аутономију Санцака и труди се да одржи јаке везе са истоименом партијом у Босни и Херцеговини. Различит погледа на статус Санцака и положај бошњачке заједнице ће остати константа до данашњег дана.

СДА Санцака се залаже за демократизацију друштва у свим сферама живота; поштовање људских права; унапређење положаја националних заједница, али се афирмише и равноправност народа у Србији, као мултиетничкој земљи; унапређење индивидуалних и колективних права бошњачке националне мањине; промовисање међуверске толеранције и равноправности верских заједница. Занимљиво је да се заштита бошњачког идентитета доводи у директну везу са традиционалним вредностима и заштитом јавног морала. Сличан приступ има и СВМ када говори о томе како програмска начела странке почивају на хришћанским вредностима, а заштита мађарског идентитета се исто доводи у директну везу да породичним животом. Из наведеног је јасно да је реч о странкама које негују традиционалне вредности и могу се сврстати првенствено у странке десног спектра. Имајући то у виду, тешко је очекивати да ће и СДА Санцака и СВМ препознати неговање интеркултуралност као шансу за развој бошњачке или мађарске заједнице.

СДА Санцака истиче не само приврженост људским правима као цивилизацијској вредности, већ се обавезује на уважавање, толеранцију и активну коегистенцију са свима без обзира на расу, веру, нацију или политичко опредељење (Програм СДА, 2009, стр. 1). Попут СВМ-а СДА Санцака покушава да усклади вредности афирмисања бошњачког националног идентитета са демократским вредностима. Странка у својим програмским начелима истиче приврженост демократским вредностима, а демократију види као владавину народа. Залаже се за процес европских интеграција и виде их као шансу за демократизацију друштва у Србији (Програм СДА, 2009, стр. 3).

Из принципа уважавања разлика међу различитим заједницама СДА санцака изводи право Бошњака на своју: самоидентификацију, самореализацију и самоафирмацију у свим социјалним срединама и на свим просторима Србије и шире (Програм СДА, 2009, стр. 2). Своју визију самореализације Бошњака као народа ова странка види у успостављању својих симбола и институција које ће управљати развојем бошњачке заједнице у Србији. Употреби и коришћење босанског језика у службеној употреби, као и право на образовање на матерњем језику се виде као основна средства за очување националног идентитета, али и као услови за унапређење положаја Бошњака у Србији. С друге стране подсећају се државни

---

организације и три варијанте СДА: СДА за Југославију, СДА за Санцак и Прва СДА; Бошњачка листа Санцака је друга листа, односно крило СДА које окупља присталице Расима Љајића и Партије санчачких Бошњака (Орловић, 2008, стр. 322).

<sup>269</sup>Подела унутар СДА свој епилог добија 1996. године када Расим Љајић, уз подршку већине општинских одбора, бива уписан као председник СДА и када одлучује да организује „прогресивне политичке чиниоце у Санцаку“ у нову странку чији ће назив бити Санчачка демократска партија. Угљанинов одговор је оснивање СДА Санцака, странке која је активна и данас под тим именом и чији је председник и даље Угљанин. Након рушења режима Слободна Милошевића 2000. године, умеренија струја са Расимом Љајићем на челу предаје Министарству правде и званични захтев за промену назива СДА у Санчачка демократска партија (Орловић, 2008, стр. 322).

органи на обавезе које су прописане законом да би бошњачка национална мањина могла да оствари право на информисање и културна права, за коју тврди СДА Санџака да су ускраћени у односу на неке друге националне мањине.<sup>270</sup> Такође се инсистира да се омогући сразмерна представљеност Бошњака у свим органима власти, али и органима, јавне управе, правосуђу и полицији (Програм СДА, 2009, стр. 4-5).

Истиче се неравноправност са којом се суочавају припадници бошњачке националне мањине јер живе у једној од економски најнеразвијенијих регија и траже од државних власти да се осмисле мере којим ће се унапредити економски развој ове регије. Залажу се равномерни регионални развој и то виде као шансу за побољшање положаја Бошњака, али и смањење економске неразвијености и сиромаштва унутар Србије. Предвиђа се и низ мера како би се постигао одрживи развој унутар Србије, решење се види у децентрализацији власти, инвестирању у неразвијена подручја и регионалној сарадњи и повезивању (Програм СДА, 2009, стр. 6-10). Попут СВМ-а велика пажња је усмерена на мере побољшања економско-социјалног статуса Бошњака, уз напомену да СДА Санџака повлачи јачу везу између економске искључености Бошњака и остваривања права на културну аутономију.

Интеркултуралност не препознаје као вредност у програмским начелима, када се и говори о међуетничкој сарадњи, фокус је на регионалној сарадњи ради остварења економских и привредних циљева, сарадња међу културама се не помиње. У једном моменту се идентификује бошњачка заједница као чинилац унапређења регионалне сарадње, али се и ту сарадња између различитих нација и култура сагледава кроз призму регионалне стабилности, а не кроз призму свеукупног развоја друштва.

Из изложеног је јасно да се политика интеграције, као и целокупна политика мултикултуралности сагледава пре свега из угла права националних мањина. Као најефикасније средство за остваривање права Бошњака СДА Санџака издваја регионалну самоуправу. Попут ДЗВМ и СВМ успостављањем територијалне аутономије, СДА Санџака, види решење за побољшање положаја Бошњака у Србији. Инсистирање на успостављању сопствених институција и без препознавања потреба за интеркултурним дијалогом. Јасно је да СДА Санџака попут других странака има конзервативан приступ политикама мултикултуралности, који подразумева јасну поделу институција између националних заједница.

*Санџачка демократска партија (СДП)* као стратешки циљ након 2000. године поставља демократизацију Санџака и Србије у целини, себе дефинишу као парламентарну странку посвећену заштити људских и мањинских права и равноправности грађана (Програм СДП, 2008, стр. 1). Из анализа програма странке је јасно да се ради о странци која је примарно орјентисана на заштиту мањинских права и слобода бошњачке заједнице. Циљеве које формулише СДП су између осталог и равноправно запошљавање Бошњака у органима јавне управе, заштита националног идентитета Бошњака, поштовање права на слободу вероисповести, слободну активност верских заједница, заштита приватне својине и доследно спровођење принципа тржишне привреде, заштита и унапређење социјалних права заштита мајки, деце, старих, заштита животне средине. И за разлику од других мањинских странака као партнере у остваривању прокламованих циљева препознају поред других политичких странака препознаје и невладин сектор (Статут СДП, 2009, чл. 7). Попут СВМ, СДП истиче своју улогу у борби против Милошевићевог режима и улози коју је имала у коалицији ДОС и формирању прве демократске владе.<sup>271</sup> Међуетничка сарадња и регионална сарадња се препознаје као вредност која може допринети демократизацији друштва у целини и побољшању положаја бошњачке заједнице (Програм СДП, 2009, стр. 3). Али попут других

<sup>270</sup> Оправдано је претпоставити да се овде реферише на мањине у Војводини, у првом реду мађарске заједнице.

<sup>271</sup> Истиномер. *Санџачка демократска партија*. Преузето 25. јул 2020, са <https://www.istinomer.rs/stranka/sandzacka-demokratska-partija/>

странака, вредности интеркултуралног дијалог се не препознају као потенцијали развоја националних заједница и друштва у целини. Политика интеграција се исто посматра примарно из угла мањинских права као и код осталих странака. Друга особеност ове странке је што је СДП након одлуке лидера Расима Љајића да прошири своје политичко деловање ван Санцака и оснује Социјалдемократску партију Србије, ушла у унију са овом странком, што подразумева заједнички излазак на све нивое избора. СДП странке је остала фокусирана на локални ниво власти, док се СДП Србије активно укључује у рад влада од 2000. године.

*Бошњачка демократска заједница Санцака* је основана августа 2013. године, након раскола са странком Емира Елфића на челу ове партије је био Јахја Фехратовић, али је неформални и суштински вођа био муфтија Зукорлић. У почетку је било реч о странци са радикалном десничарском идеологијом, која је суштински представљала интересе верске организације, односно Исламске заједнице у Србији. Зукорлић је неколико пута у јавности наступао са врло контраверзним изјавама које се односе на положај Санцака и Бошњака у Србији. Ова странка је учествовала у свим изборним циклусима који су уследили након 2013. године, на којима бележи значајан успех и сврстава се у три најјаче партије у Санцаку, када је реч о броју гласова које осваја на изборима.<sup>272</sup> На самом почетку коалициони потенцијал странке је био низак, због радикалне реторике којом се служио Зукорлић и његови следбеници, па је странка упркос великом броју гласова освојеним на изборима остала без учешћа у локалној власти. Увидевши то, руководство странке на челу са Зукорлићем, решава да промени стратегију и пред парламентарне изборе 2016. године прави заокрет у наративу, али и у политици. Одустаје се од радикалних десничарских ставова, а Зукорлић схвата да ће морати да замрзне верску функцију, услед, како и сам примећује: „неспојивости политичких и верских дужности“<sup>273</sup>. Ово је био први корак у напуштању политике претњи и ширењу маневарског простора за евентуални улазак у власт. Странка мења своје име у *Странку правде и помирења (СПП)*, након чега доноси нови програм и статут.

Најочљивија разлика у односу на све остале мањинске странке јесте што програм почиње са реченицом „У име бога свемогућег!“, с обзиром на чињеницу да је оснива религијски вођа то и није тако изненађујуће. Приступ у дефинисању програмских начела странке је прилично особен, програм је пун религијских и филозофских фраза. Себе дефинишу као странку окренуту човеку и будућности, слободи и правди, позива своје присталице на акцију у борби против апатије и тираније у друштву (Програм СПП, 2013, стр. 1).

Као конкретне политичке циљеве издвајају промену члана Устава РС јер сматрају да је реч о кршењу начела равноправности свих грађана, очување идентитета и културе бошњачке заједнице кроз властите државне институције, културне и друге организације, децентрализацију власти и равномерни регионални развој, борбу против сиромаштва и економска оснаживање и развијање санџачке регије и повезивање санџачких општина у Србији и Црној Гори, борба против криминала и корупције (Програм СПП, стр. 6). Поглед на културну аутономију им је идентичан као и код осталих странака, подсећају државу на законом и уставом дефинисане законске обавезе и подсећају да немају све мањине једнак приступ правима (Програм СПП, стр. 8). Попут СДА Санцака инсистирају да су Бошњаци аутохтон народ, чиме имплицитно негирају статус Бошњака као националне мањине и залажу се за заштиту културног наслеђа Бошњака (Програм СПП, стр. 4). Препознаје се значај коју међуетничка сарадња има за унапређење економских и регионалних односа. Међутим важно је да се препознаје потреба не само унутар бошњачког помирења, већ и

<sup>272</sup> Поред парламентарних и локалних избора, ова странка је учествовала и на изборима за Национални савет који су одржани 2014. године.

<sup>273</sup> SandžakPress. (25. април 2016). *Муамер Зукорлић представио изборни програм Санцака*. Преузето 26. јул 2020, са <http://sandzakpress.net/muamer-zukorlic-predstavio-izborni-program-bdz-sanzaka>

унутарсрпског помирења и помирења других заједница на Балкану, у првом реду српске и албанске заједнице, али и Срба и Хрвата (Програм СПП, 2013, стр. 3). Међутим интеркултуралност као таква се не препознаје као вредност, иако се говори доста о развоју друштва борби за слободу и достојанство човека. Међутим прави поглед на мултикултуралност се јасно види из уверења да се положај бошњачке заједнице може унапредити једино оснивањем властитих и аутономних институција. Попут СВМ-а и СДА Санџака доста пажње придаје конкретним мерама како да се реши економски положај Бошњака али и поспешити привредни развој Санџака као регије. И ту се као једино решење види децентрализација власти и давање више самоуправних надлежности или општинама у Санџаку или Санџаку као региону.

Поред наведене три странке бошњачку националну мањину представља још девет странака, међутим највећи део њих је усмерен само на учешће на локалним изборима и евентуално на изборима за Национални савет бошњачке националне мањине. Политичке активности осталих странака бошњачке националне мањине су врло несталне, из анализе изборних резултата видели смо да се ни не кандидују у свим изборним циклусима, а када то и учине не освајају велики број гласова.

#### *Политичке странке ромске националне мањине*

Роми су као национална мањина признати тек након доношења Закона о заштити права и слобода националних мањина, до тада се у јавности говорило као о етничкој групи. И управо непризнавање статуса Ромима и јесте била највећа препрека друштвеној и политичкој интеграцији Рома. Као што смо неколико пута већ истакли, непризнавање правног и политичког статуса групи значило је и непризнавање идентитета њених припадника и онемогућавало је креирање подстицајних мера за економско, културно и друштвено оснаживање Рома (Башић, 2018б, стр. 150).<sup>274</sup> Признавањем статуса Ромима отпочело је ново поглавље у решавању положаја ове националне мањине. Међутим, упркос томе што је признавање националног идентитета Рома покренуло и оснажило активности организација цивилног друштва које све посвећеније заступају интересе Рома или заговарају њихова права, изостала је политичка организација Рома у оквиру једне или две странке са стабилном бирачком подршком, што је коначно Роме учинило политички невидљивим (Башић, 2018б, стр. 154-161).

За разлику од већине мањина, ромске партије које данас делују су се основале тек након 2000. године, не постоји ниједна странка која своје деловање везује за прву декаду вишестраначја у Србији.<sup>275</sup> Успех ромских партија на изборима је више него скроман, с обзиром на то да је ромска заједница трећа по бројности у Србији. У регистру политичких странака постоји чак седам политичких странака ромске националне мањине, међутим ниједна од њих нема већи политички утицај.<sup>276</sup> Имајући у виду да су институционални капацитети и ресурси регистрованих ромских странака врло скромни и да се у јавно доступним информацијама слабо шта од података и може пронаћи о њиховом политичком деловању, анализираћемо узроке који су довели до тога да Роми постану *политичка*

<sup>274</sup>Као што је већ поменуто, поред Рома, још неким националним мањинама: Власи, Цинцари, Буњевци и др., већина законом предвиђених права није била доступна због тога што им није био признат статус националне мањине.

<sup>275</sup>Током деведесетих година XX века биле су активне и Социјалдемократска партија Рома, основана 1990. године на челу са Рајком Ђурићем, затим Демократска политичка партија Рома– Крагујевац, Демократска заједница Рома Југославије и Ромска конгресна партија. (Милосављевић, 2014, 350)

<sup>276</sup>Регистар политичких странака националних мањина. (ажурирано јул 2016) Преузето 20. јул 2016, са <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/>

невидљива заједница (Башић, 2018б), односно да упркос својој бројности немају ниједну странку са стабилном политичком подршком.<sup>277</sup>

Из анализе изборних резултата парламентарних избора видели смо да је само две политичке странке, и то само 2007. године, успеле да обезбеде довољно гласова подршке да освоје мандате у Народној скупштини. Реч је о *Унији Рома Србије*, посланик Рајко Ђурић и *Ромска партија*, за посланика изабран лидер странке- Срђан Шаин. Након тога ромска заједница је имала представника у парламенту 2012. године, мандат је обезбеђен у оквиру коалиције са Српском напредном странком.

Анализа резултата локалних избора показала је да постоје ромске партије које излазе на локалне изборе и успевају да се изборе за мандате у локалним самоуправама, али су њихови резултати врло скромни, реч је о освојих један или два мандата, а најактивније су на југу Србије у општинама Бујановац, Врање и Лесковац. У Бујановцу је на последња три круга локалних избора мандат освојила *Уједињена партија Рома – Jekutni Partija Romani*. *Ромска странка Јединство* је освојила мандат у Врању, на изборима 2016. године. Примарни циљ ове странке је учешће на локалним изборима и да представља Роме у градским властима.<sup>278</sup>

Из анализе изборних резултата јасно је да је деловање ових политичких партија врло нестално, ретко која странка је успела да на три узастопно изборна циклуса пређе природни праг. Постоји неколико коалиција са већинским странкама на локалним изборима, ван побројаних општина, али је непознато колико мандата је додељено ромским странкама у оквиру коалиција.

Узроке *политичке невидљивости* ромске заједнице можемо сврстати у две групе. Прва група фактора се односи на објективне чињенице. Политичка партиципација Рома нераскидиво је увезана са њиховим социјалним положајем. Сиромаштво, социјална искљученост и етничка мимикрија су фактори који врло неповољно утичу не само на политичко организовање Рома, већ и на њихову партиципацију у изборном процесу. Велика препрека за политичко самоорганизовање и деловање је просторна структура ромске популације, односно територијална раштрканост која отежава политичку мобилизацију. Друга група фактора проистиче из лошег социо-економског положаја Рома који ромску популацију чини изузетно рањивом и подложном утицају и контроли. Имајући то у виду узроци политичке невидљивости Рома су: неповерење у ромске странке, гласање Рома за већинске партије и манипулација и злоупотреба ромских гласова. Ову тврдњу поткрепљујемо са налазима истраживања Горана Башића и Бирао за друштвена истраживања. Изучавајући друштвено и политичко организовање Рома Башић износи два узрока која доводе до политичке невидљивости Рома. Први, Роми, строго контролисани од стране лидера унутар своје заједнице, постају бирачка „маса“ која дириговано гласа за политичке странке са којима лидери ромске заједнице имају одређени договор. Као други узрок се наводи да грађани ромске националности сматрају да „велике“ политичке странке не желе представнике Рома у парламенту, а не желе ни да разматрају њихове проблеме. (Башић, 2018б, стр. 160). Поред тога што Роми нису организовани путем мањинских странака, проценат припадника ромске националне мањине је значајно мањи уколико их упоредимо са мањинама попут Хрвата, Словака или Буњеваца. Јасно је да политичке странке већине нису заинтересоване, односно нису препознале као политички интерес да афирмишу

<sup>277</sup> „У погледу капацитета, ромске партије су оскудне у свим сегментима. Од простора, преко финансија, до кадрова и партијске инфраструктуре која треба да је аутономна и функционална, и ван периода изборних кампања.“ (Гавриловић, 2009, стр. 46). Ниједна политичка странка нема свој званични сајт нити су њихови програм и, статут ии било шта друго од програмске документације јавно доступни.

<sup>278</sup> ЈугПрес. (15 јул 2015).Ромска странка јединство: за бољи положај Рома. Преузето 01. август 2020 са <https://jugpress.com/romska-stranka-jedinstvo-za-bolji-polozej-roma/>

припаднике ромске националности да наступе као кандидати на изборним листама. Имајући у виду налазе до којих смо дошли анализом програма већинских странака јасно је да већинске странке не препознају вредности интеркултурализма, и да се мултиетничност земље перципира, ако не као претња, онда као врло неугодна чињеница. И наше истраживање је потврдило налаз да се ромска заједница посматра доминантно из контекста економског и социјалног положаја, док се потенцијали да ромска заједница постане политички субјект и актер интеграције апсолутно не препознају (Гавриловић, 2009, стр. 69).

### *Политичке странке албанске националне мањине*

У регистру политичких странака се може видети да је регистровано седам политичких странака албанске националне мањине. Из анализе изборних резултата смо видели да самостално на изборе излази једино Партија за демократско деловање, која је од свих албанских партија у јавном животу Србије и највидљивија. Политичке странке албанске националне мањине можемо поделити у две групе: политичке странке чије је политичко деловање фокусирано само на територију Прешева, Бујановца и Медвеђе, односно учешће на локалним изборима и локалној власти и странке које излазе и на парламентарне изборе и изборе за Национални савет националне мањине. У прву групу спада већина странака регистрованих као странке албанске националне мањине, док у другу групу можемо уврстити: Партију за демократско деловање (ПДД) и Партију за демократски прогрес. Када је реч о странкама које учествују на локалним изборима, најутицајнија је Демократска партија Албанаца, која је једно време водила општину Прешево.

*Партија за демократско деловање (ПДД) – PARTIA PËR VEPRIM DEMOKRATIK* има најдужи стаж у представљању интереса албанске заједнице са југа Србије, основана је још 1990. године.<sup>279</sup> ПДД за разлику од већина албанских странака, активно учествује на парламентарним изборима и има своје представнике у Народној скупштини Србије у свим сазивима од 2007 до 2016. године. ПДД је активна у општинама где су претежно настањени Албанци, учествовали су у локалним властима у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи, да ли самостално или у коалицији са другима албанским странкама. ПДД никада није улазила у коалицију са већинским странкама.

*Демократска партија Албанаца (ДПА)- Partia demokratike Shqiptare* је основана исто као и ПДД 1990. године, седиште странке је у Прешеву.<sup>280</sup> Реч је о регионалној странци, која делује у три општине са претежно албанским становништвом: Прешево, Бујановац и Медвеђа. По политичким опредељењима је блиска Демократском савезу Косова (Орловић, 2008, стр. 328.) и током доношења важнијих политичких одлука више се консултују са политичарима из Приштине него из Београда. Иначе су једна од две странке које активно пропагирају стратегију бојкота- од пописа, парламентарних избора, па до избора за Национални савет.

*Партија за демократски прогрес- Lëvizja e Progresit Demokratik* је основана 2001. године у Бујановцу.<sup>281</sup> Ова партија исто попут ДПА бојкотује парламентарне изборе, али је врло активна на локалним изборима, а до 2014. године преузима вођство и у Националном савету Албанаца. Партија за демократски прогрес је учествовала у локалној власти у

<sup>279</sup> Лидер ове странке је од њеног оснивања био Риза Халими, након скоро три деценије се повукао са чела партије и ову функцију препустио Шаипу Камберију.

<sup>280</sup> На челу странке је Рагми Мустафа, градоначелник Прешева, у три мандата.

<sup>281</sup> У Регистру политичких странака стоји као година оснивања странке 2003. година, међутим, чињеница је да је ова странка почела своје деловање одмах након окончања сукоба 2001. године, на првим локалним изборима наступили су као група грађана и освојили осам одборничких места у скупштини (Орловић, 2008, стр. 328). Оснивач и председник странке је Јонуз Муслију, активан лидер и предводник радикалнијег крила у албанској заједници. Током оружаних сукоба 2000/2001 године је био политички комесар тзв. Ослободилачке војске за Прешево, Медвеђу и Бујановац



Бујановцу, лидер странке је био заменик председника општине Бујановац и председник Националног савета од 2014. до 2018. године.

Као и у случају ромских странака, ниједна политичка странка нема јавно доступан програм ни на српском ни на албанском. Кључна идеолошка и програмска разлика која постоји међу странкама албанске националне мањине, а која пресудно утиче на то како албанске странке доживљавају процес интеграције се мора истраживати кроз две равни. Прво, однос према државним институцијама Републике Србије, односно да ли се државне институције бојкотују или не; друго, однос према дијалогу Београда и Приштине, тј. однос према Косову.

Када је реч о односу албанске националне мањине према властима Републике Србије, као што смо већ навели постоје странке које не желе никакву сарадњу са властима у Београду и не занима их интеграција албанске заједнице у институције на републичком нивоу, па стога и не учествују на републичким изборима. Односно било какав облик интеграције албанске заједнице у србијанско друштво не виде као приоритет нити то издвајају као свој циљ. једна од највећих и најуспешнијих кампањи бојкота јесте био поменути бојкот пописа 2011. године, који је касније проузроковао бројне проблеме у остваривању права Албанаца на југу Србије, о чему је већ било речи. Као разлоге зашто су се определили за бојкот, албански представници истичу очигледне чињенице, економска неразвијеност општина у којима живе представници албанске националне мањине, социјална несигурност и дискриминација са којом се суочавају и непостојање воље да се истински преговара о решавању поменутих проблема (*Политика*, 2011).<sup>282</sup> Поглед на положај албанске заједнице на југу Србије је сличан и у Влади Србије, решавање статуса албанске заједнице није било међу приоритетима у владама које су формиране након 2012. године. Док су Владе у периоду од 2000. до 2012. године решавању овог проблема приступале само кроз призму државне и националне безбедности.<sup>283</sup> Није за чуђење што је у недостатку јасне стратегије која ће решити и мањинско питање Србије генерално изостала и осмишљена ни политика интеграције за албанску заједницу на југу Србије. Не само да је изостала стратешки осмишљена политика већ су власти у Београду све чешће суочавају са оптужбама да се над њима примењује метода селективне етничке диференцијације чиме се онемогућује Албанцима да остваре своја основне цивилно-грађанске слободе (Ристић, 2019).<sup>284</sup>

Положај албанске заједнице у Србији је под великим утицајем и повезан са дешавањима на Косову и Метохији. Тако да се можемо сложити са оценом да је њен положај и стварни статус у великој мери повезан са статусом Косова, статусом српске заједнице на Косову (Хелсеншки одбор за људска права, 2021) и (Маровић, Ејдус, & Костић, 2012), односно преговорима између Београда и Приштине. Од потписивања Бриселског споразума албански политичари износе у јавност идеју о реципроцитету положаја српске заједнице на Косову и албанске заједнице на југу Србије. Како би имали јединствен наступ испред власти у Београду, одборници албанске националности су оформили Скупштину одборника Прешева, Бујановца и Медвеђе. На поменутој Скупштини 2013. године је усвојена Декларација којом се тражи прикључење Косову свих насеља у којима живе Албанци. Као

<sup>282</sup> *Политика*. (21. сеп 2011). *Албанци траже економски развој и прекид дискриминације*. Преузето 15. септ 2020 са <https://www.politika.rs/sr/clanak/191904/Albanci-traze-ekonomski-razvoj-i-prekid-diskriminacije>

<sup>283</sup> „Као кључне безбедносне претње и изазови на територији општине Прешево, Бујановац и Медвеђа издвајају се: *оружана побуна, тероризам/екстремизам и организовани криминал*. Веома је важно истаћи да су ове три претње најчешће представљају као тешко раздвојиви делови јединственог комплекса проблема који проистичу из *једностраног проглашења независности Косова*, као и из *економске неразвијености југа Србије*“ (Маровић и др., 2012, стр. 19)

<sup>284</sup> Данас. (28. нов 2019). *Мустафа: Влада Србије не спроводи договорено за Прешевску долину*. Преузето 15. септембар 2020, са <https://www.danas.rs/vesti/politika/mustafa-vlada-srbije-ne-sprovodi-dogovoreno-za-presevsku-dolinu/>

разлог за доношење ове декларације наводе лош положај Албанаца на југу Србије, као и тиме да нису створени услови за интеграцију Албанаца (Милосављевић, 2013, стр. 345).<sup>285</sup> Морамо напоменути да је ово једно од тумачења ове иницијативе. Из увида у документ можемо рећи да се као основни циљ усвојене Декларације да се скрене пажња властима у Београду да се што пре осмисле конкретне мере за побољшање положаја Албанаца на југу Србије и то на такав начин да имају на располагању иста права као Срби на северу Косова.<sup>286</sup> Међутим, јасна је и намера представника албанске заједнице, да услед игнорисања проблема на југу Србије покушају да интернационализују ово питање и тако издејствује ургентније решавање свог статуса.

Све албанске странке су поздравиле потписивање Бриселског споразума, и од тада се улажу напори да се увежу положај албанске заједнице на југу Србије са положајем српске заједнице на северу Косова, усвојена Декларација је део ове намере. Лидери странака су нудили различите аргументе како би објаснили увезивање ова два процеса. Риза Хаљими наводи да се и једна и друга заједница суочавају са истим проблемима и да је то разлог зашто се тражи примена истих механизма интеграције.<sup>287</sup> Јонуз Муслиу, је исто подржао у име своје странке усвајање Декларације и изнео захтев, да поред захтева да имају једнака права као Срби на северу Косова, представници албанске заједнице контролишу царинске прелазе.<sup>288</sup>

Одговор власти у Београду је био очекиван, председник Координационог тела за општину Прешево, Бујановац и Медвеђа тврди да ситуација на северу Косова и ситуација на југу Србије није упоредива и подсећа на разговоре које је у фебруару водила Влада РС са албанским представницима и тврди да захтеви који су тада упућени били Влади Србије су се тicali пре свега побољшања економске ситуације општина на Југу Србије.<sup>289</sup>

Покушаћемо да дамо кратак одговор на горе изнету дилему, односно да ли је могуће да се положај српске заједнице на северу Косова и Албанаца на југу Србије решава применом истих механизма. Прва ствар која се мора имати на уму јесте да устројство политичких система Србије и самопроглашене републике Косова нису ни слични. Србија има централизован систем управљања и општине поседују скромне надлежности, док је у случају Косова супротан случај. Општине, односно локалне самоуправе на Косову имају далеко већи степен надлежности нарочито у области образовања, здравства и социјалне политике, што у Србији није случај. Друго, концепт заштите права и интереса националних мањина је постављен на другачијим основама. Србија је свој концепт заштите интереса

---

<sup>285</sup> Декларација је била упућена Влади Србије, Влади Косова и међународној јавности, Тривић и Теодоровић (2013). Радио слободна Европа. (11. март 2013.). Преузето 06 септембра 2020, са <https://www.slobodnaevropa.org/a/za-albance-na-jugu-srbije-ista-resenja-ka-za-srbe-na-severu-kosova/24925632.html>

<sup>286</sup> „Београдско одбијање Стратегије за интеграцију севера Косова подстакло је Албанце на југу Србије да понове свој став с почетка 2000. године. Председавајући Скупштине Косова- Јакуп Красниќи рекао је да би Срби, уколико желе да се отцепе, морали да буду свесни да су Албанци у Прешеву и Бујановцу спремни да се уједине са Косовом. Рекао је да би размена територија “требало да буде извршена узајамним договором и у сарадњи не само са локалним Србима, већ и са политичарима у Београду”. Изјава указује да би Београд, који држи југ Србије под сталним “надзором” могао да се суочи са новим притиском на територије које је увек сматрао стратешки важним.“ (Хелсиншки одбор за људска права, 2021, стр. 31)

<sup>287</sup> Слободна Европа. *За Албанце на југу Србије иста решења као за Србе на северу Косова*. Преузето 06. септембар 2020, са <https://www.slobodnaevropa.org/a/za-albance-na-jugu-srbije-ista-resenja-ka-za-srbe-na-severu-kosova/24925632.html>

<sup>288</sup> Реч је о контроли протока робе на царинском прелазу Кончуљ-Бела Земља у општини Бујановац. Слободна Европа (11. мар 2013). *За Албанце на југу Србије иста решења као за Србе на северу Косова*. Преузето 06. септембар, 2020, са <https://www.slobodnaevropa.org/a/za-albance-na-jugu-srbije-ista-resenja-ka-za-srbe-na-severu-kosova/24925632.html>

<sup>289</sup> Слободна Европа (11. мар 2013). *За Албанце на југу Србије иста решења као за Србе на северу Косова*. Преузето 06. септембар, 2020, са <https://www.slobodnaevropa.org/a/za-albance-na-jugu-srbije-ista-resenja-ka-za-srbe-na-severu-kosova/24925632.html>

националних мањина базирала на концепту културне аутономије, односно мањинске самоуправе у области образовања, службене употребе језика и писма, информисања и културе. На Косову, пошто је реч о постконфликтном друштву фокус је био на интеграцији заједница у политички систем и обезбеђивању институционалне једнакости, односно стварање услова за остваривање политичке једнакости, између већинског становништва и српске заједнице. Тако да фокус није био на заштити етнокултуралног идентитета, већ на интеграцији српске заједнице у институције Косова.

Можемо закључити да динамика нормализације односа између Београда и Приштине сигурно утиче и утицаће на статус албанске заједнице на југу Србије, можда више него на статус српске заједнице на северу Косова, међутим решење се не може тражити у примени истих механизма. Оно што је могуће урадити јесте осмислити стратегију интеграције албанске заједнице у србијанско друштво, али не применом једностраних одлука, као што је до сад био случај, већ договором са представницима албанске заједнице. То би конкретно подразумевало решавање три ургентна проблема. Прво, обезбедити адекватно представљање албанске заједнице у органима законодавне и извршне власти, пре свега заступљеност албанске заједнице у Народној скупштини Републике Србије. Друго, интеграцију албанске заједнице у органе јавне управе, полицију и правосуђе, али и образовни и здравствени систем. Треће, осмислити конкретне мере како би се побољшала економска ситуација у Прешеву, Бујановцу и Медвеђи, јер висока стопа незапослености и неразвијеност општина погађа све грађане тих општина и нису етнички омеђен проблем и не дотичу положај само једне заједнице. Четврто, предузети неопходне мере како би албанска национална мањина могла да оствари права гарантована законом, ту пре свега мислимо на права из домена културне аутономије.

Из приложене анализе политичких циљева албанских странака можемо закључити следеће: ПДД се може окарактерисати као странка која је спремна да узме учешће у институцијама Републике Србије, што се јасно види из одлуке да наступају на изборима, не подржава стратегију бојкота увек и у свакој прилици и спремна је и вољна да преговара са представницима власти у Београду. Са тог аспекта можемо рећи да је интеграциони потенцијал највећи у односу на све друге албанске странке. У случају свих осталих албанских странака можемо рећи да је интеграциони потенцијал значајно нижи и да није јасно у коликој мери су они као актери уопште заинтересовани за преговоре са властима у Београду и колико себе уопште идентификују са властима у Београду и колико албанску заједницу виде као део србијанског друштва. Највећи опоненти, нарочито након потписивања Бриселског споразума, ПДД јесу управо локални лидери који око себе окупљају фракције бивших бораца и вођа ослободилачке војске за Прешево, Бујановац и Медвеђу (Banchev, 2020, pp. 723-742). Партија за демократски прогрес и Демократска партија Албанаца због лоше економске ситуације и непостојања политичке воље Београда да нешто коначно реши, све се више окрећу институцијама Приштине као партнеру за решавање положаја албанске националне мањине на Југу Србије и улажу велике напоре да се положај албанске заједнице на југу Србије интернационализује. Тако да уколико не дође до неких већих промена у политичким околностима у Београду и/или Приштини тешко да ће иједна од поменуте две странке бити заинтересована за истинску интеграцију албанске заједнице у институције Србије, али и србијанско друштво.

#### *Политичке странке хрватске националне мањине*

Две странке су регистроване као политичке странке националних мањина: Демократски савез Хрвата у Војводини и Демократска заједница Хрвата.

*Демократски савез Хрвата у Војводини (ДСХВ)* себе дефинише као странку која је стожер националног окупљања Хрвата у Србији и која заступа индивидуална и колективна

хрватске заједнице у Војводини и Србији. Истичу приврженост плурализму и демократији и сматрају да друштво мора бити организовано по начелима супсијидарности. Попут других странака националних мањина истичу процес регионализације као шансу да се остваре пуни капацитети развоја, како појединца, тако и друштва у целини. Истичу своју приврженост процесу европских интеграције и процес регионализације перципирају као процес која ће убрзати долазак до циља. Сматрају да територија АП Војводине треба да има политичку и територијалну аутономију (Програм ДСХВ, 2008).<sup>290</sup> Као концепт пожељног државног уређења у коме се могу остварити вредности за које се залажу издвајају социјалну државу. Сматрају да је дужност државе да понуди једнаке услове свим појединцима и заједницама да остваре своје потенцијале и признају ауторитет државе, ако она испуњава своје задатке и дужности (Милосављевић, 2013, стр. 349).

Залажу се за примену афирмативних мера како би се обезбедила заступљеност мањинских заједница у органима републичких, покрајинских и локалних власти, али и у правосуђу, полицији, војсци, јавној управи и јавним предузећима. Примену наведених афирмативних мера дефинишу као један од задатака државе. Интересантно је да је ово једина мањинска странка која препознаје родну равноправност као једну од основних начела за коју се залаже. ДСХВ своју доследност настоји да покаже и инсистирањем да све националне заједнице морају имати једнака права, без обзира на бројност (Програм, ДСХВ, 2008). Породици, бризи о деци и одговорном родитељству поклањају посебну пажњу. Приступ ДСХВ-а породици и неговању породичних вредности је доста особен, нагласак није толико на парохијалним вредностима, као што је то случај код бошњачких странака, већ се негује једна врста демохришћанског приступа, који је опет савременији од оног који нуди нпр СВМ, која себе сврстава у странке које негују демохришћанске вредности.

Залажу се за остваривање свих веза са Хрватском, као матичном државом, али се истиче и потреба за унапређењем, привредне, културне и политичке сарадње између Србије и Хрватске и то се схвата као обострани интерес и потпора за будуће деловање странке (Програм ДСХВ, 2008). ДСХВ има за нијансу отворенији приступ према интеркултуралном дијалогу, макар у случају односа хрватске и српске заједнице, односно унапређење сарадње се види као шанса за развој и хрватског и србијанског друштва.

Значајан део програмских одредби је посвећен статусу националних мањина, односно областима које подразумевају остваривање права на културну аутономију. ДСХВ има мало флексибилнији приступ образовним политикама од других мањинских странака. Прво, јер се препоручује на нивоу предшколског образовања формирају групе етнички мешовитог састава. Друго, јер се не инсистира на по сваку цену на образовању на хрватском језику. Иако, се наглашава, да уколико постоје услови да се то право оствари. Приступ културној политици је исто другачији од већине мањинских странака, ДСХВ се на задржава само на општим начелима, већ су предвиђене конкретне стратешке и тактичке мере како да се остваре културна права хрватске заједнице у Србији. Иако је највећи број мера који се предвиђа подразумева извесни степен сегрегације културних установа и организација јер се инсистира на оснивању самосталних институција, у којима ће бити и запослени припадници хрватске заједнице. Афирмацију различитих културних програма ДСХВ види као двоструку добит, повезивање хрватске заједнице и могућност запослења и професионалног усавршавања великог броја Хрвата који се баве културом (Програм ДСХВ, 2008).

Када је реч о остваривању права на информисање ту се исто приступило стратешки. Дефинисана су два јасна стратешка циља: први је медијски пробој хрватске националне заједнице у Србији. Остварење овог циља подразумева већу заступљеност тема од значаја за хрватску заједницу, али и сразмерну минутажу програма на хрватском језику на јавним

---

<sup>290</sup>Програм ДСХВ. Преузето 10 сеп 2020, са <https://www.dshv.rs/dokument/program-2>

сервисима. Други циљ је развијање страначких гласила, како би се унапредио процес размене информација унутар чланства ДСХВ. Као један од примарних циљева у остваривању права на службену употребу језика и писма наводи се увођење хрватског језика као службеног у органе АП Војводине, али и у другим општинама где за то постоје законски основ (Програм ДСХВ, 2008).

ДСХВ има јасан став када је реч о идентитетском спору који се води између представника хрватске и буњевачке заједнице и отворено заступа становиште да је буњевачки идентитет једна подврста хрватског етничког идентитета. А промовисање тог становишта виде као један од циљева свог политичког деловања. У овом питању су можда најјучљивији ставови ДСХВ према интеркултуралном дијалогу и поштовању начела вишеструкости идентитета. Из овог става је јасно да је, и у случају ДСХВ поимање етничког идентитета и културе исто као и код представника већинске заједнице и осталих мањина, идентитет се посматра као унапред дата али и непромењива категорија.

ДСХВ се залаже за усвајање концепта социјалне државе и као циљеве привредног развоја наводе смањење сиромаштва и повећање запослености, а највеће шансе за привредни развој виде у оснаживању пољопривреде, али и развоју туристичке понуде Војводине и регионалној сарадњи на различитим основама. (Програм ДСХВ, 2008).

ДСХВ у одређеним сегментима показује отворенији однос према интеграцији, али има затворен поглед на политику идентитета, што се огледа и у конзервативном приступу у културним политикама.

*Демократска заједница Хрвата (ДЗХ)* има краћи политички стаж од ДСХВ, формирана је 2007. године и од тада делује као политички опонент ДСХВ и окупља углавном припаднике хрватске заједнице који не подржавају политику лидера ДСХВ-а. Један од оснивача и председник странке је био Ђорђе Човић, а 2012. године на његово место долази Драган Хупко. ДЗХ себе дефинише као странку десног центра која је основана ради заступања интереса хрватске заједнице.<sup>291</sup> Из анализе изборних резултата видели смо да је странка углавном фокусирана на локалне изборе, уз одређене успехе у општини Суботица, а без мандата на нивоу републике.

#### *Политичке странке словачке националне мањине*

Иако има регистрованих пет странака словачке националне мањине, налази до којих смо дошли анализом резултата избора и освојених мандата је јасно да ове странке нису биле активне попут мађарских, бошњачких, албанских или хрватских странака. Странке словачке националне мањине не излазе редовно на изборе, и ако излазе резултате које остварују су скромни. Изузетак су странке, које су опредељење словачке националне мањине да своје интересе не артикулише нужно кроз етничке странке злоупотребиле и искористиле како би себи олакшале процес регистрације, али и учешћа на изборима и коначно освајање мандата.<sup>292</sup> Узимајући наведено у обзир нисмо у анализу укључивали програме странака словачке националне мањине.

#### *Програми политичких програма националних мањина- закључна разматрања*

Попут већинских странака мањинске странке у начели имају конзервативан приступ интеграцији. У програмима доминирају идентитетска питања и у највећем борју случајева се

<sup>291</sup> Демократска заједница Хрвата нема званични интернет сајт на коме би се могла пронаћи доступна програмска документа. Комуникацију са бирачима и јавношћу врши путем Фејсбук платформе, односно своје званичне фејсбук странице: <https://www.facebook.com/demokraskazajednicahrvata>

<sup>292</sup> О злоупотреби афирмативних мера смо говорили у одељку *Остваривање права на политичкој представљање националних мањина у Републици Србији*

залажу за вредности сегрегативног мултикултурализма. Политичке странке националних мањина нису успеле да ускладе афирмацију политике заштите идентитета са начелима интеграције. Циљ политичког деловања свих мањинских странака је првенствено усмерен на заштиту националног идентитета и културе, одбрану националних интереса заједнице које представљају и заштита колективних и индивидуалних права. Када је реч о конкретним стратешким циљевима издвајамо следеће: 1) очување и развој идентитета националне мањине у Србији успостављањем сопствених институција; 2) измена републичког Устава; 3) измена изборних закона; 4) децентрализација и проширење постојећих надлежности општинама; 5) пропорционално представљање у републичком и покрајинском законодавству и присуство у локалним самоуправама у складу са процентуалним учешћем у становништву; 6) пропорционално представљање у органима јавне управе, правосуђа, војске, полиције и јавним предузећима.

Очекиван је налаз да ће мањинске странке суочене са већинским грађењем нације доживљавати међуетничке односе као игра нултог збира. Попут већинских странака заговарају ексклузивистички приступ националном идентитету и култури. Не уважава се вишеструкост идентитета, међуетничка сарадња се посматра примарно као шанса за побољшање социо-економског статуса националних мањина. Док се интеркултурални дијалог не само да се не афирмише, већ се схвата као претња напорима националних мањина да заштите свој национални идентитет и културу.

У својим програмима политичке странке националних мањина истичу преданост демократским начелима и то увек кроз призму људских права, једнакости и солидарности. Међутим, иако се декларативно усвајају принципи демократије и људских права, јасно се даје примат колективним над индивидуалним правима. Све странке инсистирају на хомогенизацији мањинских заједница, начела плуралности се ретко где помињу нити се препознају као пожељна вредност.

Све мањинске странке без резерве подржавају пут европских интеграција и виде га као велику прилику за испуњење два циља: прво, да се држава Србије додатно обавезе да ће прокламована права уставом и законом и спровести; друго, се изврши реформа начина управљања, односно да се децентрализује доношење одлука и тиме створе услови да се мањинским општинама дају већа овлашћења, односно могућност да се удруже у посебне регионалне целине. Територијална аутономија се препознаје као модел који би националним мањинама омогућио већи степен остваривања права, а у напретку европских интеграција се види и шанса да се изврши одређени степен децентрализације и регионализације земље чиме би се прокламовани циљ макар делимично остварио.

Као приоритет се издваја и политичка партиципација националних мањина на свим нивоима власти. Све странке се залажу за постизање пуне равноправности и политичке једнакости између мањине и већине и кроз заступљеност мањина у органима републичке, покрајинске и локалне власти, али и у правосуђу, војсци полицији и органима јавне управе и јавним предузећима. Отворено се залажу за пуну политичку интеграцију националних мањина, док се друштвен интеграција посматра само из угла остваривања права на културну аутономију.

Политичке странке националних мањина, нарочито из редова мађарске и бошњачке заједнице, све више пажње посвећују социо-економском статусу националних мањина и често узроке лошијег положаја у друштву повезују управо са социо-економским приликама локалних заједница у којима живе националне мањине. Међутим, решења која странке предлажу не излазе из оквира сегрегативног мултикултурализма, пошто се инсистира на успостављању контроле над доношењем одлука унутар заједнице, односно инсистира се на самосталном управљању ресурсима и територијом где живе мањине. Интересантно је да се

предности међуетничке сарадње препознају у највећем броју случајева само када се говори о привредној сарадњи.

#### 4.5.3 Класификација политичких странака у Републици Србији

Критеријуме на основу којих ћемо класификовати етничке странке смо извели из теорије политичког представљања националних мањина и подразумева следеће: декларисање странке као етничке странке, партијско чланство и лидерство се најчешће мобилише из редова етничке заједнице коју представљају и етнички и културни захтеви су кључне током изборних кампања (VanCott, 2005, р. 3).<sup>293</sup> У наведене критеријуме ћемо укључити и начела и вредности за која се залажу странке у својим програмима како бисмо увидели за које вредности и начела се залажу политичке странке у Србији, када је реч о идентитетским питањима, политикама интеграције и политикама мултикултурализма.

Подела странака коју је понудио Хоровиц на: неетничке, етничке и мултиетничке странке допунили смо тако што смо етничке странке поделили на две групе: моноетничке и етничке странке које у своје редове укључују припаднике националних мањина. Узимајући у обзир сазнања до којих смо дошли изучавањем решавања статуса националних мањина у посткомунистичким друштвима, моноетничке странке смо поделили у две подгрупе: странке већине и политичке странке националних мањина. Применом горе наведених критеријума и на основу налаза до којих смо дошли анализом програмских начела већинских странака и политичких странака националних мањина класификоваћемо странке у четири категорије: 1) моноетничке странке доминантне нације/већине; 2) политичке странке националних мањина; 3) етничке странке које укључују припаднике националних мањина; 4) грађанске странке и 5) мултиетничке странке.<sup>294</sup> Теза о потреби да се постојећа класификација политичких странака допуни је потврђена и током анализе програмских начела странака.

Унутар партијског система Србије доминирају моноетничке странке. Политичке странке представљају или интересе већинске заједнице или интересе мањинских заједница, с тим да током последња два изборна круга постоји тенденција повећања броја етничких партија које у своје редове укључују припаднике мањинских етничких заједница.

Без обзира да ли се ради о странкама мањине или већине јасно је да моноетничке странке имају врло конзервативан приступ политици интеграције. Мултиетничност друштва се често поима као безбедносни ризик, а међуетнички односи се посматрају као игра нултог збира. Негује се врло ексклузивистички однос према националном идентитету и култури, односно не уважавају се вредности интеркултурализма. Најпожељнији облик лојалности јесте етничка лојалност заједници из које се потиче, док се начело вишеструкости идентитета и итеркултурални дијалог схватају као претња очувању националних интереса. Моноетничке странке примарно заступају само интересе једне етничке заједнице. Ове странке се најчешће везују само за бирачко тело мањине или већине, одликују се ниским степеном инклузивности, често играју на „етничку“ карту и отворено промовишу и заговарају вредности и симболе своје заједнице.<sup>295</sup>

<sup>293</sup>У другом делу рада утврдили смо критеријуме на основу којих ћемо радити класификацију. Представили смо их у одељку *Политичке странке као актери интеграције*.

<sup>294</sup>Наведена класификација је настала као једна врста синтезе закључака и сазнања до којих су дошли Доналд Хоровиц (1985) и Флориан Бибер (2008).

<sup>295</sup>Критеријуми поделе су били следећи: програмска оријентација партија, лидерско вођство и кандидати у партијама, као и чланови и гласачко тело странке. У моноетничке странке се убрајају конзервативне и националистичке странке (Bieber, 2008, р. 13).

Све партије националних мањина можемо сврстати у моноетничке странке, јер примарно заступају интересе заједнице коју представљају, лидери странака и кандидати са којима иступају су припадници националних мањина и упориште бирачке подршке су припадници дате националне мањине. Политички циљеви дефинисани у програмима и активности на изборима показују да су ове странке усмерене пре свега на питања заштите етно-културалних идентитета и колективних права националних мањина. Поглед на политику интеграције и вредности мултикултурализма нам јасно показују да се покретачка снага странке црпи из постојећег етничког расцепа и да је поглед на национални идентитет омеђен границама друштвено детерминизма, односно негује се ексклузивистички однос према националном идентитету и култури. Попут моноетничких странака већине, у први план се истичу симболичка обележја нације из које потичу и/или матичне државе (застава и грб странке, изборни лого, боје које се користе у визуалима странке, све наведено је јасно повезано са националним симболима заједнице/државе из које потичу). Без обзира да ли применили критеријуме класификације коју су користили Хоровиц, Ван Кот и Бибер или критеријуме везане искључиво за спољна и симболичка обележја јасно је да је реч о етничким, односно моноетничким странкама.

Када је реч о моноетничким странкама већинске нације, анализа програма странака нам јасно показује да је реч а пре свега о странкама деснице. Из анализе страначких програма је јасно да међу приоритетима странке доминирају идентитетска политика, оличена у тежњи за о чувањем националног јединства и суверенитета државе Србије, као и културног идентитета српског народа, одбрана српских интереса у јужној покрајини, инсистирање на одбрани територијалног интегритета земље и критика процеса евроинтеграција. Конкретно у моноетничке странке можемо убројати: СНС, ДСС, СПС, СРС, ДВЕРИ и УРС.

Када је реч и класификацији моноетничких странака морамо рећи да је за све побројане странке ситуација прилично јасна, међутим УРС је био највећи изазов приликом класификације странака. УРС је настао као један вид трансформације од Г17 плус. Имајући у виду да је приликом ове трансформације дошло да значајног заокрета УРС ка идентитетским питањима, друго, анализа програма показала да се ради о покушају да се створи национална грађанска опција, треће чињеница је да ова странка није кандидовала припаднике националних мањина на својим листама, а анализа резултата избора нам показује да тешко да се ради о странци која може рачунати на подршку међу припадницима националних мањина, одлучили смо да је сместимо у категорију моноетничких странака већине. Уз напомену да је ова странка због промовисања идеје регионализације и прихватања начела вишеструкости идентитета има већи интеграциони потенцијал него било која друга странка из ове групе.

Други тип странака у своје редове укључују и представнике мањинске заједнице. Ове странке не промовишу нужно само интересе једне заједнице, одликују се већим степеном инклузивности, међу својим кандидатима, али и бирачким телом, имају и припаднике мањине и већине. Овај модел отвара могућност да се постојећи етнички расцепи умање, јер постоји интеракција интереса између мањине и већине. Међутим, уколико ове странке манипулишу и калкулишу интересима мањине, постоји опасност да ће руководство ових партија само декларативно укључивати припаднике мањине у своје редове (Марковић, 2017, стр. 248).

Етничке странке које укључују припаднике националних мањина нису тако честа појава у Србији, иако су честе мултиетничке коалиције. Само ДС и касније и СДС можемо класификовати као странке које укључују припаднике националних мањина. И једна и друга странка прихватају мултиетничност друштва као развојни чинилац, залажу се за мањинска права, иако ДС има за нијансу конзервативнији поглед на политику интеграције од СДС-а, с обзиром да су обе странке истицале као кандидате припаднике националних мањина и да је



на основу налаза избора оправдано претпоставити да за њих гласају и представници мањина, обе странке можемо сврстати у другу групу.

Трећи тип су грађанске странке. Оне теже да смање улогу етничких подела и расцепа, како у својим програмским начелима, тако и у партијској организацији. Међутим, ове странке предност дају грађанском идентитету и не фаворизују пронационалне вредности и симболе. Труде се да имају висок степен инклузивности. Иако је често појава да међу члановима доминирају припадници већине, ова партија има способност да привуче и гласове мањина јер се у својим програмима залажу за афирмацију политичког учешћа националних мањина (Марковић, 2016, стр. 248).

Грађанске странке су исто реткост у Србији, услед доминације моноетничких странака ове странке и немају превише простора за добијање подршке унутар бирачког тела. Класичан пример грађанске странке би могао бити ЛДП.<sup>296</sup> ЛДП не наглашава етничке и религијске компоненте идентитета, отворено се залаже за заштиту права мањина и наглашава поштовање права на посебност и различитост (Стојановић & Јовић, 2013, стр. 133). Попут других већинских странака је била неколико пута у прилици да за коалиционог партнера има и мањинску странку. Најинтересантнија мултиетничка коалиција ове странке је била са Бошњачком демократском заједницом (БДЗ), чији је најистакнутији представник био муфтија МоамерЗукурлић и која примарно заступа интересе дела исламске верске заједнице на територији Санцака. На коначним резултатима избора се показало да ово савезништво није уродило плодом – ни ЛДП ни представници БДЗ-а нису освојили довољно гласова за добијање мандата (Марковић, 2016, стр. 251).<sup>297</sup>

Друга странка коју смо класификовали као грађанску је ДЈБ. Реч је о покрету либералне оријентације, фокус је на економским питањима и не показују веће интересовање за мањинска права и етничке поделе. У својим програмским одредбама се примарно залажу за реформе државног и привредног система, идентитетска питања нису окосница политичког деловања ДЈБ и зато је сврставамо у грађанске странке.<sup>298</sup>

Поред ове странке у грађанске странке ћемо уврстити и Г17 плус. Исто као и случају УРС овде је било доста дилема како класификовати ову странку. Уврстили смо је у категорију грађанских странака, јер се у време свог највећег политичког утицаја, Г17 није бавио идентитетским питањима и имала је имиџ организације која се примарно не бави националним темама. Такође смо узели у обзир налаз до ког смо дошли анализом програмских начела да је Г 17 покушао да рedefинише национални идентитет и национални интереси тако заузме јаснију позицију на грађанско-космполитској линији поделе унутар партијског система што их је квалификовало да се, у поређењу са другим странкама, сврстају у грађанске странке.

Мултиетничке странке се обраћају и представљају интересе различитих етничких заједница. Један од услова које морају испунити да би се разликовали од мултиетничких коалиција јесте да су у организациону структуру странке јасно интегрисане различите етничке заједнице. Ове странке су окупљене око једног циља, а то је превазилажење међуетничког конфликта. Највећи изазов овим странкама јесте способност да константно подједнако представљају интересе различитих етничких заједница (Viber 2008, p. 15).

Мултиетничке странке у Србији су реткост, што је логичан исход етничких расцепа у друштву и доминације моноетничких странака које црпе своју политичку снагу и утицај из

<sup>296</sup>Флориан Бибер управо ЛДП и класификује као грађанску странку (Vieber, 2008, p. 14).

<sup>297</sup>О изборним резултатима поменуте коалиције је било речи у одељку *Остваривање права на политичкој представљање*, у делу који се бави анализом парламентарних избора.

<sup>298</sup>Предмет анализе је био програм и политичкој деловање до парламентарних избора 2016.године

те поделе. Међутим, постоје две странке које бисмо могли сврстати као мултиетничке, реч је о Лиги и СДП Србије. Иако је јасно да није случај о странкама које би могли истаћи као класичан пример мултиетничких странака, али задовољавају основне критеријуме класификације. Урадићемо појединачну анализу за сваку страну како бисмо поткрепили изнету тезу.

Лига има веома отворен однос према политици мултикултуралности и политикама интеграције, можда најотворенији приступ од свих других странака. Поред уважавања и заговарања права на аутономију националних заједница, Лига је једина странка која отворено афирмише креирање и спровођење образовних и културних политика у складу са вредностима интеркултурализма. Из анализе програма је јасно да је Лига странка која покушава да надиђе етничке расцепа и на том путу је отворена ка примени врло *радикалних* решења када је реч о томе шта би требало бити основе српског националног идентитета и интереса. Четврта чињеница која се мора узимати у обзир, јесте да ЛСВ иступа са кандидатима из различитих етничких заједница и да осваја солидан број гласова и мандата у мултиетничким срединама. Коначно ово је једина странка, која у свом званичном називу странке наводи и име странке на различитим мањинским језицима. Међутим, оно што се мора узети у обзир да је реч о регионалној странци, самим тим је њен домет ограничен, али то не значи да се треба искључити као мултиетничка странка. Међутим, оно што баца сенку на политичко деловање ове странке, јесте коалиција са СНС-ом након избора 2016. године, али како ће се тачно то одразити на имиџ ове странке као мултиетничке странке показаће године и избори који следе.

Социјалдемократска партија Србије (СДПС) нам је била највећи изазов приликом класификације: да ли је ово партија мањине која укључује припаднике већине, што би у духу наведене класификације била нова категорија или је то етничка странка која улаже напоре да се преорјентише и профилише као грађанска (Марковић, 2016, стр. 252). Трансформација коју је направио СДПС има огроман значај за политику интеграције у Србији, јер је реч о јединој странци која је искорачила ван етничког расцепа и успела да изгради инфраструктуру и имиџ странке ван граница своје мањинске заједнице.

Иако СДПС себе дефинише као странку левог центра, узимајући у обзир програмска начела странке, изборне активности и структуру чланства и кандидата странке определили смо се да је ипак сврстамо у мултиетничке, а не у грађанске странке. Јасно је да уколико упоредимо СДП Србије и Лигу као мултиетничке странке, више критеријума задовољава Лига него СДП Србије. Постоји неколико разлога зашто смо се одлучили да СДПС сврстамо у категорију мултиетничких странака. Прво, СДПС има јасно интегрисане припаднике српске и бошњачке заједнице у својој институционалној инфраструктури, тако да задовољава један од услова које је поставио Хоровиц. Друго, међу својим кандидатима има и представнике српске и бошњачке заједнице, али и представнице влашке и румунске националне мањине, чиме је испуњен услов који је поставио Бибер. Треће, странка има врло активан приступ политици интеграције, не инсистира на сегрегацији бошњачке заједнице, заговара уставни патриотизам као модел уређења државе који ће бити инклузивнији за све националне мањине, а не само за бошњачку. Коначно, из стратешких докумената странке је јасно да се улажу велики напори да се понуди нов основ грађанске лојалности и привржености и напушта се концепт етничке лојалности који је дефинисан припадношћу одређеној националној заједници.

СДПС ће морати да одговори на два велика изазова како би очувао додељени статус мултиетничке странке. Прво, анализа резултата избора је показала да се СДПС још увек у великој мери ослања на бирачко тело бошњачке заједнице, најбоље резултате осваја у пет санџачких општина. Поменули смо да СДПС активно сарађује са Санџачком демократском партијом, која је њен главни партнер у Санџаку. Друго, исто као и случају Лиге, оно што

баца сенку на политичко деловање ове странке, јесте коалиција са СНС-ом након избора 2016. године, али како ће се тачно то одразити на имиџ ове странке и да ли ће је овај маневар нагнати да одустане од настојања да се профилише као грађанска странка и да се врати у етничке оквире показате године и избори који следе.

#### **4.6 Утицај политичких странака на друштвену и политичку интеграцију националних мањина у Републици Србији**

Налази нашег истраживања су показали да у Републици Србији изостаје системски приступ када је реч о решавању положаја националних мањина. Многа законска решења су била резултат *ad hoc* одлука и резултат одговора на притиске који су долазили да ли од стране националних мањина или од међународне заједнице. Стога не изненађује чињеница да нису утврђени критеријуми, јасна мерила и начини праћења положаја националних мањина и квалитета остваривања мањинских права (Ђорђевић, 2021)<sup>299</sup>. Међутим, то нас не сме обесхрабрити да покушамо да утврдимо индикаторе који би могли бити од користи да се оцени и квалитет остваривања права националних мањина, али и да се утврди степен интегрисаности националних мањина.

Како бисмо утврдили утицај политичких странака на процес интеграције националних мањина у првом кораку смо анализирали законски и институционални оквир са намером да откријемо да ли су начела која се прокламују у складу са начелима интеграције; други корак је подразумевао да урадимо анализу програма политичких странака, како бисмо стекли увид у начела и вредности за које се странке залажу. Потврдили смо да је начело сегрегативног мултикултурализма утемељено уставним и законским нормама, до истог налаза смо дошли и анализом програмских начела странака. Политичким простором Србије доминирају моноетничке странке, које своју моћ црпе из јасне поделе између већине и мањине, интеркултурални дијалог се не промовише, а вишеструкост идентитета се не уважава. У наредном кораку ћемо покушати да и изградом три индекса испитамо тврдњу, да ли су политичке странке, иако јесу одиграле значајну улогу у процесу политичке интеграције, допринеле процесу друштвене интеграције националних мањина. Циљ индекса је да се утврди да ли постоји разлика у остваривању права међу националним мањина, и да ли постоји разлика у степену политичке и друштвене интеграције за исти националну мањину и међу националним мањинама.

*Индекс институционалне репрезентације* има за циљ да утврди утицај институционалних аранжмана на представљеност и укљученост, националних мањина унутар институција политичког система. Вредности индекса ће нам показати у којој мери су националне мањине заиста укључене у најважније институције политичког система и да ли су препознате као конститутивни чинилац политичке заједнице. Индекс институционалне репрезентације ће се утврдити за Републику Србију у целости.

Како бисмо утврдили у којој мери су националне мањине интегрисане у политички и друштвени живот Републике Србије креирали смо индексе интеграције. Имајући у виду да правно и политички признат статус националне мањине има више од двадесет етничких заједница, у узорак смо укључили шест националних мањина: Албанци, Бошњаци, Мађари, Роми, Хрвати и Словаци. Критеријум одабира националних мањина су били следећи: 1) степен политичке организације националних мањина; 2) територијална распрострањеност; 3)

<sup>299</sup> Ова тврдња је потврђена и у следећим радовима и истраживањима: (Ђорђевић и др., 2018), (Башић, 2006), Башић (2018), Јањић (2006) и (Јањић 2010).

постојање мањинских самоуправа који представљају интересе дате заједнице; 4) бројност припадника националних мањина.<sup>300</sup>

Индикаторе на основу којих ћемо утврдити степен интеграције укључују налазе истраживања из овог рада и доступне податке државне статистике. Урадиће се два индекса интеграције: *индекс политичке интеграције* и *индекс друштвене интеграције*. Подразумева се да сваки индекс има свој скуп индикатора. Индекс политичке интеграције има за циљ да утврди у којој мери се остварује право на политичко представљање и у којој мери и на који начин су мањине интегрисане у систем. Док ћемо употребом индекса друштвене интеграције утврдити степен остваривања права на културну аутономију и степен друштвене интеграције. Индекс политичке и друштвене интеграције ћемо радити за шест националних мањину како бисмо утврдили да ли постоји разлику у индексима друштвене и политичке интеграције међу мањинама, али и да ли постоји разлика у степену друштвене и политичке интеграције у случају једне мањине. Вредности унутар оба индекса се крећу у оквиру исте скале од 0 до 1, тако да је могуће упоређивати их. Уколико се у случају једне националне мањине разликује индекс друштвене и политичке интеграције, то је потврда тезе да друштвена и политичка интеграција иако две димензије истог процеса не морају нужно водити истом исходу.

Коначно израда индекса интеграције ће нам помоћ да утврдимо утицај политичких странака на процес интеграције, уколико индекси интеграције показују мале вредности, јасно је да је утицај политичких странака на укупан процес интеграције негативан. Неколико пута смо истакли да политичке странке имају значајну улогу у промовисању различитости и интеркултуралних дијалога. У случају Србије политичке странке националних мањина су имале директан утицај на интеграцију националних мањина током вршења власти, односно усвајањем Устава и закона, с друге странке политичке странке националних мањина су монополизацијом националних савета директно утицале на степен остваривања права на културну аутономију. Индекс политичке интеграције ће нам рећи у којој мери су националне мањине интегрисане у политички систем, чиме ћемо посредно измерити и утицај политичких странака на политичку интеграцију. Индекс друштвене интеграције ће нам помоћи да утврдимо у којој мери су странке допринеле процесу друштвене интеграције.

#### 4.6.1 Индекс институционалне репрезентације националних мањина

Како бисмо проценили утицаја остваривања права на политичко представљање на интеграцију националних мањина у Србији користимо *индекс институционалне репрезентације* који је осмислио Роберт Шерцер (*Robert Schertzter*). Циљ овог индекса је да мапира и измери институционалне механизме који уређују и утичу на могућност етнокултуралних група да заступају и артикулишу своје потребе и интересе унутар институција политичких (Schertzter, 2018). Аутор је осмислио индекс ослањајући се на различите приступе теорији политичког представљања националних мањина и изучавајући скуп индикатора већ постојећих индекса. Шерцер је приликом дефинисања индикатора за индекс институционалне репрезентације изучавао два индекса који се доминантно користи у теорији политичког представљања: *MCP Index (The Multiculturalism Policy Index)*<sup>301</sup> и *EPR (Ethnic Power Relations)*<sup>302</sup>.

<sup>300</sup> Како бисмо могли да прикупимо адекватне податке у узорак смо укључили националне мањине које броје преко 50.000 становника, на основу податка из пописа становништва 2011. године. У случају Албанца смо користили процену броја припадника албанске националне у три општине: Бујановац, Медвеђа и Прешево. Методологију утврђене процене смо детаљно представили у делу рада који се бавио приказом етничке структуре становништва.

<sup>301</sup> *MCP Index* представља истраживачку алатку која има за циљ да утврди присуство или одсуство мултикултуралних политика. Узорком су обухваћене западне демократије, а посебно се изучавају земље које уважавају потребу етно-културалних мањина за изражавањем својих идентитета и различитих културних

Оно што разликује индекс институционалне репрезентације од поменути два индекса јесте што подједнак значај даје и политикама које се односе на заштиту и уважавање етнокултуралних идентитета, али и институционалним механизмима који обезбеђују политичку представљеност националних мањина. С обзиром на чињеницу да је за наш рад од суштинске важности уважавање оба приступа, сматрамо да је употреба индекса репрезентације, сврсисходнија за наш предмет истраживања, од употребе *MCP Index*-а или *EPR* индекса. Такође, предност индекс институционалне репрезентације је то што има већу сазнајну вредност, јер не утврђује само да ли постоје или не постоје механизми који обезбеђују политичку представљеност националних мањина, већ даје могућност да се измери опсег утицаја институционалних механизма на политичко представљање националних мањина, што је уједно и предмет истраживања у овом раду. Поред наведеног индекс институционалне репрезентације узима у обзир и то у којој мери појединачне државе политику заштите и уважавања идентитета заснивају на колективним правима. Овакав приступ омогућава да се сагледају нијансе у разликама између земаља које су предмет истраживања, што коначно овај индекс чини употребљивијим алатом мерења, јер је сензитивнији и самим тим прецизнији у мерењу утицаја институционалних аранжмана на представљеност, али и укљученост, националних мањина унутар институција политичког система.

Индекс институционалне репрезентације узима у обзир две групе индикатора: макро индикаторе који треба да измере генерални однос државе према етнокултуралној разноликости друштва и микро индикаторе који треба да утврде применом којих механизма се постижи политичка представљеност националних мањина. Како би се утврдио утицај микро и макро индикатора анализирају се уставне одредбе, законски и институционални оквир и јавне политике намењене мањинама (Schertzer, 2018, p. 8).<sup>303</sup>

Као макро индикаторе Шерцер издваја следеће: примена територијалне аутономије, уважавање етнокултуралних идентитета и заштита слобода и права националних мањина. Збирни индекс сва три индикатора ће нам дати увид у то да ли се доминантно примењује приступ који ће уважавати етнокултуралне идентитете и различитости или ће тежити њиховој асимилацији. Како би била јасна примена дефинисаних индикатора у случају Србије, даћемо кратко објашњење на који начин се мери утицај сваког од наведених индикатора.

Модел територијалне аутономије је препознат као адекватан и ефикасан механизам за решавање међуетничких сукоба у земљама Запада, али опет уз напомену, да је већина ових

---

пракси, односно које предвиђају неке мере јавног признања, подршке и прилагођавања потреба етнокултуралних група. Аутори истраживачког пројекта су: Кејт Бентинг (*Keith Banting*) и Вил Кимлика. Детаљније информације о индексу су доступне на: <https://www.queensu.ca/mcp/about/definitions> (посећено 13. март 2019. године). *MCP Index* се израђује за националне мањине имигранте и домородачке народе. Последње мерење индекса је урађено у 2020. години, у 11 земаља, публикација са доступним резултатима истраживања је доступна на линку: [https://www.queensu.ca/mcp/sites/mcpwww/files/uploaded\\_files/nationalminorities/evidence/National%20Minorities%20Index%20Evidence%202021%20WEB.pdf](https://www.queensu.ca/mcp/sites/mcpwww/files/uploaded_files/nationalminorities/evidence/National%20Minorities%20Index%20Evidence%202021%20WEB.pdf) (посећено 13. март 2019. године)

<sup>302</sup> *EPR* (Ethnic Power Relations) испитује различите механизме који политички релевантним групама омогућавају присуство извршној власти, међутим фокус је на томе како присуство националних мањина у извршној власти утиче на етничке конфликти, а не на мерење ефеката институционалних аранжмана на политичку представљеност националних мањина (Schertzer, 2018). <http://www.epr.ucla.edu/>

<sup>303</sup> Аутор наглашава да је свестан свих ограничења примене приступа где је главни фокус на формалним елементима политика и да је свакако очекивано да ће се уочити раскораци између актуелног стања и измерене политичке представљености националних мањина, али исто тако наглашава да фокус на формалним елементима даје могућност да се резултати добијени овим индексом упореде са другим истраживањима који се баве утицајем институционалног дизајна на политичку представљеност националних мањина (Schertzer, 2018, p. 8). Узорком истраживања је обухваћено 12 земаља: Белгија, Индија, Канада, Јужна Африка, Кенија, Нови Зеланд, Пакистан, Уједињено краљевство, Шпанија, Норвешка, Француска и Турска.

земаља применила федерални, или макар регионални модел власти, па је примена територијалне аутономије за националне мањина била логично решење.<sup>304</sup> Државе се опредељују за примену територијалне аутономије како би обезбедиле припадницима националних мањина приступ доношењу одлука и могућност да своје потребе и интересе интегришу у политичке процесе и институције државе. Територијална аутономија као модел има највише смисла за оне националне мањине које чине већину у одређеној регији. Основну разлику коју аутор прави приликом анализе индикатора територијалне аутономије је да ли је реч о федералном уређењу државе или асиметричној аутономији између територијалних јединица. Односно прави се разлика да ли одређена мањина чини већину у оквиру територијалне јединице и који је опсег политика намењених националним мањинама у смислу уважавања етнкултуралних разлика (Schertzer, 2018, p. 9).

Друга група макро индикатора мери поглед на мултиетничност, односно мултикултуралност друштва. Конкретно оцењује се како држава дефинише политичку заједницу, како би се видело да ли су припадници етнокултуралних група препознати као важан сегмент, односно чинилац те заједнице. Важан сегмент приликом дефинисања вредности индекса у овом кораку је и то да ли држава у уставним одредбама препознаје групна права националних мањина као механизам одбране и заштите мањинских права. Обим и садржај групних права, аутор, види као лакмус за то да ли је држава примарно окренута политикама акомодације или асимилације. Трећи показатељ се односи на то да ли постоји дефиниција националних мањина и да ли су неке мањине издвојене као конститутивни чиниоци политичке заједнице (Schertzer, 2018, p. 11).

Коначно, трећа група макро индикатора се надовезује, или изводи из погледа на мултикултуралност друштва и треба да понуди конкретније информације о томе шта се тачно припадницима националних мањина гарантује од права. Разлике у приступу се уочавају пре свега кроз то да ли се припадницима националних мањина гарантују посебна групна права, да ли постоје посебне одредбе устава и закона намењене заштити мањинских идентитета и заједница или су мањинска права предмет генералних одредби која дефинишу људска права и права грађанина (Schertzer, 2018, p. 12).

Микро индикатори треба да утврде ниво представљености и укључености националних мањина кроз различите институције политичког система: изборни систем, парламент, извршна власт, бирократија и правосуђе.

Када је реч о изборном систему, анализира се да ли су предвиђене одређене мере које ће обезбедити припадницима националних мањина да изаберу своје представнике на изборима. Овде се пре свега мисли на начин како се остварује право на политичко представљање националних мањина, па се узима у обзир да ли је на снази примена пропорционалног или већинског изборног система; да ли постоји систем квота или резервисаних места намењен етнокултуралним групама, смањен изборни праг за етничке странке, постојање посебних изборних јединица у којима се бирају представници националних мањина (Schertzer, 2018, pp. 12-13).

Представљеност националних мањина у парламенту, се не посматра само кроз присуство представника националних мањина као чланова парламента, већ је фокус на томе на који начин се парламент односи према питањима значајним за националне мањине током процедуре усвајање закона, током расправе у парламенту и да ли у својој организационој

---

<sup>304</sup>У политичкој и правној теорији појам аутономија подразумева да су аутономни ентитети самоуправни, а као заједничка карактеристика свих аутономија се јавља трансфер овлашћења с централне власти на аутономне ентитете, односно на субјекте аутономије (етничке или територијалне јединице), који имају правно утврђено овлашћење да врше функције јавних политика самостално у односу на друге изворе јавне власти, али у оквиру целокупног правног поретка државе (Weller&Wolff, 2005, p. 13).

структури има посебно тело посвећено питању положаја етнокултуралних група (Schertzer, 2018, p. 14).

Учешће етнокултуралних група у извршној власти се посматра троструко. Прво, да ли постоји прописана мера или устаљена пракса да се припадници националних мањина укључују у извршну власт. Друго, да ли постоји споразум о подели власти између различитих етнокултуралних група. Треће, да ли постоје посебна министарства која се баве питањима од значаја за етнокултуралне мањине (Schertzer, 2018, p. 15).

Учешће у националних мањина у органима јавне управе/бирографији. Овом индикатору аутор поклања посебну пажњу, јер оцењује да је присуство етнокултуралних група у органима јавне управе у подељеним друштвима посебно важно јер се јача легитимитет институција и шаље се јака симболичка порука (Schertzer, 2018, p. 16). Учешће у органима јавне управе се утврђује одговарањем на следећа питања: да ли постоје квоте за запошљавање припадника етнокултуралних група; да ли се укључује познавање мањинских језика као критерију приликом запошљавања; да ли постоје посебне агенције или службе које се баве питањима од значаја за етнокултуралне групе.

Учешће националних мањина у раду правосуђа. Како би се утврдила вредност индекса утврђује се следеће: устројство суда, да ли је централизован или децентрализован (јединствени или федерални систем судства); друго, да ли постоје посебна судска тела која се примарно баве питањима које су од значаја за етнокултуралне групе. За све наведено се подразумева да се примењује у друштвима и системима где правосуђе и суд нису под утицајем извршне власти; треће постоје ли формална или неформална правила која утичу на то да припадници и/или интереси етнокултуралних група буду укључени у рад суда. Овде се процењује природа судских одлука да ли се узима у обзир. Сада ћемо приступити изради индекса по утврђеној методологији за случај Републике Србије.

**Табела бр. 20. Одређивање макроиндикатора Индекса институционалне репрезентације Републике Србије**

	Индикатори <sup>305</sup>	Вредност
Територијална аутономија	1) Унитарно уређење државе 2) Не постоје региони у којима припадници једне или више националних мањина чине већину становништва 3) Асиметрична децентрализација власти	0.25
Признавање етнокултуралних идентитета	1) Мултиетничност друштва није препозната као конститутивни елемент политичке заједнице 2) Националне мањине су признате као посебне групе и као носиоци права 3) Постоји дефиниција националне мањине, нису побројане конкретне заједнице које се сматрају националним мањинама	0.5
Уставом и законом дефинисана групна права националних мањина	1) Колективна и индивидуална права националних мањина су дефинисана уставом и законом 2) Постоје конкретне мере заштите етнокултуралних идентитета 3) Колективна права националних мањина нису уметнуте у опште одредбе о људским правима	0.75
Укупно		1.5

Република Србија није федерална држава, ради се у унитарном уређењу државе и централизованом систему власти. Приликом утврђивања принципа територијалне организације властиземље, у периоду након 2000. године, ниједном се није применио етнички принцип, у смислу формирања области/региона у којима би националне мањине чинеле

<sup>305</sup> Сви наведени индикатори се односе на временски период дефинисан предметом истраживања (2000-2016).

већину, упркос захтевима националних мањина за увођењем територијалне аутономије. Асиметрична децентрализација власти постоји, Уставом Републике Србије су дефинисане два покрајине: АП Војводина и АП Косово.<sup>306</sup> АП Војводина се не може класификовати као етнички регион, пошто ниједна национална мањина не чини већину на овој територији. Такође се не може сврстати у модел територијалне аутономије, јесте реч о аутономији, али устројство Војводине као такво не предвиђа територијалну аутономију за било коју националну мањину. Војводина као покрајина има овлашћење да установи додатна права за националне мањине, али то не подразумева остваривање права на територијалну аутономију (Беретка, 2018, стр. 157). Поред наведеног мора се имати на уму да Војводина нема законодавну, извршну или судску власт независну од централне власти. Све наведено нас је навело да индикатору територијална аутономија у случају Србије доделимо вредност 0.25 (погледати Табелу бр. 20).<sup>307</sup>

Устав Републике Србије као и различити закони признају етнокултуралну особеност националних мањина, односно националне мањине су признате као носиоци права.<sup>308</sup> Дата је и дефиниција националне мањине и не набрајају се таксативно националне мањине. Међутим, и поред тога што је културна припадност препозната и заштићена као правна категорија, мултиетничност друштва није препозната као конститутивни елемент политичке заједнице. Овде пре свега мислимо на дефинисање државе Србије „као државе српског народа“.<sup>309</sup> Оваквим приступом националне мањине нису препознате као конститутивни елемент политичке заједнице и то је разлог зашто је вредност ових индикатора 0.5 (погледати Табелу бр. 20). Други разлог зашто смо дали ову оцени јесу бројни проблеми у примени закона, које су последица одређени правних недоречености и контрадикторности, о чему је било речи.

Када је о реч о индикаторима који дефинишу заштити етнокултуралног идентитета у Републици Србији додељена вредност је 0.75. Колективна и индивидуална права националних мањина су дефинисана уставом и законом. Постоје конкретне мере заштите права и слобода националних мањина. Колективна права националних мањина су препознате као посебна категорије и нису уметнуте у опште одредбе о људским правима. Правни систем Републике Србије препознаје и права из области заштите етнокултуралног идентитета, али и право на политичко представљање националних мањина (погледати Табелу бр. 20).

---

<sup>306</sup> Обе покрајине су конституисане пре 2000. године за време социјалистичког режима СФРЈ.

<sup>307</sup> Уколико упоредимо аутономију Војводине са Велсом, Шкотском или Северном Ирском, јасно је да није реч о примени истог принципа. Шерцер је Великој Британији доделио вредност индекса 0.5, на основу овлашћења које имају горе наведене области. Водећи се тим принципом није било реално, а ни тачно доделити индикатору територијалне аутономије исту вредност у случају Србије и Велике Британије.

<sup>308</sup> Анализа садржине уставних и законских одредби је детаљно приказана у делу рада *Нормативни и институционални оквир заштите националних мањина*.

<sup>309</sup> Последице које је проузроковала поменута уставна одредба су детаљно истражене и објашњене у *Интеграција националних мањина током демократске трансформације друштва након 2000. године*



**Табела бр. 21. Одређивање микроиндикатора *Индекса репрезентације Републике Србије***

	Индикатори <sup>310</sup>	Вредност
Изборни систем	1) Пропорционални изборни систем, 2) Природни изборни праг 3) Олакшана регистрација политичких странака националних мањина	0.5
Парламент	1) Једнодомна скупштина/парламент 2) Одбор за људска и мањинска права 3) нема употребе језика националних мањина у раду парламента	0.25
Извршна власт	1) Неформална пракса да се припадници мањина укључују у извршну власт 2) Не постоји споразум о подели власти између етничких заједница 3) Министарство за људска и мањинска права (2000-2002)	0.5
Учешће у органима јавне управе	1) Не постоје квоте за запошљавање припадника етнокултуралних група 2) Познавање мањинских језика као један од критеријума приликом запошљавања у органима јавне управе 3) Не постоје посебне агенције или службе које се баве питањима од значаја за националне мањине	0.5
Учешће у правосуђу	1) Јединствен систем судства 2) Не постоје посебна судска тела која се примарно баве питањима које су од значаја за националне мањине 3) Приликом вредновања кандидата за избор судија узима се у обзир познавање страних језика	0.25
Укупно		2

У Србији је на снази пропорционални изборни систем, утврђен је природни праг за политичке странке националних мањина, олакшана је регистрација политичких странака националних мањина, али није и смањен број потписа потребан за кандидовање на изборима. Имајући у виду ефекте прописаних мера, вредност коју смо доделили примени ових индикатора је 0.5 (погледати Табелу бр. 21). Ово аргументујемо са два налаза: анализа изборних резултата јасно указује на то да ово право фаворизује бројније и територијално сконцентрисане националне мањине; друго, не постоји систем резервисаних места који се према критеријумима *Индекса репрезентације* вреднује више (0.75) (Schertzer, 2018).

Када је реч о структури парламента, Србија нема дводомну скупштину нити било какве друге механизме представљања региона где су настањени припадници националних мањина у значајном броју припадници националних мањина. Организациона структура скупштине предвиђа Одбор за људска и мањинска права. До 2016. године припадници националних мањина нису имали право да се током расправе у Народној скупштини обраћају на језику националне мањине, нити да писане документе у раду Народне скупштине подноси на свом језику. Од три прописана услова у Србији важи само један, па ћемо индикатору структура парламента доделити вредност 0.25.

Учешће националних мањина у органима јавне управе у Србији постоји, нарочито у општинама где чине националне мањине већинско становништво, међутим не води се никаква евиденција о националној структури запослених у органима јавне управе, тако да не постоје поуздани подаци о заступљености националних мањина. Међутим законски оквир препознаје потребу да се води рачуна о заступљености припадника националних мањина у органима државне управе, мада не постоје квоте у смислу афирмативне мере за запошљавање припадника националних мањина у органима јавне управе. Познавање мањинских језика постоји као један од критеријума приликом запошљавања у органима јавне управе на територији где је мањински језик у службеној употреби (Ђорђевић и др., 2018, стр. 104). Индикатору учешће националних мањина у органима јавне управе можемо доделити

<sup>310</sup> Сви наведени индикатори се односе на временски период дефинисан предметом истраживања (2000-2016).

вредност 0.5, пошто постоји потврдан одговор на два од три показатеља (погледати Табелу бр. 21)..

У Србији не постоје посебна судска тела која бу се бавила питањима од значаја за националне мањине, али у Србији постоје судови у којима је један од службених језика и језик националне мањине. Када је реч о критеријумима одабира судија, постоји одредба која каже да се приликом вредновања кандидата за судију суда вишег степена у обзир узима и познавање страних језика, али не можемо рећи да се као критеријум препознаје познавање језика националних мањина (Ђорђевић и др., 2018, стр. 132). Такође не постоје ни поуздани подаци националној структури ни језичким компетицијама судија (Ђорђевић и др., 2018, стр. 133). Вредност коју ћемо доделити овим индикаторима је 0.25 јер постоје судови у којима је језик националне мањине у службеној употреби (погледати Табелу бр. 21).

Вредност макро индикатора је 1.5 док, је вредност микро индикатора у случају Србије је 2, укупна вредност индекса репрезентације је 3.5. На основу истих индикатора индекси репрезентације су утврђени за још дванаест земаља. На основу увида у вредности у другим земљама Србија је између Јужне Африке и Кеније и Канаде, када се ради о степену репрезентације националних мањина (погледати Табелу бр. 22).

**Табела бр. 22. Индекс институционалне репрезентације упоредни приказ<sup>311</sup>**

Назив земље	Вредност макроиндикатора	Вредност микроиндикатора	Укупно
Белгија	2.25	1.95	4.20
Индија	2	1.95	3.95
Канада	2	1.65	3.65
Јужна Африка	1.75	1.50	3.25
Кенија	1.75	1.5	3.25
Нови Зеланд	1.5	1.5	3
Пакистан	1.5	1.05	2.55
Уједињено Краљевство	1.5	1.05	2.55
Шпанија	1.5	0.75	2.25
Норвешка	1	0.45	1.45
Фарнцуска	0.5	0.30	0.80
Турска	0.25	0.15	0.4
<b>Србија</b>	<b>1.5</b>	<b>2</b>	<b>3.5</b>

#### **4.6.2 Индекс политичке интеграције – интерпретација резултата истраживања**

Индекс институционалне репрезентације нам је помогао да утврдимо у којој мери су националне мањине представљене и укључене у политички систем Србије. Иако ово ствара релативно поуздану слику општег стања институционалног и законског оквира, није довољно прецизан алат за утврђивање индекса интеграције, јер је фокус на институционалним аранжманима који су дефинисани уставним и законским нормама. Видели смо да приказ нормативног оквира не даје реалну слику прилика у друштву и да је највећи проблем примена законом дефинисаних права, односно квалитет остваривања права.

Индекс политичке интеграције има за циљ да нам покаже у којој мери се остварује право на политичко представљање националних мањина у Србији. Утврђени индикатори индекса политичке интеграције су: 1) учешће у законодавној власти на националном нивоу; 2) учешће у извршној власти на националном нивоу; 3) учешће у законодавној власти на

<sup>311</sup> (Schertzer, 2018, p. 20)

покрајинском нивоу; 4) учешће у извршној власти на покрајинском нивоу; 5) учешће у законодавној власти на локалном нивоу; Учешће у извршној власти на локалном нивоу нисмо могли да урадимо услед недостатка података. Републички завод за статистику у својим редовним билетенима о локалним изборима не даје приказ ових података. Друга препрека је што је природа коалиција на локалу уме да буде несталног карактера и често имамо ситуације преласке одборника из странке у странку нарочито након 2012. године што нам додатно отежава да утврдимо ко тачно чини власт. Трећи фактор, је да поједине странке националних мањина које улазе у коалиције са представницима већине се не доживљавају се као легитимни представници заједнице. Израдићемо индексе за следеће националне мањине: Албанци, Бошњаци, Мађари, Роми, Хрвати и Словаци.

Податке које користимо у раду се ослањају на налазе до којих смо дошли током анализе права на политичко представљање на националном, покрајинском и локалном нивоу. Нећемо давати детаљан приказ квантитативних података у смислу броја мандата за сваки ново избора, пошто су ти подаци детаљно приказани у поглављу *Анализа права на политичко представљање*. Како бисмо утврдили вредност индекса урадићемо смо процену остваривања права. Како бисмо квантификовали остваривање права користићемо се следећом скалом од 0 до 1, где вредност 0 подразумева да не постоји остваривање права, вредност 0.25 низак степен остваривања права, вредност 0.5, средњи степен остваривања; вредност 0.75 висок степен остваривања права, вредност 1 остварена политичка интеграција у потпуности.<sup>312</sup>

#### *Албанска национална мањина*

Представници албанске националне мањине релативно редовно излазе на локалне изборе и националне изборе. Албанска национална мањина има прилику да бира своје представнике у Народној скупштини, освајају су по правилу један мандат, у неким случајевима два и то искључиво путем политичких странака националних мањина. С обзиром на величину албанске заједнице, можемо рећи да је реч о средњем степену остваривања права, тако да је вредност овог индикатора 0.5.

Услед непостојања нивоа покрајинске власти албанске странке не могу излазити на изборе у покрајини. Тако да је вредност треће и четврте групе индикатора 0.

Ситуација је другачија у случају учешћа у законодавној власти на локалном нивоу. Представници албанске националне мањине имају мандате у скупштини општине Прешево, где чине апсолутну већину. У Бујановцу, где чине релативну већину становништва, имају исто своје представнике у локалним парламентима. У Медвеђи, чине значајан удео у становништву, међутим само одређени број странака албанске националне мањине се тамо јавља као актер на изборима, тако да ћемо степен остваривања овог права оценити као средњи ниво, односно вредност овог индикатора је 0.5. Овај налаз аргуменујемо следећом тврдњом, велики број албанских странака уопште не учествује на локалним изборима у општини Медвеђа, зато нисмо остваривање права оценили да је на високом нивоу.

Укупна вредност индикатора политичке интеграције је 1 од укупне вредности индекса 5. Степен интеграције националних мањина оцењујемо као веома низак, а на низак степен политичке интеграције утичу два фактора: прво, изостанак нивоа покрајинске власти смањује индекс интеграције одмах за два. Друго, бојкотовање националних институција од стране већине странака националних мањина се изузетно лоше одражава на степен политичке интеграције на националном нивоу. Треће, незаинтересованост албанских

---

<sup>312</sup> Применили смо исту методологију у додели вредности приликом индексирања као и Шерцер (Schertzer, 2018, p. 19).

странака за локалне изборе у Медвеђи исто доприносу ниском степену политичке интеграције националних мањина.

#### *Бошњачка национална мањина*

Бошњачка национална мањина је врло активна на изборима. Видели смо де је конкуренција унутар бошњачке заједнице велика, међутим упркос томе Бошњаци имају увек своје представнике у Народној скупштини, распон мандата варира од два до четири мандата. Када је реч о вредности првог индикатора учешће у законодавној власти на националном нивоу у случају бошњачке националне мањине се ради о веома високом степену остваривања права (1). Посланици из редова бошњачке заједнице се у највећем броју случајева бирају са листи мањинских странака, које су наступиле или самостално или у коалицији са већинским странкама.<sup>313</sup>

Припадници бошњачке заједнице учествују у извршној власти, као министри и државни секретари, од 2000 до 2016. године, зато смо оценили степен остваривања овог права као висок. Вредност другог индикатора – учешће у извршној власти на националном нивоу је 1.

Услед непостојања нивоа покрајинске власти бошњачка заједница, као и албанска не могу излазити на изборе у покрајини. Тако да је вредност треће и четврте групе индикатора 0.

Плуралност политичких странака бошњачке националне мањине се најбоље осликава на локалном нивоу. По неколико странака бошњачке националне мањине учествује на изборима, али највише гласова и мандата освајају странке које излазе и на националне изборе. Учешће у законодавној власти на локалном нивоу у општинама у којима националне мањине чине већину је на високом нивоу. У Тутину, Сјеници и Новом Пазару највише мандата освајају странке бошњачке мањине или коалиције на чијем су челу. У општинама где чине значајан удео у становништву, Пријепоље и Прибој, бошњачке странке исто освајају мандате, чиме бошњачка национална мањина добија своје представнике у локалним самоуправама. Међутим у овим општинама углавном излазе највеће странке Санџачка демократска партија, само стално или у коалицији са већинским странкама и СДА Санџака, углавном самостално, евентуално у коалицији са другим бошњачким странкама. Вредност индикатора – учешће у законодавној власти на локалном нивоу је 0.75.

Индекс политичке интеграције у случају бошњачке националне мањине је 2.75 од укупне вредности 5. Исто као, у случају албанске националне мањине, непостојање органа покрајинске власти у великој мери смањује укупан индекс интеграције, за два. Међутим уколико се фокусирамо само на локалну и извршну власти ситуација је другачија, учешће у власти постоји на свим нивоима и у свим саставима влада након 2000. године од 2016. године. Можемо закључити да се у случају бошњачке националне мањине ради о високом степену политичке интеграције.

#### *Мађарска национална мањина*

Истакнуто је неколико пута да је мађарска национална мањина политички најорганизованија и најутицајнија мањина у Србији, стога је оправдано очекивати да ће

---

<sup>313</sup> Према подацима административног одбора, седам посланика се изјаснило да су Бошњаци, сазив (2008-2012). Погледати у: *Трећи периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2012). Београд, стр. 308. У сазиву (2012-2016) девет представника. Погледати у: *Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 26

степен политичке интеграције у случају ове мањине бити на високом нивоу. Попут Бошњака од момента промене власти 2000. године, представници мађарске заједнице учествују на свим нивоима власти у држави.

Вредност првог индикатора учешће у законодавној власти на националном нивоу је у случају мађарске националне мањине 1. Путем политичких странака мађарска национална мањина осваја мандате у Народној скупштини, број мандата варира, од 3 до 6. Број мандата зависи од броја гласова које освоје листе које се кандидују, али пошто је на делу природни праг, зависи и од укупне излазности на изборима. Мађарска национална мањина, у највећем броју изборних циклуса, осваја највише мандата у односу на остале националне мањине. Важно је нагласити да на републичке изборе излази само Савез војвођанских Мађара, остале странке се појављују као актери на локалним и покрајинским изборима.

Међутим, припадници мађарске заједнице су се бирали и на листама других странака (најчешће Лига социјалдемократе Војводине или Демократска странка) као народни посланици. И то је још један разлог зашто смо се одлучили да вредност овог индикатора буде 1.<sup>314</sup>

Иако су мађарске странке, пре свега Савез војвођанских Мађара, склапале коалиције са већинским странкама на националном нивоу, коалициони споразуми често нису подразумевали да се представници мађарске заједнице јављају као министри, углавном су се бирали за државне секретаре<sup>315</sup>. Савез војвођанских Мађара је своје политичко деловање усмерио на органе покрајинске власти и зато не постоји велико интересовање за министарска места. Индикатор учешће у извршној власти на националном нивоу ћемо оценити као високо степен остваривања права (0.75).

С обзиром да је реч о мањини из Војводине, мађарска национална мањина учествује на покрајинским изборима. Покрајински избори су за нашу анализу важни и јер је број кандидата припадника националних мањина који се бирају са листи већинских странака неупоредиво већи у односу на националне, па чак и локалне изборе. У делу који анализира остваривање права на покрајинском нивоу објаснили смо да је дизајн изборног система један од разлога који је утицао на повећану инклузивност већинских странака. Имајући у виду да су представници мађарске заједнице освајали мандате и на листама мањинских странака и на листама већинских странака, остваривање овог права оцењујемо као веома висок ниво. Индикатору учешће у законодавној власти на покрајинском нивоу додељујемо вредност 1.

Мађарска национална мањина, тачније СВМ, је увек била кључан актер за склапање власти у Војводини. Из анализе покрајинских избора смо видели да је промена власти у Војводини, након промене власти на Републици 2012. године била готово немогућа без учешћа Савеза војвођанских Мађара. Имајући у виду налазе до којих смо дошли анализом покрајинских избора индикатору учешће у извршној власти на покрајинском нивоу у случају Мађара додељујемо вредност 1.

Када је реч о учешћу у законодавној власти на локалном нивоу у општинама у којима националне мањине чине већину мађарска заједница највећи број мандата осваја на листама мађарских странака, али одређени број одборника се бира и кандидовањем на листама различитих удружења грађана или на листама већинских странака. Међутим мађарска национална мањина осваја мандате и у великом броју општина где не чине већине, тако да је додељена вредност за овај индикатору је 1.

<sup>314</sup> Према подацима Административног одбора НСРС девет посланика се изјаснио да је мађарског порекла је сазив (2008-2012) и исти број је и у сазиву (2012-2014).

<sup>315</sup> Изузетак је Јожеф Каса, председник СВМ и потпредседник владе у периоду од 2001. до 2004. године (Орловић, 2008, стр. 342-345)

Укупна вредност индикатора у случају мађарске националне мањине је 4.75 од 1 (погледати Табелу бр. 23).

#### *Ромска национална мањина*

Активност странка ромске мањине је изузетно ниска и на републичким и на локалним изборима. Конкретне узроке зашто је то тако смо представили у поглављу Политичке странке као актери интеграције, када смо радили анализу ромских партија. Ромска национална мањина се суочава са два фактора који имају врло неповољан утицај на процес политичке интеграције националних мањина. Прво, лош социоекономски статус, друго, територијална распрострањеност, Роми се ни у једној општини не јављају као већина, нити на нивоу области. То у великој мери утиче на политичку организацију и мобилизацију Рома. Када је реч о учешћу у законодавној власти на националном нивоу Роми су само на једним изборима 2008. године иступили самостално преко својих мањинских странака и освојили два мандата. На изборима 2014. године су добили један мандат на листи Српске напредне странке. На изборима 2016. године ниједна странка Рома се није кандидовала.<sup>316</sup> У којој мери су бирани на листама већинских странака, због системске дискриминације и етничке мимикрије ове заједницетешко је утврдити њихов број. Степен остваривања права на представљеност у законодавном телу у случају Рома је веома низак (0.25). Као логична последица изостанка политичког представљања Рома у Народној скупштини јесте и изостанак учешћа Рома у извршној власти, тако да је вредност овог индикатора 0.

Иако велики број Рома живи на територији Војводине, ниједна ромска странка није изашла на изборе у Војводини ни у једном изборном циклусу. Тако да је вредност за индикатор учешће у законодавној власти на покрајинском нивоу 0, и за индикатор учешће у извршној власти на покрајинском нивоу је исто 0.

Роми не чине већину ни у једној општини тако да је вредност, али у одређеном броју општина ромске странке наступају на изборима и можемо рећи да се ради о ниском степену остваривању права (0.25).

Индекс политичке интеграције ромске националне мањине је услед дејства свих наведених фактора очекивано низак само 0.5 од укупне вредности 5 (погледати Табелу бр. 23).

#### *Словачка национална мањина*

Словачка национална мањина има у односу на друге националне мањине другачији приступ политичкој интеграцији. Припадници словачке националне мањине своје право на политико представљање не остварују организовањем у мањинске странке. Припадници словачке националне мањине се јављају као кандидати на листама већинских странака и то најчешће у случају локалних и покрајинских избора. Једина странка која се појављује на локалним изборима у словачким срединама је *Словачка странка*, али не остварује значајније резултате.

Када је реч о учешћу у законодавној власти на националном нивоу словачка национална мањина није имала своје представнике у Народној скупштини током сазива 2012-2014, док се у сазиву 2008-2012 два посланика изјаснило да су словачке

---

<sup>316</sup> Према подацима Административног одбора НСРС, нема ниједног посланика који се изјаснио да је ромске националности у деветом сазиву Народне скупштине. Погледати у: *Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са <https://www.minljmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 26

националности.<sup>317</sup> Имајући у виду несталност политичког представљања у Народној скупштини, реч је о средњем степену остваривања права (0.5).

Када је реч о учешћу у извршној власти на националном нивоу, није било ниједног министра словачког етничког порекла, а да је то јавности било познато. Тако да ћемо степен остваривања овог права оценити као непостојећи (0).

У случају словачке националне мањине ситуација се мења на покрајинским нивоу, Словаци се налазе као кандидати и на листима већинских странака, а као кандидати у општинама, попут Бачког Петровца, Ковачице<sup>318</sup>. Тако да ћемо степен остваривања овог права оценити као висок (0.75).

Учешће словачке националне мањине у извршној власти на покрајинском нивоу нисмо могли квантификовати услед недостатака података. Подаци о националној припадности се сакупљају само за посланике/одбирнике, за чланове Владе не постоји таква евиденција.

Словаци бирају своје представнике у скупштинама општине у Бачком Петровцу, једина општина где чине већину и у највећем броју случајева су изабрани са листа већинских. Друга општина која је од значаја за статус словачке националне мањине је Ковачица и ту су исто изабрани преко листи већинских странка. Међутим словачка национална мањина није успела да има своје представнике у локалним срединама где има мањи удео у становништву, Тако да ћемо степен остваривања овог права оценити као средњи ниво (0.5).

Индекс политичке интеграције за словачку националну мањину износи 1.75 од 5, уз напомену да до података о учешћу представника националних мањина у покрајинској власти нисмо могли доћи (погледати Табелу бр. 23). Иако индекс словачке националне мањине није показао исти ниво поузданости као у случају осталих националних мањина. Низак степен политичке интеграције словачке националне мањине је у великој мери узрокован приступом словачке заједнице да се за своје интересе не бори унутар политичке арене. Други фактор који утиче на политичку интеграцију Словака је изборна правила која фаворизују бројније мањине.

#### *Хрватска национална мањина*

Хрватска национална мањина је имала посланике у Народној скупштини. Најчешће је реч о једном или два посланика. Посланици су бирани или на листи Демократског савеза Хрвата који је коалиционим споразумима са већинским странкама добио по један мандат, али је било и посланика који су бирани на листама већинских странака.<sup>319</sup> Степен остваривања права учешћа у законодавној власти на националном нивоу можемо оценити као висок ниво (0.75).

Када је реч о учешћу у извршној власти на националном нивоу услед недостатка података не можемо утврдити вредност индикатора. Међутим, оно што јесте познато то је да

<sup>317</sup> *Трећи периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2012). Београд, стр. 308.

<sup>318</sup> Погледати у: *Представљеност националних мањина у АП Војводина*

<sup>319</sup> Према подацима Административног одбора, у сазиву 2008-2012 се два посланика изјаснило као посланици хрватског етничког порекла. *Трећи периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2012). Београд, стр. 308. у сазиву 2012-2016 се једна посланик изјаснио као припадник хрватске националности. Погледати у: *Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minjmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 26

Демократски савез војвођанских Хрвата као странка која је била у коалицији са већинским странкама на власти није ни у једном моменту добила министарско место.

Хрватска заједница је наступала на покрајинским изборима у највећем броју случајева у коалицији са већинским странкама или другим мањинским странкама. Представљање хрватске националне мањине у скупштини АП Војводине је било нестално, број мандата је зависио од коалиционих споразума. Имајући у виду несталност представљање хрватске националне мањине у Скупштини АП Војводине, остваривање овог права ћемо одредити као средњег нивоа (0.5).

Када је реч о учешћу у извршној власти на покрајинском нивоу немамо поуздане податке о томе да ли су представници хрватске националне мањине имали представнике у извршној власти АП Војводина.

Када је реч о индикатору учешће у законодавној власти на локалном нивоу у општинама у којима националне мањине не чине већину, најзапаженије резултате остварује у Суботици, где самостално излазе на изборе само 2004. године и освајају 5 мандата, док на наредним изборима излазе на изборе у коалицији са Демократском странком у општинама у којима Хрвати чине значајнији удео у становништву, али није могуће утврдити који број мандата је освојила листа у оквиру коалиције јер се ти подаци нису доступни у билтенима о локалним изборима Републичког завода за статистику. Међутим, имајући у виду да је Суботица најзначајнији центар за хрватску националну мањину и да ти имају представнике у сваком сазиву власти. Учешће хрватске националне мањине на локалној власти ћемо оценити као средњи ниво (0.5).

Укупан индекс политичке интеграције за хрватску националну мањину је 1.75 од укупне вредности 5, уз напомену да за све индикаторе нисмо могли доћи до података о свим индикаторима (погледати Табелу бр. 23).

**Табела бр. 23. Приказ индикатора политичке интеграције**

Национална мањина	Законодавна власт национални ниво	Извршна власт национални ниво	Законодавна власт покрајински ниво	Извршна власт покрајински ниво	Скупштине општине	Укупно
Албанци	0.5	0	0	0	0.5	1
Бошњаци	1	1	0	0	0.75	2.75
Мађари	1	0.75	1	1	1	4.75
Роми	0.25	0	0	0	0.25	0.5
Словаци	0.5	0	0.5	0	0.75	1.75
Хрвати	0.75	0	0.5	0	0.5	1.75
Максимална вредност						5

Израда политичке интеграције била је изазовнија од очекиваног. Уколико се погледа структура података, са сигурношћу се може мерити, у случају свих мањина, само остваривање права на политичко представљање. И у том случају остваривања права на политичко представљање се може исказати једино за припаднике националних мањина који се организују у политичке странке и самостално излазе на изборе.<sup>320</sup> Међутим упркос овом,

<sup>320</sup> Национална припадност одборника је приказана само за сазив локалних власти из 2016. године, подаци о сазиву 2012-2016 нису приказани. Трећи периодични извештај који је извештавао о периоду 2008-2012 исто не садржи податке о националној структури одборника. Али чак и да су нам доступни ти подаци не бисмо могли да утврдимо да ли је реч о одборнику који је изабран на листи мањинске или већинске странке, јер имамо приказ само кумулативних података. *Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе*



упоређивањем индекса међу националним мањинама можемо извући одређене закључке. Прво, непостојање нивоа покрајинских власти ван територије Војводине прави одмах разлику у степену остваривања права између припадника националних мањина са територије Војводине и ван ње. Друго, мађарска национална мањина има видно већи индекс у односу на све остале. Ово је уједно и потврда наше тврдње да је политика интеграције у случају Србије, политика великих бројева. Треће, степен интегрисаности бошњачке националне мањине је на високом нивоу. Уколико се из индекса искључе индикатори који се односе на покрајински ниво власти индекс политичке интеграције ће бити исти као код Мађара. Уз напомену да не тврдимо да је степен политичке интеграције исти код Мађара и Бошњака, учешће на покрајинском нивоу је оно што прави разлику. Четврто, индекси словачке и хрватске националне мањине показују исти степен интегрисаности, иако је хрватска национална мањина окупљена око две странке, док словачка национална мањина иступа на листама већинских странака. Пети, налаз важан за нашу анализу јесте слаба продорност и хрватске и мађарске националне мањине на покрајинском нивоу.

Најнижи степен политичке интеграције имају албанска и ромска национална мањина, две националне мањине које су у односу на остале у најлошијем социоекономском положају. Политичка невидљивост ромске заједнице се јасно уочава кроз индекс политичке интеграције. Политичке странке већине се не труде да укључе припаднике националних мањина као своје кандидате и то јесте велики проблем за укупну интеграцију ромске заједнице, можда и већи од тога што се Роми нису успели да остваре већи утицај преко странке ромске националне мањине.

Узрок ниског степена интеграције албанске националне мањине је повезан и са лошим односом представника локалних власти у Београду. Након проглашења независности Косова процес интеграције албанске националне је још више угрожен. Највећи проблем је што осим Партије за демократско деловање представници других странака готово да не учествују на изборима за Народну скупштину, што имплицира да однос са властима у Београду није њихов приоритет.

Општи је закључак да се у случају Србије о политичкој интеграцији националних мањина може говорити само у случају мађарске и бошњачке заједнице. Све друге националне мањине нису успеле да досегну више од права на политичко представљање.

#### **4.6.3 Индекс друштвене интеграције – интерпретација резултата истраживања**

Индекс политичке интеграције има за циљ да нам покаже у којој мери се остварује право на културну аутономију националних мањина. Анализа нормативног и институционалног оквира утврдили смо да се у Републици Србији се право на културну аутономију институционализује се остваривањем права на образовање, права на службену употребу језика и писма, културна права и права на обавештавање. Наредне стране ћемо посветити анализи остваривања побројаних права. Израдићемо индексе за следеће националне мањине: Албанци, Бошњаци, Мађари, Роми, Хрвати и Словаци.

Када је реч о утврђивању индикатора друштвене интеграције ситуација је сложена, имајући у виду комплексност предмета истраживања. Критеријуми на основу којим меримо индекс друштвене интеграције обухватају различите области: остваривање права на културну аутономију, социоекономски статус мањине. Применом компаративне методе утврдили смо следеће индикаторе: 1) остваривање права на образовање на матерњем језику; 2) остваривање културних права; 3) остваривање права на информисање у националним и

---

складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minljud.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 29-30.

локалним медијима; 4) остваривање права на службену употребу језика и писма; 5) удео високообразованих унутар мањинске заједнице;

Приликом прикупљања података користили смо секундарне изворе података, и то: Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2012 – 2016), Посебан извештај Заштитника грађана са препорукама: Анализа о стању у области вршења јавних овлашћења националних савета националних мањина, од 2014 до 2018. године и стратешка документа националних савета.

Како бисмо квантификовали остваривање права користимо се следећом скалом од 0 до 1, где вредност 0 подразумева да не постоји остваривање права, вредност 0.25 низак степен остваривања права, вредност 0.5, средњи степен остваривања; вредност 0.7, висок степен остваривања права, вредност 1, идеални модела остваривања права, односно модела који постиже равнотежу између начела заштите етнокултуралног идентитета и начела интеграције.<sup>321</sup>

### *Право на образовање*

Образовни систем Републике Србије је устројен на моделима *сегрегативног мултикултурализма*, што подразумева да се инсистира на вођењу целокупне наставе на матерњем језику, а да се двојезична настава (настава на српском језику и језику националне мањине), ни не узима у разматрање. Законски оквир Републике Србије предвиђа следеће моделе наставе: целокупна настава се одвија на мањинском језику и постојање предмета матерњи језик са елементима националне културе. Последњи важећи Закон о основном образовању и васпитању препознаје могућност двојезичног образовања за припаднике националних мањина, али само у *изузетним* случајевима.<sup>322</sup> Можемо закључити да се интегративни потенцијали двојезичног модела образовања у Републици Србији апсолутно не познају.

У конкретном случају вредности за остваривање права на образовање се додељују на следећи начин. Непостојање било какве могућности одржавања наставе на језику националне мањине, односно непостојање могућности учења матерњег језика са елементима културе (0). Низак степен остваривања права (0.25) – постојање законских могућности да се право остварује, али се то право остварује делимично. То подразумева оспоравање или игнорисања уживања овог права од стране органа власти (републички, покрајински, локални органи власти). Средњи ниво остваривања права (0.5) – одржавање наставе на језику националне мањине или могућности учења матерњег језика са елементима културе уз постојање недостатака који утичу на квалитет наставе. То подразумева да нису испуњени сви услови за остваривање овог права попут: доступност уџбеника, недостатак професионалног наставног кадра, непостојање могућности за професионално усавршавање наставног кадра и сл. Висок степен остваривања права (0.75) – одржавање наставе на језику националне мањине или могућности учења матерњег језика са елементима културе се остварује без препрека које би могле да утичу на квалитет наставе. Вредност 1 – могућност похађања двојезичне наставе на језику националне мањине и на српском језику.

<sup>321</sup> Применили смо исту методологију у додели вредности приликом индексирања као и Шерцер (Schertzer, 2018, р. 19).

<sup>322</sup> Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minljmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр.85

### *Албанска национална мањина*

Према подацима из *Четвртог периодичног извештаја*<sup>323</sup> право на предшколско и основно и средње образовање на матерњем језику албанска национална мањина остварује у 2 општине: Бујановац и Прешево. Међутим проблеми са којима се суочава албанска национална мањина, када је реч о остваривању права на образовање, јесу недовољан број уџбеника и недостатак професионалног наставног кадра, услед непризнавања диплома образованих установа у региону. Припадници албанске националне мањине, због недовољног познавања српског језика, одлучују да студирају на факултетима у Приштини, Македонији или Албанији, јер им је тамо доступно образовање на албанском језику.<sup>324</sup> Према подацима *Четвртог периодичног извештаја* албанска национална мањина има призната смо 3 уџбеника за предшколско образовање, 79 уџбеника за основно образовање ниједан уџбеника за средњу школу.<sup>325</sup> У Медвеђи постоји и предмет Албански језик са елементима културе који се изучава у само једној школи.

С обзиром на препреке са којима се суочава албанска национална мањина које озбиљно утичу на квалитет наставе која се одржава на албанском језику и да постоји јасно противљење органа да се остваре одређена права, остваривање права на образовање на језику националне мањине оцењујемо да је на ниском нивоу (0.25).<sup>326</sup>

### *Бошњачка национална мањина*

Бошњачка национална мањина право на образовање на матерњем језику остварује у три локалне самоуправе: Нови Пазар, Сјеница, Тутин. У општинама у којима Бошњаци не чине већински удео у становништву у Прибоју и Пријеполју постоји предмет *Босански језик са елементима националне културе*. Целокупна настава на босанском језику у средњим школама се одвија само у Сјеници и Тутину. Бошњачка национална мањина има исто недовољан број уџбеника за одржавање наставе за основно образовање, а ситуација је још алармантнија у случају средњег образовања.<sup>327</sup> Подаци показују да постоје недостаци који утичу на квалитет наставе, тако је реч о средњем нивоу остваривања права на образовање (0.5).

### *Мађарска национална мањина*

Мађарска национална мањина има на располагању врло развијен систем образованих институција. За припаднике мађарске националне мањине предшколски васпитно–образовни рад организован је на мађарском језику у 26 јединца локалне самоуправе: Ада, Апатин, Бачка Топола, Бечеј, Врбас, Житиште, Зрењанин, Кањижа, Кикинда, Ковачица, Ковин, Кула, Мали

<sup>323</sup> *Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>

<sup>324</sup> Највећи проблем је признавање диплома из Приштине, предмет признавања диплома са албанских факултета у Приштини је и једна од тачки преговора о нормализацији односа између Београда и Приштине. Из листе решених захтева за признавање дипломе из иностранства нема захтева из Приштине. *Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 74

<sup>325</sup> Према истим подацима број уџбеник на русинском језику је 196, а реч је о заједници која је далеко малобројнија од албанске. *Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 77-78

<sup>326</sup> Не улазимо у природу разлога за одбијање овог права већ само констатујемо да одбијање постоји.

<sup>327</sup> 12 уџбеника за предшколско образовање, 85 за основно образовање и 18 за средње образовање. *Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 77-78

Иђош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Нови Сад, Озаци, Пландиште, Сента, Сечањ, Сомбор, Србобран, Суботица, Темерин и Чока.<sup>328</sup> Када је реч о основном образовању где се целокупна настава одвија на језику националне мањине горе наведеном списку се додају још две јединице локалне самоуправе: Инђија и Панчево. Предмет Мађарски језик са елементима националне културе изучава се у основним школама у 24 јединице локалне самоуправе: Ади, Бачу, Бачкој Паланци, Бачкој Тополи, Бечеју, Врбасу, Вршцу, Зрењанину, Инђији, Иригу, Кикинди, Ковачици, Кули, Новом Бечеју, Новом Саду, Панчеву, Пландишту, Сенти, Сечњу, Сомбору, Србобрану, Суботици, Темерину и Чоки.<sup>329</sup> Мађарска национална мањина има и највећи број расположивих уџбеника у односу на остале националне мањине. У случају мађарске националне мањине реч је о високом степену остваривања права (0.75), јер се одржавање наставе на језику националне мањине или могућности учења матерњег језика са елементима културе остварује без препрека које би могле да утичу на квалитет наставе. Морам напоменути да од школске 2013/2014 године постоји двојезична настава у предшколским установама на мађарском и српском језику, што заиста јесте напредак, али нема двојезичне наставе у систему основног и средњег образовања, тако да нисмо могли остваривању права доделити вредност 1.

#### *Ромска национална мањина*

Ромска национална мањина се суочава са бројним препрекама у образовању. Због ограничености простора у овом раду нећемо се детаљније бавити проблемима и изазовима са којима се суочава ромска популација, издвојићемо само два главна фактора која утичу на остваривање права на образовање Рома. Први, право на образовање Рома на ромском језику није могуће јер је реч о језику који није стандардизован. Друго, лош социоекономски статус Рома утиче у великој мери на то зашто је Ромима ускраћено право на образовање генерално. Припадници ромске националне мањине могу да похађају предмет *Ромски језик са елементима националне културе*. Међутим, тек од школске године 2015/2016 Роми могу ово право да остваре на целој територији, као изборни предмет и то на нивоу првог и другог разреда.<sup>330</sup> Друга препрека остваривању права на образовање јесте и број наставника и наставница за ромски језик. Међутим, припадници ромске националне мањине су укључени у редовни систем образовања, али немају могућност да остварују своје право на образовање на матерњем језику.

У случају ромске националне мањине је јасно да је реч о веома ниском степену остваривања права на образовање готово да није постојало до 2015. године, зато смо решили да остваривање овог права оценимо као непостојеће (0). Уколико бисмо уважили последњу измену и доделили вредност 0.25, када је реч о остваривању права, такав приступ не би дао реалну слику, пошто би онда таква оцена значила да остварују исти ниво права као албанска национална мањина, а то сигурно није случај, ни кад је реч о одржавању наставе, ни доступности уџбеника, ни кадровски капацитети.

<sup>328</sup> Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25.

Оквирне конвенције (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са:

<https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 81

<sup>329</sup> Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25.

Оквирне конвенције (2018. године). Београд, Преузето 20. мај 2021. године, са:

<https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 89

<sup>330</sup> „Правилником о наставном плану и програму за први и други разред основног образовања и васпитања утврђен је наставни план и програм за изборни предмет Ромски језик са елементима националне културе, и тако створен један од предуслова за увођење овог изборног предмета у наставу. Са циљем унапређивања стручног кадра за реализацију изборног предмета Ромски језик са елементима националне културе“ Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд, Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 90

### *Словачка национална мањина*

За припаднике словачке националне мањине целокупна настава на словачком језику одвија се у основним школама у 12 јединица локалне самоуправе: Алибунару, Бачу, Бачкој Паланци, Бачком Петровцу, Беочину, Зрењанину, Инђији, Ковачици, Новом Саду, Оџацима, Старој Пазови и Шиду. Предмет Словачки језик са елементима националне културе изучава се у основним школама у 13 јединица локалне самоуправе: Бачкој Паланци, Бачком Петровцу, Беочину, Врбасу, Зрењанину, Ковачици, Новом Саду, Оџацима, Панчеву, Планишту, Старој Пазови, Сурчину (Београд) и Шиду.<sup>331</sup> За припаднике словачке националне мањине целокупна настава на словачком језику одвија се у средњим школама у три јединице локалне самоуправе: Бачком Петровцу, Ковачици и Новом Саду. Предмет *Словачки језик са елементима националне културе* изучава се у средњим школама у три јединице локалне самоуправе: Бачкој Паланци, Старој Пазови и Шиду.<sup>332</sup>

На основу података о броју јединица локалних самоуправа јасно је да у случају словачке националне мањине ово право остварује на високом нивоу (0.75). Није предвиђен модела двојезичне наставе ни заједан ниво образовања.

### *Хрватска национална мањина*

Хрватска национална мањина право на образовање на матерњем језику остварује у предшколским установама у основним школама у Суботици, док се у Сремској Митровици у једној средњој школи изучава предмет *Хрватски језик са елементима националне културе*.<sup>333</sup> Узимајући у обзир да је остваривање права на образовање у случају хрватске националне мањине отежано за припаднике националних мањина који живе ван Суботице, не можемо рећи да се радо о високом степену остваривања права, већ се ради о средњем нивоу остваривања права (0.5). Ову оцену аргументујемо са два става: нема познатих опструкција од стране државних органа и тамо где су испуњени законски минимуми ово право се остварује у највећем броју случајева.

### *Службена употреба језика и писма*

Службена употреба језика обухвата коришћење језика националних мањина у управном и судском поступку и вођење управног и судског поступка на језику националне мањине, употребу језика националне мањине у комуникацији органа са јавним овлашћењима са грађанима; издавање јавних исправа и вођење службених евиденција и збирки личних података на језицима националних мањина и прихватање тих исправа на тим језицима као пуноважних, употреба језика на гласачким листићима и бирачком материјалу, употреба језика у раду представничких тела. На територијама где је језик и писмо националне мањине у службеној употреби, имена органа који врше јавна овлашћења, називи јединица локалне самоуправе, насељених места, тргова и улица и други топоними исписују се и на језику националне мањине, према њеној традицији и правопису.<sup>334</sup> „У Републици Србији се законска одредба о службеној употреби језика и писма којом се, као услов за њено остваривање на

<sup>331</sup> Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 92-93

<sup>332</sup> Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 98

<sup>333</sup> Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 93

<sup>334</sup> Закон о службеној употреби језика и писма, *Сл. гласник РС*, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - др. закон, 30/2010, чл. 3

нивоу јединице локалне самоуправе, прописује учешће припадника националних мањина од 15% у укупном броју становника флексибилно примењује. Наиме, тај законски услов је прописан за обавезно увођење језика и писма националне мањине у службену употребу. У Републици Србији у службеној употреби су: албански, босански, бугарски, мађарски, македонски, румунски, русински, словачки, хрватски, црногорски и чешки језик<sup>335</sup>.

Вредност остваривања права на службену употребу језика и писма ће се исказати на основу тога у којој мери се побројана права остварују тамо где су за то испуњени законски услови. Вредност 0 подразумева да се права не спроводе. Вредност 0.25 представља низак ниво остваривања права. Вредност 0.5 представља средњи ниво остваривања права, то подразумева да постоје препреке у остваривању неких права. Вредност 0.75 подразумева висок ниво остваривања права највећи део права се спроводи. Вредност 1 се додељују када постоји висок ниво остваривања права и поштовање принципа вишејезичности.

#### *Албанска национална мањина*

Албански језик је у службеној употреби у три локалне самоуправе: Бујановац, Медвеђа и Прешево. У општини Бујановац информације у вези са правима припадника националних мањина постављене су на огласној табли и на сајту општине Бујановац, како на српском, тако и на албанском језику. Све табле са називима органа и информационе табле и остала обавештења за странке су исписане и на албанском језику. Сва акта која се објављују у службеном гласнику су на српском и албанском језику, а на албанском језику доступни су и неопходни формулари и друга документа. У овој општини у извештајном периоду вођени су и управни поступци на албанском језику.<sup>336</sup> У општини Прешево се издају уверења из матичних књига двојезично.<sup>337</sup>

Очигледно је да се наводе само подаци за општину Бујановац, то је јер је општински суд у општини Прешево укинут 2010. године.<sup>338</sup> Иако спровођење двојезичности у општини Бујановац остварује напредак, спровођење двојезичности у општини Прешево је отежано.

Употреба топонима у случају албанске националне заједнице је уређена тако да су табеле са називима свих институција исписане двојезично, док су табеле са називима насељених места у Бујановцу у половини места на албанском језику, у Прешеву су на свим насељима на албанском језику, нема двојезичних ознака, у Медвеђи су само на српском језику, иако у овој општини трећину становника чине Албанци.<sup>339</sup>

Имајући на уму наведене податке, можемо оценити да се право на службену употребу језика и писма у случају албанске националне мањине може окарактерисати као средњи ниво

<sup>335</sup> Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са:

<https://www.minljmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>

<sup>336</sup> У 2013. године од укупно 303 предмета решено је 159 предмета који су били двојезични; у 2014. години од укупно примљена 273 предмета 152 су била двојезична; у 2015. години, од укупно 304 предмета, 142 су била двојезична; у 2016. години, од укупно 310 предмета, 141 је био двојезичан. Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018). Београд, стр. 166. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minljmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>

<sup>337</sup> Трећи периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2012). Београд, стр. 208

<sup>338</sup> Одлуком Министарства правде из 2010. године укинут је Основни суд у Прешеву, у коме је радило пет судија, и Срба и Албанаца. Суд је судио по парничним и кривичним предметима, а након укидања предмети су прешли у надлежност Основног суда у Бујановцу и Врању. Од 2014. године у седам општина Пчињског округа раде три основна суда и то у Врању, Бујановцу и Сурдулици, као и судске јединице у Прешеву, Владичином Хану и Босилеграду.

<sup>339</sup> Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе складу са чланом 25. Оквирне конвенције. (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minljmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 171

остваривања права (0.5). Иако је постигнут велики напредак у протеклих пар године у погледу употребе службеног језика и писма националне мањине, тај напредак је исувише скроман и зато је оцена средњи ниво, а не висок ниво остваривања права. Ово аргументујемо са три тврдње. Прво, остваривање овог права је значајно отежана због укидања Општинског суда у Прешеву. Друго, остваривање права на службену употребу језика и писма се делимично остварује у Медвеђи. Треће, увођење двојезичности у Прешеву је отежано.

#### *Бошњачка национална мањина*

Службена употреба босанског језика је делимично заживела кроз статутарне одлуке локалних самоуправа у Новом Пазару, Тутину и Сјеници. Након другог циклуса мониторинга спровођења Оквирне конвенције, утврђена је службена употреба босанског језика и писма у општини Пријепоље. Локалне самоуправе у овим општинама у оквиру својих служби користе босански језик и латинично писмо. У Прибоју босански језик и писмо нису у службеној употреби, ни на нивоу насељених места ни на нивоу локалне самоуправе.<sup>340</sup> Општина Прибој није ни у моменту усвајања Четвртог периодичног извештаја 2018. године увела босански језик као језик у службеној употребу.<sup>341</sup>

У општини Тутин странкама је омогућено да користе језик националних мањина писменим путем помоћу формулара, а усмено путем консултација. Називи органа, организација, звања и занимања и имена службеника исписани су и на босанском језику. Интернет сајт и службено гласило јединице локалне самоуправе објављује се и на босанском језику. У општини Тутин у периоду 2012-2016. године вођени су управни предмети на босанском језику.<sup>342</sup> У Четвртом периодичном извештају не постоје подаци за општине Нови Пазар, Сјеницу и Пријепоље, када је реч о вођењу управног поступка на језику националне мањине и комуникација са службеним органима.

Када је реч о остваривању права на топониме у насељима где је службени језик босански, све табле са називима насељених места су у све четири општине написане двојезично. Табле са називима свих институција су исписане двојезично у Тутину и Сјеници. У Пријепољу не постоје сви називи органа на босанском и српском језику, тачније само је табла Општинске управе исписана на босанском језику.<sup>343</sup>

На основу изнетих података остваривање права на службену употребу језика и писма можемо оценити као средњег нивоа (0.5), јер постоје значајне препреке у уживању овог права. Прво, општина Прибој одбија да уведе језик у службену употребу, иако има законског простора да то уради, из података четвртог извештаја видели смо да постоје општине у којима припадници националне мањине чине удео мањи од 15% становника и ипак су уведени неки од језика националних мањина у службену употребу. Друго, општина

<sup>340</sup>У Прибоју према последњем попису становништва живи 14,94% Бошњака, имајући у виду да је удео становништва мањи за један посто, оправдано претпоставити да представници локалних власти користе ову чињеницу као оправдање зашто се није и у тој општини увео босански језик у службену употребу.

<sup>341</sup>Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>

<sup>342</sup>У 2012. години вођено је 34 предмета; 2013 години вођено је 35 предмета; 2014 години вођено је 26 предмета; 2015 години вођено је; 2016 години вођено је 102 предмета. Међутим није наведено колики је био број укупних предмета као у случају албанске националне мањине. Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 166

<sup>343</sup>Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 171

Пријеполје не поштује у потпуности право бошњачке националне мањине на употребу топонима.

### *Мађарска национална мањина*

Мађарски језик и писмо је у службеној употреби на целој територији 28 градова и општина, и то: Ада, Бач, Бачка Топола, Бела Црква, Бечеј, Врбас, Вршац, Житиште, Зрењанин, Кањижа, Ковачица, Ковин, Кула, Мали Иђош, Нова Црња, Нови Бечеј, Нови Кнежевац, Нови Сад, Оџаци, Пландиште, Сента, Сечањ, Сомбор, Србобран, Суботица, Темерин, Тител и Чока. Осим тога, мађарски језик је у службеној употреби и у два насељена места (Купусина, Свилојево) у општини Апатин, у четири насељена места у општини Кикинда (Банатска Топола, Кикинда, Руско Село и Сајан), као и у граду Панчеву у насељеном месту Иваново и катастарској општини Војловица. Након другог циклуса мониторинга спровођења Оквирне конвенције, општина Вршац је изменама свога статута, почетком 2008. године, поново вратила у службену употребу мађарски језик и писмо на целој територији општине, који је до тада био у појединим насељеним местима, а град Панчево је утврдио службену употреба мађарског језика и писма у насељеном месту Иваново и катастарској општини Војловица.<sup>344</sup> У највећем броју општина у којима је мађарски језик у службеној употреби странкама је омогућено да се користе језицима националних мањина која су у службеној употреби на следеће начине: комуникација са органом управе, добијање информација од органа управе, вођење поступка на језику националне мањине који је у службеној употреби. Последњи напредак је постигнут у Бачкој Тополи.<sup>345</sup> У свим органима, осим у Бачу, где је мађарски језик у службеној употреби исписани су табле са називима насељених места и табле са називима институција двојезично, на мађарском и српском језику.

На основу података које смо изнели јасно је да је у случају мађарске националне мањине ситуација најчистија, све јединице локалне самоуправе поштују остваривање права мађарске националне мањине готово у потпуности и у мешовитим етничким срединама се поштује и начело двојезичности. Додељена вредност у случају мађарске националне мањине и службене употребе језика и писма је 0.75. Уважавање принципа двојезичности само на нивоу топографских ознака није довољно јак разлог да се би се оценило као примена двојезичности.

### *Хрватска национална мањина*

Хрватски језик је у службеној употреби у пуном капацитету само у општини Суботица.<sup>346</sup> Поред ове општине хрватски језик је у службеној употреби и у органима Скупштине АП Војводине и у месту Сот, општина Шид.<sup>347</sup> Овде морамо направити напомену да у општинама Апатин, Хрвати чине 10% становништва, а хрватски језик није у службеној употреби, скоро исти број Хрвата живи у Суботици. Уколико се упореде подаци из Четвртог периодичног извештаја, види се да је у општини Бач уведем Мађарски језик, иако тамо живи

---

<sup>344</sup>Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>

<sup>345</sup>Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 167

<sup>346</sup>Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европе складу са чланом 25. Оквирне конвенције (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 164

<sup>347</sup> Иако су постојали законом прописани услови, општина Шид је одбила захтев Националног савета хрватске националне мањине. Хрватски језик је уведен у службену употребу тек након интервенције Покрајинског заштитника грађана 2012. године (Извештај Покрајински заштитник грађана, 2014, стр. 99).



нешто преко 10% Мађара, а проценат Хрвата у истој општини је 8%, и није уведен хрватски у службену употребу. Иста је ситуација у Сомбору, уведен је мађарски језик као језик у службеној употреби, иако је проценат Мађара према последњем попису становништва 11,42%, а проценат Хрвата је 8,23%. Хрватски језик је уведен, током 2012-2016. године у службену употребу и у следећим насељеним местима: Сонта, Бачки Брег и Бачки Моноштор, Стара Бингула, Батровци,

Табле са називима насељених места постоје у следећим општинама: Суботица, Носа, Бачки Виногради, Шупљак, Палић, Биково, Нови Жедник, Таванкут, Љутово, Душаново, Чантавир, Вишњевац, Келебија, Бајмок, Мишићево, Верушић, Стари Жедник и Ђурђин исписане су и на хрватском језику. Све табле са називима институција у Суботици су исписане на хрватском језику. У свим насељима где је горе наведена употреба хрватског језика као службеног су све табле насељених места и табле са називима институција исписане двојезично на хрватском и српском језику.

Уводом у податке остваривања права на службену употребу језика и писма хрватске националне мањине, видимо да је реч о делимичном остваривању права (0.5).

#### *Словачка национална мањина*

Словачка национална мањина употребљава словачки језик у службеној комуникацији у десет јединица локалне самоуправе и то: Алибунар, Бачка Топола, Бачка Паланка, Бачки Петровац, Зрењанин, Ковачица, Нови Сад, Озаци, Пландиште, Шид. У свим наведеним општинама постоје табле са називима насељених места и табле са називима институција на словачком и српском језику. Поред наведених општина, двојезичне табле са називима институцијама и са називима насељених места су у употреби и у: Лугу и Старој Пазови.<sup>348</sup>

Према подацима из *Четвртог периодичног извештаја* словачка национална мањина се не суочава са препрекама приликом остваривања права на службену употребу језика и писма и поштује се принцип двојезичности, тако да је додељена вредност (1).

#### *Културна права*

Правни оквир који одређује културна права националних мањина је врло разуђен, а јасни критеријуми за мерења остваривања културних права не постоје, чак ни посредно нису утврђени, као што је случај у остваривању права на образовање и службену употребу језика.<sup>349</sup> Стога је изузетан изазов и ризик урадити било какву квантификацију остваривања овог права. Критеријуме на основу којих ћемо покушати да одредимо степен остваривања права националних мањина у области културе се ослањају у великој мери на анализу надлежности националних савета националних мањина као органа који се стара о спровођењу културне политике, у границама које су законом утврђене. Надлежности националних савета смо представили детаљно у трећем делу рада, тако да их овде нећемо опет набрајати. Критеријуме које смо издвојили као мерљиве су следећи: 1) оснивање Завода за културу националних мањина; 2) оснивање установа културе попут: библиотека, музеја,

<sup>348</sup> *Четврти периодични извештај* достављен Генералном секретару Савета Европе у складу са чланом 25. *Оквирне конвенције* (2018. године). Београд, преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minlmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>, стр. 169

<sup>349</sup> Поред Закона о заштити права и слобода националних мањина и Закона о националним саветима област културе регулише још низ закона, чији је предмет поједина област културе или културног стваралаштва. Међутим из низа закона који регулишу област културе за припаднике националних мањина два се издвајају јер су значајна за изучавања идентитета националних мањина: Закон о култури и Закон о културним добрима.

позоришта и сл.; 3) утврђивање покретних и непокретних добара која су од посебног значаја за националну мањину. У критеријуме нису побројане све надлежности националних савета јер не постоје подаци за све националне савете у којој мери су своје надлежности испунили.<sup>350</sup> Додела вредности ће се урадити по истој скали од 0 до 1: непостојање права (0), низак ниво остваривања права (0.25), средњи ниво остваривања права (0.5), висок ниво остваривања права (0.75), развијање интеркултуралног дијалог између већине и мањине (1).

У првом кораку анализе остваривања културних права националних мањина издвајају се два налаза. Прво, овај скуп права није ни изблиза развијен као што је то у случају права на образовање и службену употребу матерњег језика и да је то случај код свих мањина. Друго, мултикултуралност није препозната ни као принцип или као начело утврђено нормом општег карактера, нити као посебна културна вредност (Башић & Пајванчић, 2015, стр. 96). Сада ћемо приказати у којој мери се остварују права националних мањина у области културе по утврђеним критеријума унутар заједница које су предмет истраживања.

#### *Албанска национална мањина*

Албанска национална мањина је била највећи изазов приликом истраживања остваривања права, јер су извори података врло оскудни, нарочито у области културе.<sup>351</sup> Међутим истраживањем смо на посредан начин дошли до следећих података. Када је реч о оснивању Завода за културу албанске националне мањине до 2016. године завод није основан.<sup>352</sup> Национални савет албанске националне мањине је основао три установе културе од посебног значаја Национални савет Албанаца није предузимао мере о утврђивању покретних и непокретних материјалних културних добара нити је саставио листу нематеријалног културног наслеђа (Извештај Заштитник грађана, 2018, стр. 19).<sup>353</sup>

Од три области које смо дефинисали као индикаторе Национални савет албанске националне мањине је спроводио активности само у области оснивања установа културе. На основу увида у активности националног савета можемо закључити да је степен остваривања прва у области културе на ниском нивоу (0.25) у случају албанске заједнице.

---

<sup>350</sup> Морамо напоменути да су и подаци доступни у свим периодичним извештајима примене Оквирне конвенције за заштиту националних мањина врло мало пажње посветили овој теми и подаци су више него оскудни. Највише пажње у извештавању је било усмерено на расподелу средстава националним саветима националних мањина за остваривање ових права.

<sup>351</sup> Сви национални савети националних мањина имају доступне званичне интернет сајтове, само албански национални савет нема, ни на албанском ни на српском. Званична адреса сајта која се налази у регистру (Website: [www.kksh.org](http://www.kksh.org)) није доступна. Тако да нисмо могли имати увид ни у Извештаје о раду савета, нити у стратешка документа било ког типа.

<sup>352</sup> Национални савет албанске националне мањине је у организацији Координационог тела за општине Прешево, Бујановац и Медвеђа, уз подршку Мисије ОЕБС представио нацрт Стратегије рада савета. И у том нацрту су из области културе наглашене су теме: изградња интернет платформе “Дигитални музеј”, допуњавање књижног фонда на албанском језику у јавним библиотекама у три општине и оснивање завода за културу. Влада Републике Србије (2019). *Национални савет албанске националне мањине представио Нацрт стратегије рада*. Преузето 05. децембра 2019. године, са <https://www.srbija.gov.rs/vest/424833/nacionalni-savet-albanske-nacionalne-manjine-predstavio-nacrt-strategije-rada.php>

<sup>353</sup> Омбудсман (2018). *Посебан извештај Заштитника грађана са препорукама анализа о стању у области вршења јавних овлашћења националних савета националних мањина*. Преузето са: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6473/ZAstitnik%20POSEBAN%20IZVESTAJ%20ZG%20ANALIZA%20O%20STANJU%20U%20OBLASTI%20VRSENJA%20JAVNIH%20OVLASCENJA%2020200127a.pdf>, стр. 18

### *Бошњачка национална мањина*

Бошњачка национална мањина је основала Завод за културу бошњачке националне мањине.<sup>354</sup> Национални савет Бошњака је поднео неколико иницијатива за оснивање установа културе од посебног значаја за бошњачку националну мањину. Такође је креирана и листа добара од значаја за бошњачку заједницу.<sup>355</sup> У склопу својих надлежности Национални савет бошњака је донео Стратегију за развој културе и у том документу издваја као највеће проблеме у остваривању права на културу управо заштиту културног наслеђа. Конкретно се наводи да је реч о негирању бошњачког културног наслеђа у Санџаку и његовог присвајања од стране српске културе или погрешног класификовања као турске културе (Стратегија културе БНВ, стр. 13-15).

Национални савет бошњачке националне мањине је спроводио активности у све три области, међутим, имајући у виду препреке са којима се суочава и Национални савет бошњачке националне мањине који отежавају непосредно уживање културних права међу члановима заједнице, оправдано је рећи да је реч о средњем нивоу остваривању права (0.5).

### *Мађарска национална мањина*

Исто као и у случају образовања мађарска национална мањина има врло развијену мрежу културних институција. Мађарска национална мањина је основала два завода: Завод за културу војвођанских Мађара, седиште у Сенти и Издавачки завод *Форум*. Национални савет мађарске националне мањине је установио више десетина институција као институције од значаја за мађарску националну мањину.<sup>356</sup> Када је реч о утврђивању покретних и непокретних добара која су од посебног значаја за националну мањину, листа добара је наведена у оквиру Стратегије развоја културе националног савета мађарске националне мањине.

На основу изнетих података можемо оценити остваривање права националних мањина да је на високом нивоу (0.75). Развијена мрежа културних институција ипак даје више могућности за уживање културних права међу члановима мађарске заједнице. Али се вредности и потенцијал интеркултуралне сарадње не препознају. Све институције културе су окренуте искључиво припадницима мађарске заједнице.

### *Ромска национална мањина*

Ромски национални савет није основао Завод за културу ромске националне мањине. Било је неколико иницијатива од оснивања савета, али ниједна није уродила плодом.<sup>357</sup> Национални савет Рома је утврдио одређени број установа културе од посебног значаја за

<sup>354</sup> Завод је основан 2011. године, основао га је Национални савет бошњачке националне мањине у техничком мандату. Данас. (2011). Основан Завод за културу санџачких Бошњака. Преузето 12. мај 2016. године, са <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/osnovan-zavod-za-kulturu-sanzackih-bosnjaka/>

<sup>355</sup> Бошњачко национално вијеће. (2012). Стратегија развоја културе санџачких Бошњака у Републици Србији. Преузето 20. мај 2016. године, са <https://bnv.org.rs/dokumenta/Strategija-razvoja-kulture-sanzackih-Bosnjaka-u-Srbiji.pdf>

<sup>356</sup> Према подацима истраживања које је спровео Покрајински заштитник грађана 37 установа културе су проглашене за установе од посебног значаја за мађарску националну мањину (Извештај Покрајински заштитник грађана, 2014, стр. 99)

<sup>357</sup> „Председник Савета за интеграцију Рома у Војводини Срђан Шајн изразио је данас очекивање да ће Извршно веће Војводине формирати Завод за културу ромске националне заједнице“ РТВ Војводина (2007). *И Роми хоће свој Завод за културу*. Преузето: 15. маја 2020, са [https://www.rtv.rs/hu/vojvodina/i-romi-hoce-svoj-zavod-za-kulturu\\_43591.html](https://www.rtv.rs/hu/vojvodina/i-romi-hoce-svoj-zavod-za-kulturu_43591.html). Аутономија (2015). *Поддршка оснивању завода за културу Рома*. Преузето 15. мај 2020. године, са <https://autonomija.info/podrska-osnovanju-zavoda-za-kulturu-roma/>. У плану рада за 2019. годину стоји да ће се основати Ромски културни центар у Панчеву, из циљева деловања ове институције јасно је да реч о институцији која је пандан Заводу за културу. И овде је реч о плану, до момента завршетка истраживања ова институција није основана.

ромску националну мањину, али није учествовао у управљању истих (Павловић- Крижанић& Лончар, 2012, стр. 85). Према нашим сазнањима до 2016. године није донета одлука за утврђивање покретних и непокретних културних добара.<sup>358</sup>

На основу података који су нам били доступни можемо закључити да је остваривање права ромске националне мањине у области културе на јако ниском нивоу. Имајући у виду реалне препреке са којима се суочава ромска заједница и што је постојао барем одређени степен активности унутар националног савета, одлучили смо да степен остваривања права оценимо као низак (0.25), а не као непостојећи.

#### *Словачка национална мањина*

Национални савет словачке националне мањине је основао Завод за културу војвођанских Словака.<sup>359</sup> Савет је основао и друге установе културе од значаја за словачку националну мањину у Бачком Петровцу и Ковачици.<sup>360</sup> Словачки национални савет није утврдио листу покретних и непокретних материјалних културних добара.

Национални савет је у области остваривања културних права успео да оствари велики напредак и да изгради снажну и самоодрживу мрежу институција културе. Имајући у виду активности савета, који се често истиче као пример добре праксе, остваривање културних права се оправдано може оценити као висок ниво остваривања права (0.75).

#### *Хрватска национална мањина*

Национални савет хрватске националне мањине је основао Завод за културу војвођанских Хрвата. Савет је основао и друге установе културе од значаја за хрватску националну мањину, укупно двадесет и четири (Извештај Покрајински заштитник грађана, 2014, стр. 42). Национални савет хрватске националне мањине није утврдио листу покретних и непокретних материјалних културних добара.

Национални савет хрватске националне мањине је био врло активан у области културе и зато, као и у случају словачке националне мањине, оцењујемо да је остваривање права на културу на високом нивоу (0.75).

#### *Право на обавештавање*

Припадницима националних мањина је гарантовано право на потпуно и непристрасно обавештавање на свом језику, укључујући право на изражавање, примање, слање и размену информација и идеја путем штампе и других средстава јавног обавештавања.<sup>361</sup> Са становишта права припадника националних мањина, од значаја је то што је Закон о јавном информисању и медијима регулисао информисање на језицима мањина као јавни интерес који се остварује на три равноправна начина: 1) формирањем јавних сервиса; 2)

<sup>358</sup> Подаци нису били доступни ни у периодичним извештајима о примени оквирне конвенције ни у Извештају заштитника грађана РС.

<sup>359</sup> Национални савет словачке националне мањине је започео праксу оснивања установа културе од значаја за националне мањине када је у сарадњи са органима АП Војводином основао Завод за културу војвођанских Словака (Павловић- Крижанић& Лончар, 2012, стр. 115).

<sup>360</sup> Установима од посебног значаја Савет је прогласио четири установе: Завод за културу војвођанских Словака, Музеј војвођанских Словака, Галерија ЗускеМедвеђове и Спомен кућа Мартина Јонаша у Ковачици, као и шест установа за које је касније покренут делимичан пренос оснивачких права: Словачко војвођанско позориште у Бачком Петровцу, Словачки издавачки центар у Бачком Петровцу, Галерија наивног сликарства у Ковачици, Библиотека ШћефанХомола у Бачком Петровцу, Општинска библиотека у Ковачици и Општинска библиотека Доситеј Обрадовић у Старој Пазови (Павловић- Крижанић& Лончар, 2012, стр. 115)..

<sup>361</sup> Закон о заштити слобода и права националних мањина., *Сл. лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 – Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009 – др. закон, 97/2013 – одлука УС, чл. 17

омогућавањем НСНМ да оснивају установе и привредна друштва ради остваривања права на јавно информисање; 3) суфинансирањем пројеката путем конкурса у области јавног информисања (Извештај, Заштитник грађана, 2018, стр. 24). Доношење нових закона које уређују област медија, током и након 2014. године, предвиђа да се држава повуче као власник из медија, међутим, програми националних мањина се и даље финансирају на различите начине из буџетских фондова. Уколико би у потпуности изостала финансијска подршка из државног буџета извесно је да би се медији и програми на језицима националних мањина угасили.<sup>362</sup>

Остваривања права на обавештавање је област у којима су национални савети националних мањина били најмање активни. Истраживања показују да национални савети готово да нису оснивали установе у циљу информисања на језику националне мањине у претходном периоду, те се њихово овлашћење у области обавештавања може довести у питање. С друге стране, национални савет указују на недостатак финансијских средстава као разлог неоснивања таквих установа (Извештај, Заштитник грађана, 2018, стр. 25).

Важно је имати у виду да нису само медији које је основао национални савет медији који извештавају на језицима националних мањина, у свакој заједници постоји барем још неколико медија који су комерцијалног типа или се финансирају из средстава локалне самоуправе, односно надлежног министарства који извештавају на језику националне мањине или о темама од значаја за националне мањине, или је реч о класичним информативним програмима. Реч је о медијској сцени која је нестална, медији се често оснивају и затварају, услед пројектног финансирања. Такође, је упитан и квантитет и квалитет садржаја поменутих медија, јер велики број медија има садржај на мањинском језику само у симболичким размерама.<sup>363</sup> Ову групу медија нисмо укључили у анализу, тим не желимо да порекнемо њихов значај и улогу, већ је реч о медијима који се не могу са сигурношћу сврстати под остваривање права на мањинску самоуправу у области обавештавања.<sup>364</sup> Иако је јасно да се може повући јасна веза између појединих медија и руководства националних савета.<sup>365</sup> Коначно ситуација у медијима на језицима националних мањина је само пресликана слика медијске сцене у Србији.

Утврђивање критеријума остваривање права у области обавештавања је исто као у случају културних права велики изазов, јер су праксе међу мањинама врло неуједначне, нису сви савети показали интересовање нити имају довољно капацитета да се баве овом темом. С друге стране право на потпуно и непристрасно обавештавање на свом језику не може бити, и није само обавеза националних савета као представника националне заједнице већ и јавних сервиса. Стога ћемо приликом утврђивања нивоа остваривања права у области обавештавања укључити и то да ли постоји на регионалном сервису програм на језику националне мањине, односно да ли постоји извештавање о темама од интереса за језик националне мањине и коначно да ли постоји програм на језику национална мањине на Радио – телевизији Србије (РТС), односно да ли постоји извештавање о темама од интереса за језик националне мањине. Медији могу имати значајну и врло конструктивну улогу у промовисању интеркултурализма.

---

<sup>362</sup> Још један од начина за остваривање права на информисање грађана из мањинских заједница је путем различитих конкурса на пројекте које редовно расписују Министарство културе и информисања, Покрајински секретаријат за информисање и ЈЛС. Важно је напоменути да је доступан и додатни извор приход за подршку медијима чији је циљ информисање на језицима националних мањина, а то је Буџетски фонд за националне мањине. Овај фонд предвиђен је Законом о националним саветима националних мањина.

<sup>363</sup> Аутор издваја поједине радио – станице које емитују тек неколико сати мањинског програма током месеца (Сејдиновић, 2020, стр.29)

<sup>365</sup> Ова веза је истакнута и у Извештају ОЕБС Медији на језицима националних мањина (Сејдиновић, 2020)

### *Албанска национална мањина*

Национални савет албанске националне мањине у упитнику тврди да је основао две установе и то Фондацију Лугина (долина) и РТВ Албанска долина. Савет је свакако донео одлуку о оснивању ове две установе, али од доношења одлуке о њиховом оснивању ништа се по питању њиховог рада није урадило (Извештај заштитник грађана, 2018, стр. 25).

Имајући на уму напомене Заштитника грађана и да не постоје подаци о наведеним медијима на албанском језику, сматраћемо да се ово право не остварује, макар не у оквиру мањинске самоуправе, тако да је додељена вредност индикатору 0.

### *Бошњачка национална мањина*

Није основала посебну установу у циљу информисања на језику националне мањине. Од 2006. године Министарство културе Републике Србије суфинансира *Бошњачку ријеч*, часопис за културу и друштвени живот санџачких Бошњака, излази тромесечно (Стратегија информисања БНВ, 2012, стр. 1). Други медији *СанџакПрес*, реч је о независном интернет порталу које је финансирало надлежно министарство од 2008 до 2011. године.

Обавештавање припадника бошњачке националне мањине на матерњем језику је на ниском нивоу (0.25), као право које се остварује у оквиру мањинске самоуправе.

### *Мађарска национална мањина*

Национални савет мађарске националне мањине навео је да је оснивач три установе у области информисања. Оснивачка права новинско -издавачке куће *MagyarSzo* 2005. године прешла су на Национални савет мађарске националне мањине. Исте године су прешла и оснивачка права новинско издавачке куће *Hét Nap* прешла су на савет, реч је недељнику на мађарском језику. Фондацију Панонија савет је основао 2010. године.<sup>366</sup> Такође се емитује и програм на мађарском језику и на РТВ.

Мађарска национална мањина има најразвијенију мрежу медијског извештавања у оквиру мањинске самоуправе, стога оцењујемо да је реч о високом степену остваривања права у области обавештавања (0.75).

### *Ромска национална мањина*

Иако Национални савет Рома није основао установу за информисање на ромском језику, постоје програми на ромском језику на оба јавна сервиса (РТВ и РТС), тако да можемо рећи да остваривање права на обавештавање на ромском језику средњег нивоа (0.5).

### *Словачка национална мањина*

Национални савет је оснивач једне установе из области обавештавања: новинско издавачке установе *Hlasl'udu* од 2004. године када је у потпуности преузео оснивачка права над овом установом од АП Војводине. *Hlasl'udu* издаје информативно-политички недељник. Поред наведеног медија, постоји програм на словачком језику на РТВ. Остваривање права на обавештавање на словачком језику можемо окарактерисати као средњи ниво (0.5).

<sup>366</sup> Савет је оснивач и фондације Мозаик основане 2010. године, но ова установа престала је да постоји 2016. године

## *Хрватска национална мањина*

Оснивачка права новинско – издавачке куће *Хрватска реч* прешла су на Национални савет хрватске националне мањине је 2004. године.<sup>367</sup> Право на обавештавање у случају хрватске националне мањине се исто остварује и на РТВ. Остваривање права на обавештавање на хрватском језику можемо окарактерисати као средњи ниво (0.5).

### *Социоекономски статус*

Како бисмо утврдили социоекономски статус националних мањина користићемо индикатор који се односи на удео високообразованих у мањинској популацији. Мотив и разлоге одабира индикатора смо детаљно образложили у делу рада *Социоекономски статус националних мањина*. Начин на који утврђујемо вредности индикатора високог образовања подразумева примену скале од 0 до 1. Резултати индекса су приказани у распону од 0 до 1, са тим да је принцип доделе вредности прилагођен природи појаве која се мери.

Додела вредности индикатору подразумева упоређивање удела високообразованих у већинској популацији и удела високообразованих у укупној мањинској популацији. Поређење ове две категорије је корисно како бисмо испитали две претпоставке: прво, да постоји разлика у приступу факултетском школовању између националних мањина и већине. Односно, да националне мањине немају једнак приступ систему образовања услед дејства различитих фактора, дискриминација, лошији социоекономски положај, непознавање језика друштвене средине и сл. У овом кораку се нећемо бавити анализом узрока које су довеле до разлика, само ћемо констатовати разлике. Удео високообразованих нам посредно може дати увид и у квалитет образовања који је доступан националним мањинама, али и о постигнутим ефектима. Уколико постојећи систем школовања показује јасан образовни јаз између мањине и већине, то је поуздан знак да треба промислити о моделима наставе и целокупном образовном систему.

Како бисмо удео високообразованих већинске и мањинске популације могли упоредити са другим индикаторима, морамо их исказати у оквиру скале од 1 до 5. Удели високообразованих у обе популације се крећу у распону од 0 до 11%. Исказивање удела високообразованих у распону од 1 до 5 подразумева примену следећег принципа: вредност 1 одговара уделу високообразованих у већинској популацији (11%), то је највећа вредност, односно највећи степен остваривања права. Удео у распону од 8.8% до 11% одговара вредности 1. Удео у распону од 8,8% до 6,6% одговара вредности 0.75. Удео у распону од 6,6% до 4,4% одговара вредности 0.5. Удео у распону од 4.4%-2.2% одговара вредности 0.25. Удео у распону од 2.2% до 0 одговара вредности 0.<sup>368</sup>

*Удео високообразованих* у случају албанске националне мањине није могао да се одреди пошто је албанска национална мањина бојкотовала попис 2011. године из већ објашњених разлога. Тако да подаци који се појављују у званичној државној статистици се не могу користити као меродавни. Вредности индекса иду следећим редом по јачини: удео високообразованих међу припадницима Бошњака је 6,4%, тако да је вредност овог индикатора 0.5, мађарска заједница (5,2%) вредности индикатора је 0.5, Роми испод 1% (0,33%) вредности индикатора 0, словачка заједница (5,7%), вредности индикатора је 0.5, хрватска заједница (9%) вредности индикатора 1, респективно.

<sup>367</sup> Hrvatska riječ. Преузето 05. јун 2020. године, са <http://www.hrvatskarijec.rs/stranica/o-nama/1/>

<sup>368</sup> Сви приказани подаци удела високообразованих су преузети од Републичког завода за статистику. Реч је о подацима који су добијени током последњег пописа становништва 2011. године, Укрупнени су подаци о националној припадности, школској спреми/степену образовања и године старости. Републички завод за статистику. Преузето 13. мај. 2016. године, са <https://www.stat.gov.rs/oblasti/stanovnistvo/>

**Табела бр.24. Индекси друштвене интеграције**

Национална мањина	Образовање	Службена употреба језика и писма	Културна права	Обавештавање	Укупно Културна аутономија	Социоекономски статус	Укупно
Албанци	0.25	0.5	0.25	0	1	непознато	1
Бошњаци	0.5	0.5	0.5	0.25	1.75	0.5	2.25
Мађари	0.75	0.75	0.75	0.75	3	0.5	3.5
Роми	0	/	0.25	0.5	0.75	0	0.75
Словаци	0.75	1	0.75	0.5	3	0.5	3.5
Хрвати	0.5	0.5	0.75	0.75	2.5	1	3.5

Максималан вредност индекса друштвене интеграције је 5, најнижа вредност је 0. Очекивано индекс интеграције ниједне националне мањине није 5, јер се не уважавају вредности интеркултуралности. Из индекса интеграције се види да је примарни поглед на друштвену интеграцију националних мањина заштита етнокултуралног идентитета.

Када се упореде индекси видимо да постоји разлика међу припадницима националних мањина и у области остваривања права на културну аутономију, али и у социоекономском статусу.

Мађари остварују највиши степен права у области културне аутономије вредност индекса 3 од 4. Словаци исто имају висок степен остваривања права 3 од 4. Индекс остваривања права у случају хрватске националне мањине је 2.5 од 4. У случају Бошњака индекс остваривања права је 1.75 од 4. Индекс остваривања права у случају Албанца је 1 од 4, а код Рома 0.75 од 4.

Уколико се упореде вредности индекса остваривања права сваке националне мањине са налазима до којих смо дошли кад смо истраживали степен остваривања сваког права понаособ можемо са великом сигурношћу тврдити да је индекс успео да илуструје разлике у степену остваривања права међу националним мањина. Разлика између Албанаца, Рома и Мађара је очигледна. Оно што је било од суштинске важности да би утврдили у којој мери је индекс прецизан као мерни инструмент јесте да се прикажу суптилније разлике у остваривању права као што је разлика између Мађара и Хрвата, или Хрвата и Словака. Све три заједнице живе на територији АП Војводине и све имају на располагању исте институционалне механизме, међутим разлика која постоји у индексу остваривања права међу ове три заједнице је последица: територијалне дисперзираности хрватске националне мањине, али и тога што је реч о мањини коју смо класификовали као *нову* националну мањину, која није имала изграђену институционалну мрежу попут *старих* мањина. Тиме смо потврдили налаз да у посткомунистичким земљама, самим тим и Србији, постоји разлика између степена остваривања права старих и нових националних мањина, упркос томе што су и једнима и другима на располагању исти закони и институције.

Други налаз који нам је потврдио индекс остваривања права јесте да постоји јасна разлика у степену остваривања права између националних мањина у Војводини и остатку Србије. Индекс остваривања права Бошњака има за 1.25 нижу вредност од остваривања права Мађара или Словака, а када упоредимо Хрвате и Бошњаке разлика у вредности индекса је нешто мања 0.75, међутим и даље је значајна, у питању је разлика од три мерне јединице. Овим смо потврдили налаз да институционални механизми које имају на располагању у Војводини праве велику разлику у остваривању права националним мањина.

Индекс остваривања права албанске националне мањине има изузетно ниску вредност 1. Албанска национална мањина има на располагању исте институционалне механизме као и



Бошњаци, али је индекс остваривања права нижи за 0.75 (две мерне јединице), што је последица тога што се Албанци на југу Србије суочавају са већим степеном опструкције права него што је то случај са Бошњацима. Овим налазом је изнова потврђена поузданост индекса као мерног инструмента, јер је кроз индексе приказана и та разлика (погледати Табелу бр. 24).

Налаз до ког смо дошли у случају ромске националне мањине није изненађујући, али јесте поражавајући. Индекс остваривања права ромске националне мањине је само 0.75. Узроци су разнолики и комплексни, реч је о мањини која се суочава са системском дискриминацијом, која је у најлошијемсоциокономском положају и којој су већина права, не само из области културне аутономије, него и људска и грађанска права ускраћена. Иако смо мерили само степен остваривања права у области културне аутономије, случај Рома је потврдио налаз да колективна права из области културне аутономије није могуће остварити у пуном капацитету уколико постоје системске препреке у остваривању људских и грађанских права. Још један фактор је утицао на низак степен остваривања права у области културне аутономије јесте и немогућност да се ужива право на службену употребу језика и писма, пошто Роми немају стандардизован језик.

Док су нам индекси мањина у Војводини били лакмус за поузданост индекса остваривања права као мерног инструмента, укључивање индикатора социоекономског статуса је имао за циљ да покаже да степен остваривања права из области културне аутономије није довољан индикатор да се измери степен друштвене интергисације националних мањина. Укључивање индикатора који мери удео високообразованих унутар сваке заједнице, је показао да вредност индекса друштвене интеграције са и без укључивања овог индикатора није иста. Односно ако бисмо пошли од тога да степен остваривања права из области културне аутономије одговара индексу друштвене интеграције, онда би вредност за сваку заједницу била иста. Међутим укључивање индикатора социоекономског статуса изједначава индексе друштвене интеграције у Случају Мађара, Хрвата и Словака, индекс друштвене интеграције код све три заједнице је 3.5, иако је постојала разлика у степену остваривања права из области културне аутономије. Други илустративан пример потврде теза да се у процену друштвене интеграције мора укључити и социоекономски статус, јесте повећана разлика између Бошњака и Хрвата. Разлика у степену остваривања културне аутономије је била три мерне јединице, сада се повећава на 1.25, што је четири мерне јединице (погледати Табелу бр. 24).

Да закључимо када би степен остваривања права из области културне аутономије био еквивалент индексу друштвене интеграције, онда укључивање социоекономског индикатора не би правио разлику у вредностима међу заједницама. Случај мађарске заједнице је показао да највиши степен остваривања права из области културне аутономије не подразумева и висок степен друштвене интегрисаности. Коначно, када говоримо о интеграцији националних мањина, већу сазнајну вредност има социоекономски статус неког степен остваривања права из области културне аутономије.

Имајући у виду да у степену остваривања права на културну аутономију ниједна заједница није забележила максималну вредност, да подсетимо реч је о ситуацији када су права конципирана и остварена тако да је пронађена равнотежа између заштите етнокултуралних идентитета и начела интеграције, јасно је да је реч о томе да су се принцип сегрегативног мултикултурализма из нормативног оквира само пресликали и на квалитет, али и динамику остваривања права. Изузетак су Словаци у случају употребе службеног језика, јер се у највећој могућој мери поштује начело вишејезичности.

Друга важна напомена јесте да се индекси политичке и друштвене интеграције разлику и на нивоу једне мањине. Разлике су најучљивије на примеру Словака и Хрвата,

индекс политичке интеграције за обе мањине је 1.75 (погледати Табелу 23), а индекс друштвене интеграције је дупло виши 3.5. Овим налазом смо потврдили да предвиђени модел политичког представљања не доводи до политичке интеграције малобројних и дисперзираних мањина. Није занемарљива ни разлика која се јавља у случају мађарске националне мањине. Мађарска национална мањина је највише интегрисана у политички систем (4.75 од 1) (погледати Табелу бр. 23), остварује висока права у области културне аутономије (3), међутим степен друштвене интеграције је нижи од Словака или Хрвата (погледати Табелу бр. 24). Два су узрока ове појаве, прво, неафирмисање двојезичности, друго, лошији социоекономски статус услед ниског удела високообразованих у мађарској популацији.

Индекс интеграције је показао високу поузданост у мерењу остваривања права на културну аутономију: Укључивање индикатора социоекономског статуса јесте приказало реалније стање друштвене интеграције, него да се мерио само степен остваривања права из области културне аутономије. Међутим, једна од уочених слабости индекса друштвене интеграције јесте што нисмо успели да измеримо степен отворености култура националних мањина према већинској и другим културама. Један од узрока зашто ову појаву нисмо успели и квантификовати јесте и нормативни оквир који је устројен тако да начела интеркултуралности и сарадње и не препознаје и не афирмише. Иако смо покушали да предупредимо наведен ризик, додељивањем највише вредности (1) за интеркултуралне праксе, то није било довољно. Тако да се показало да индекс друштвене интеграције у ствари мери институционалну интеграцију. Пажљиво проматрање података, односно степена осваривања права утврђених индексом нам јансо указује да институционална интеграције не значи нужно и друштвену интеграцију. Доказ за ову тврдњу ћемо потражити у утврђивању степена социјалне дистанце између већине и мањина, али и међу самим мањинама.

#### **4.6.4 Етничка дистанца међу националним заједницама у Србији**

Како бисмо представили реалану слику друштвене интеграције у Србији даћемо и приказ података о етничкој дистанци, већ поменутог истраживања Института друштвених односа, *Социјални односи између етничких заједница у Србији*. Специфичност овог истраживања је што се социјална дистанца мерила не само измеђи припадника већине већ и међу самим националним мањинама. Друга особеност јесте што су се мерили односи између личних и перципираних ставова. Важно је мерити разлику између личних и перципираних ставова, јер лични ставови: „чине исказ испитаника одражава став који је оптерећен вредносним, културолошким, образовним и другим аспектима мишљења појединца, а претпостављени став испитаника је о томе шта испитаник мисли да о истом питању мисли комшија, рођак или пријатељ из исте етничке заједнице. Тако мишљење тежи ка просечном мишљењу припадника те заједнице“ (Извештај *Социјални односи између етничких заједница у Србији*, 2020, стр. 10). Значај испитивања разлике у личном и перципираном ставу је потврђено и у налазима истраживања. Уколико се погледају подаци, јасно је да је у преко деведесет посто питања постоји драматична разлика у ставовима који су изречени у *своје* име у односу на претпостављено мишљење који имају људи из окружења. И по правилу су ставови *других* негативнији од личних ставова испитаника

У извештају истраживања је дато објашњење приступа на основу којих је мерена социјална дистанца: „Социјална дистанца између етничких заједница у Србији је мерена на основу исказаних ставова испитаника српске националности и испитаника припадника албанске, бошњачке, хрватске, мађарске, ромске, румунске и словачке националне мањине. Социјална дистанца је мерена на основу три групе питања. Прва група питања се односила на остварене међусобне социјалне контакте, односно постојеће друштвене и родбинске везе између припадника различитих националности. Друга група питања се односила на личне и претпостављене ставове блиских чланова сопствене етничке групе о *другима*, суживоту у

заједничкој држави и суседству, прихватању познанства и пријатељства, радне колегијалности и, најзад, брачних веза. Напоследку, трећа група питања се односила на поверење испитаника у припаднике других етничких група за обављање друштвених улога – председника државе, премијера, министра, председника општине, наставника и изабраног лекара“ (Извештај *Социјални односи између етничких заједница у Србији*, 2020, стр. 9).<sup>369</sup>

За потребе овог истраживања приказаћемо само налазе који се односе на другу групу питања, а то је мерење личне и претпостављене ставове блиских чланова сопствене етничке групе о *другима*. Мерени су ставови испитаника о следећем: суживоту у заједничкој држави и суседству, прихватању познанства и пријатељства, радне колегијалности и брачних веза. Приказаћемо податке за оне националне мањине које су предмет нашег истраживања, Албанци, Бошњаци, Мађари, Роме, Словаке и Хрвате.

Нећемо радити интерпретацију свих података, приказаћемо најилустративније примере и разлике. На основу налаза истраживања 63,9% испитаника српске националности прихвата суживот у истој држави са Албанцима. Међутим, процена испитаника српске националности је да би само 25% њима блиских особа прихватило Албанце за пријатеље (Графикон бр. 9). Брак са припадницима албанске националности прихватљив је за 31,1% испитаника српске националности, међутим када се изјашњавају о перцепцијама у окружењу, проценат пада на 6,8%. У суседству са Ромима живело би 65,5% испитаника српске националности. Међутим када је реч о процени испитаника колико би људи из њиховог окружењ прихватило Роме за суседе, потврдан одговор даје свега 25,1% (Графикон бр. 9). Разлика између личних и перципираних ставова уочљива је и када се испитују ставови према Хрватима. Брак са припадником/цом хрватске националности склопило би 54,9% испитаника српске националности, а претпоставка је да би то исто учинило 21,7% њихових сународника (Графикон бр. 9).

Када је реч о ставовим испитаника припадника националних мањина, ситуација је веома слична као код испитаника српске националности. Брак са припадницима српске националности склопило би 26,4% припадника албанске националне мањине. А када испитаници процењују колико би људи из њиховог окружења било спремно на брак са Србима, проценат пада на 2,1% (Графикон бр. 10). Разлике у личним и перципираним ставима су јасно изражени и код Бошњака, 80,6% припадника бошњачке националне мањине би било пријатељ са Словацима, а претпоставка је да би исто учинило и 60,2% њихових сународника (Графикон бр. 11). Бошњака као суседа би прихватило 69,7% Рома, а претпоставка је да би исто учинило само 35,9% њихових сународника (Графикон 14). Припадници словачке националности би ушли у брак са припадницима румунске националности 50,5%, а само 25,6% њихових сународника је спремно на брак са припадницима румунске националности (Графикон бр. 15).

Истраживање социјалне дистанце показују да постоји висок ниво социјалне дистанце између заједница, а она се најбоље осликава у мерењу перципираних ставова. Највећа социјална дистанца се показује у спремности испитаника да склопе брак или живе у суседству са припадником друге националности. Закључак до ког се долази у истраживању јесте да су социјални односи стабилнији међу припадницима националних мањина који живе на територији Војводине, да је дистанца највећа према припадницима Албанцима и Ромима (Извештај *Социјални односи између етничких заједница у Србији*, 2020, стр. 11).

Налази истраживање Института друштвених наука су потврдили да постоји социјална дистанца између припадника националних заједница у Србији, и између већинске и мањинске заједнице, али и међу мањинама. Њен интензитет варира у односу на међусобне

<sup>369</sup> Институт друштвених наука (2020). Социјални односи између етничких заједница у Србији, преузето 20. децембар 2021, са <https://idn.org.rs/wp-content/uploads/2020/09/REZIME-Socijalna-distanca-etnickih-zajednica.pdf>

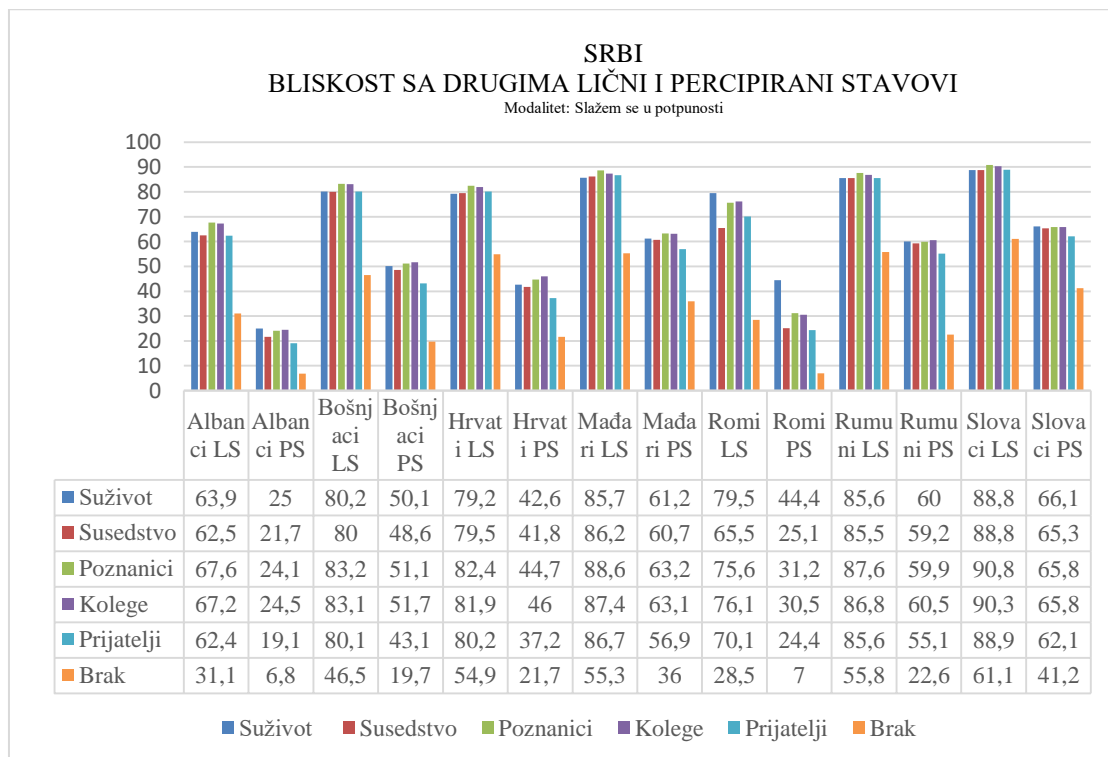
везе између националних заједница, географску распрострањеност припадника националних мањина и, свакако, у односу на вредносне, образовне, економске и друге личне аспекте положаја испитаника.<sup>370</sup> У неким случајевима односи су такви да указују на дисфункционалност у друштвеним односима, у другим блискост према *другима* омогућава акције у јавним политикама које би могле да повећају интеграционе друштвене потенцијале. Генерално највећа дистанца је према припадницима албанске и ромске националне мањине, али и ставови испитаника припадника ове две заједнице указују на социјалну удаљеност од *других*, укључујући и међусобне везе (Извештај *Социјални односи између етничких заједница у Србији*, 2020, стр. 11).

Утврђена социјална дистанце између већине и мањине, али и међу самим мањинама показују да постоји висок степен друштвеног неповерења. У случају високог степена друштвеног неповерења не може се говорити о високом степену друштвене интеграције националних мањина. Други закључак који је важно истаћи јесте да се утврђена социјална дистанца може тумачити као рекација националне мањине на већинско грађење нације, које тера мањине да се затворе у своје заједнице, а шансу за опстанак виде само у успостављању аутономних институција. Инсистирање националних мањина на формирању сопствених институција, без обзира да ли се ради о праву на културну аутономију или право на политичко представљање, је реакција на суочавање са ригидним схватањем националног идентитета и националног интереса међу елитом српске заједнице. Мањински национализам у Србији се у великој мери може посматрати као одговор на етнонационалистичке политике који су оставили дубоке корене у србијанском друштву. Општа атмосфера неповерења утиче негативно на интеграционе потенцијале друштва, па се интеркултурални дијалог доживљава као покушај асимилације мањина, док већина сав терет интеграције пребацује на националну мањину. Коначно, оправдано је тврдити да тренутни модел институционалне интеграције ставља превелик фокус на заштиту етнокултуралног идентитета и увећава јаз између већине и мањине, уз напомену да налази социјалне дистанце показују и на јаз који постоји међу мањинама, што коначно води сегрегацији националних мањина.

---

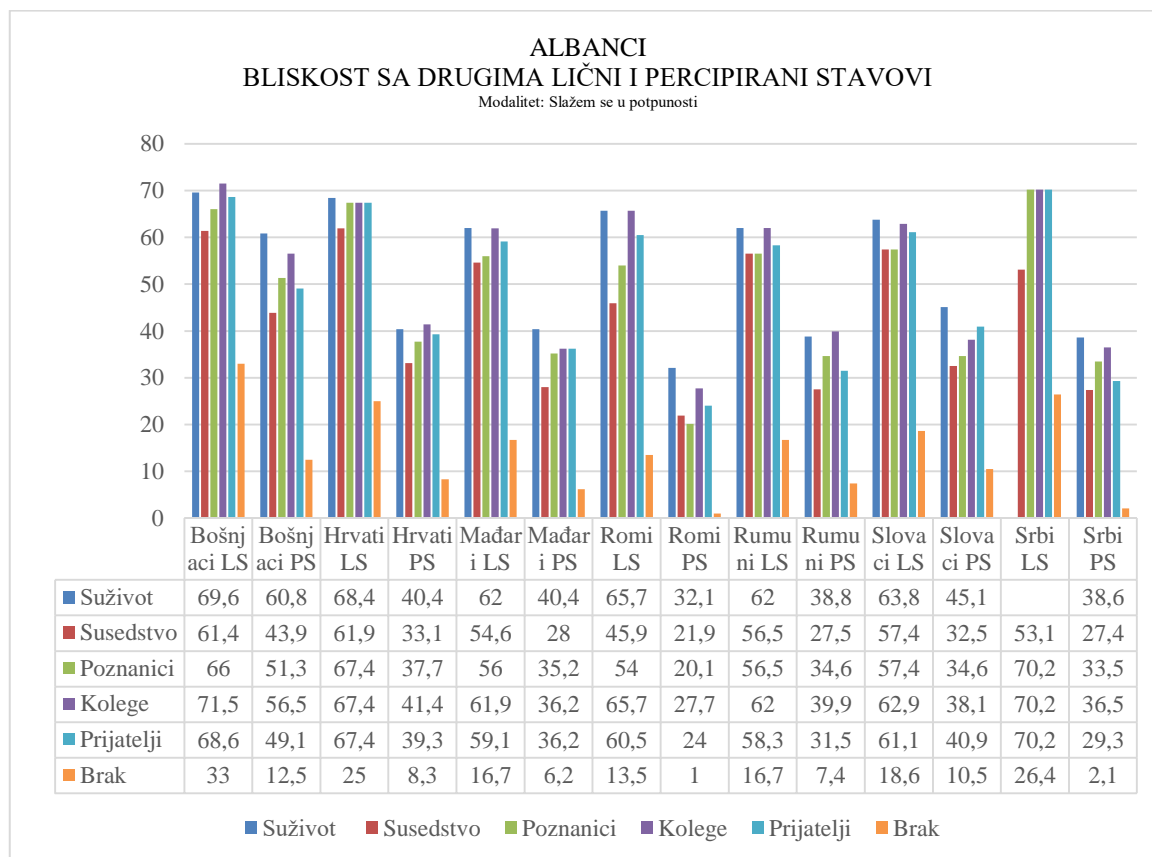
<sup>370</sup> У истраживању се нису испитивали узорци појаве социјалне дистанце само се идентификовало њено постојање и интензитет (Извештај социјални односи између националних заједница у Србији, 2020, стр.11)

**Графикон бр. 9 Срби- блискост са другима лични и перципирани ставови**



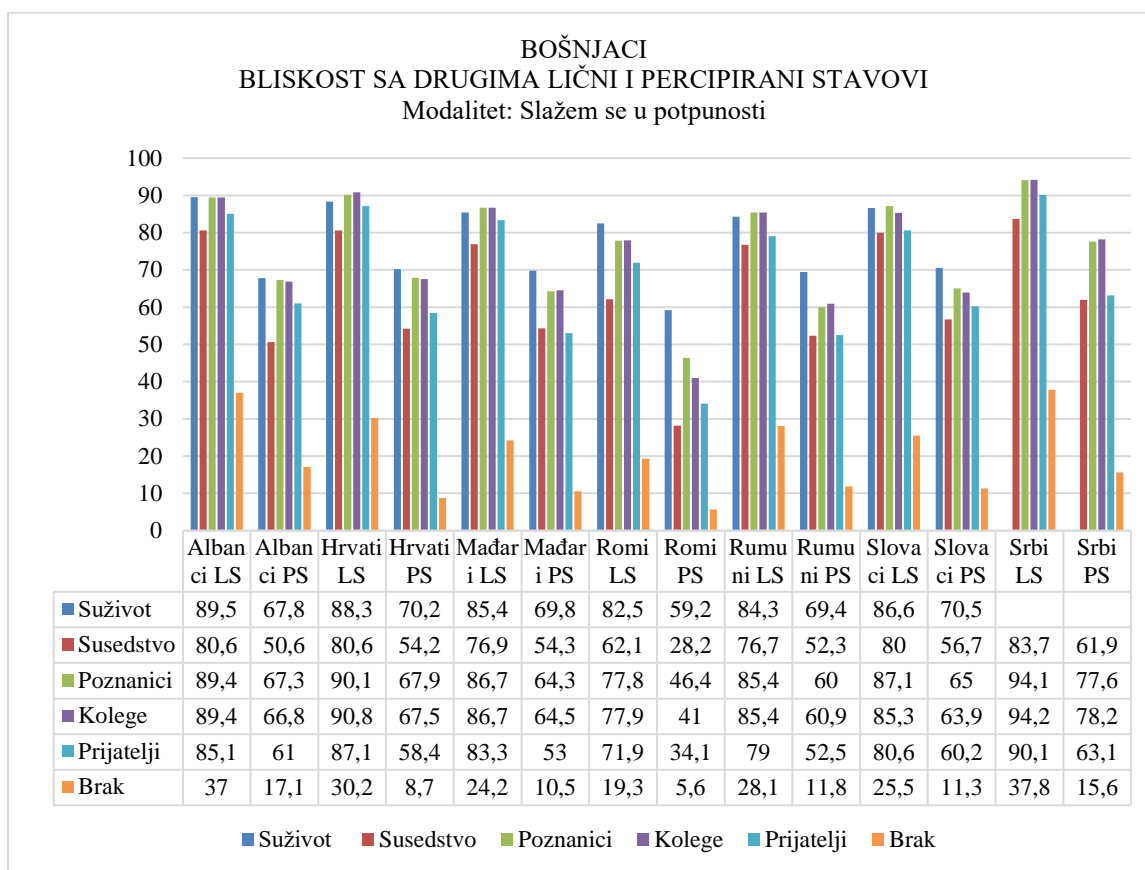
\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

**Графикон бр.10 Блискост са другима лични и перципирани ставови**



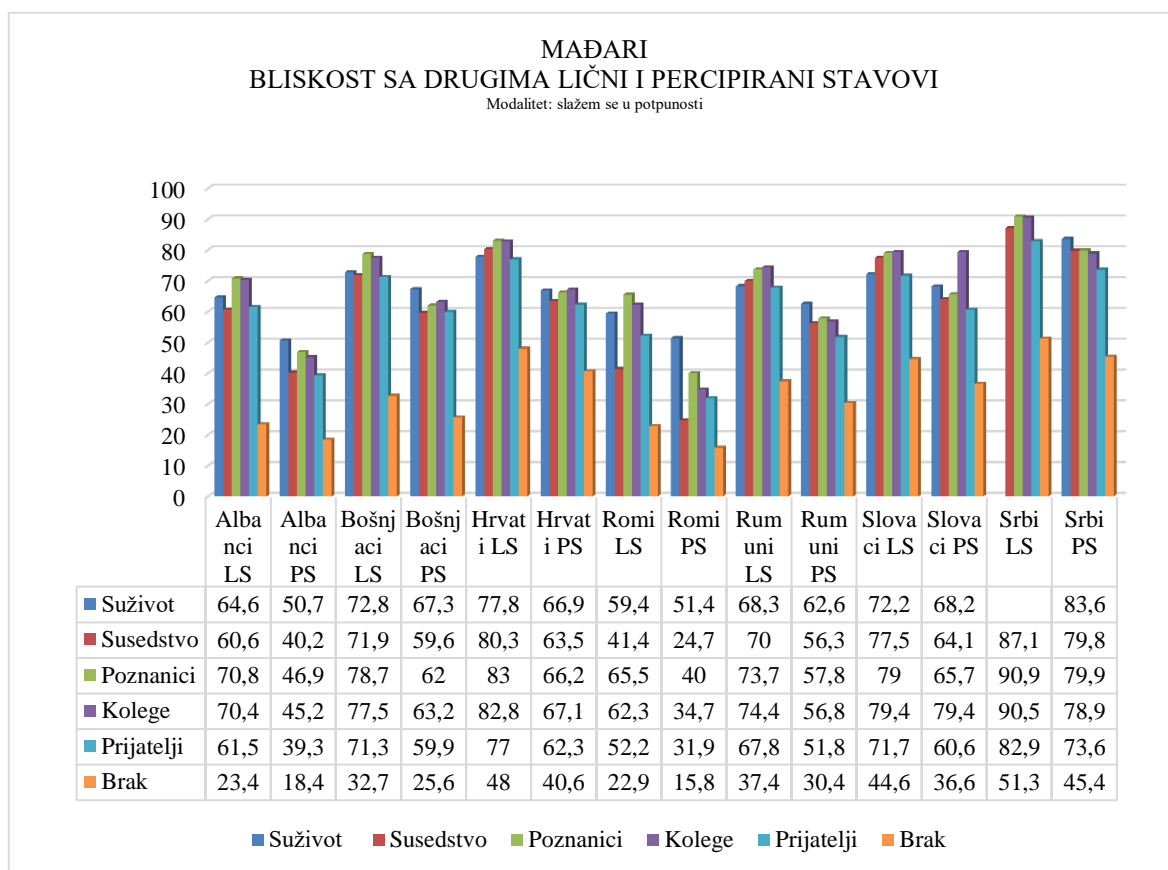
\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

Графикон бр.11 Бошњаци- блискост са другима лични и перципирани ставови



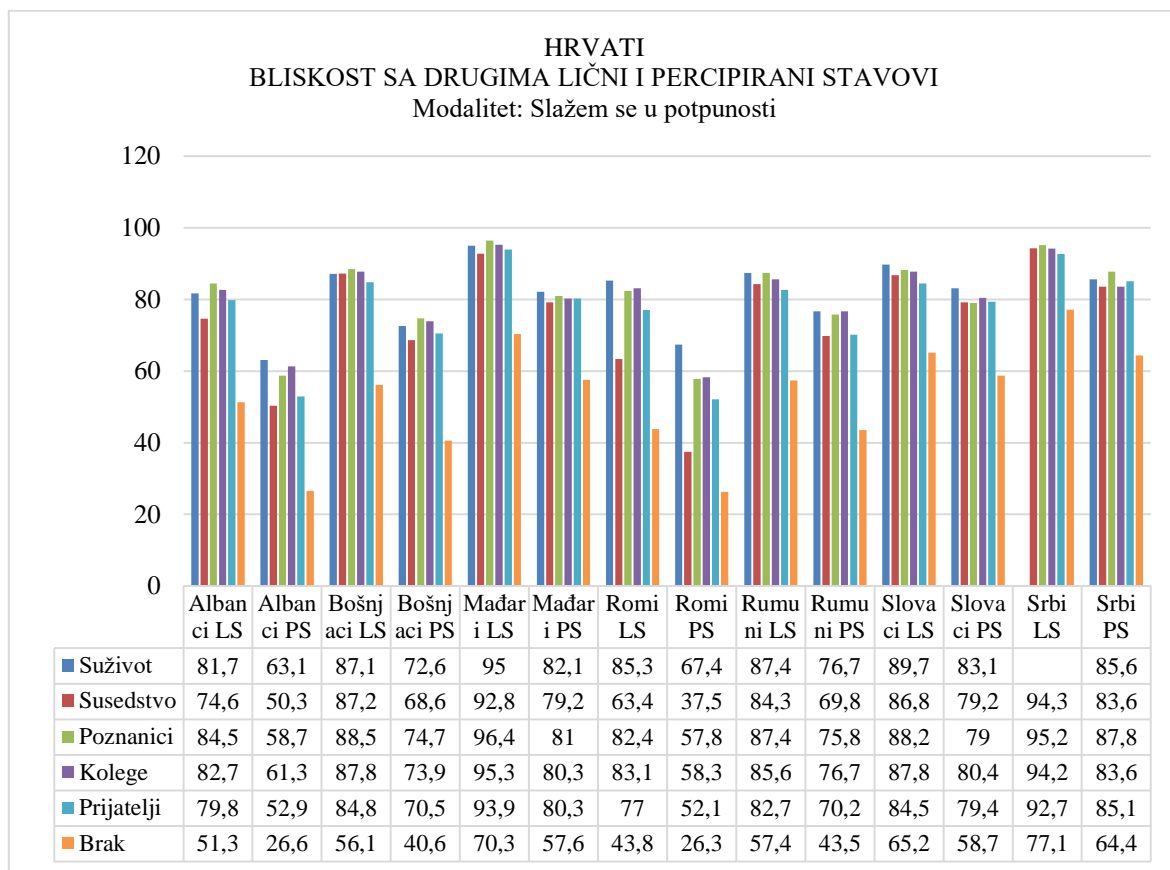
\*извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

**Графикон бр.12. Мађари- блискост са другима лични и перципирани ставови**



\* извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

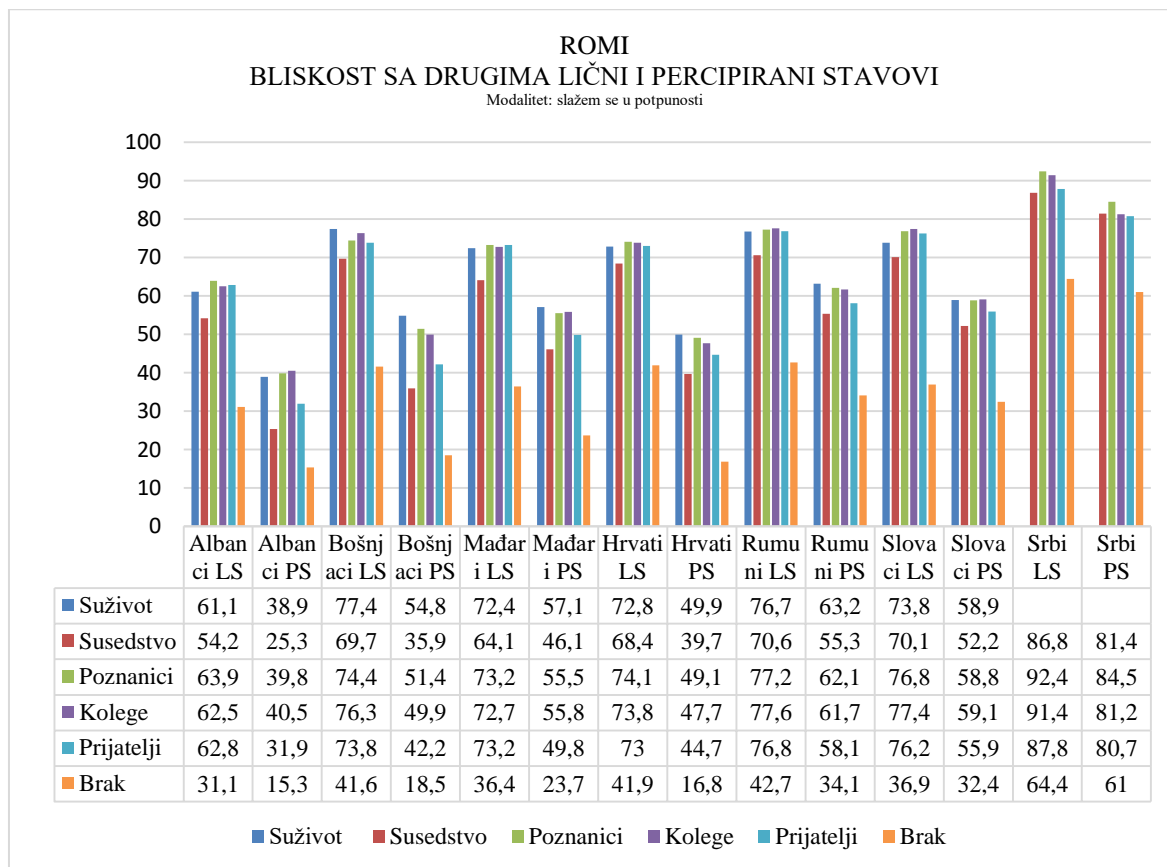
Графикон бр. 13. Хрвати блискост са другима лични и перципирани ставови



\* извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

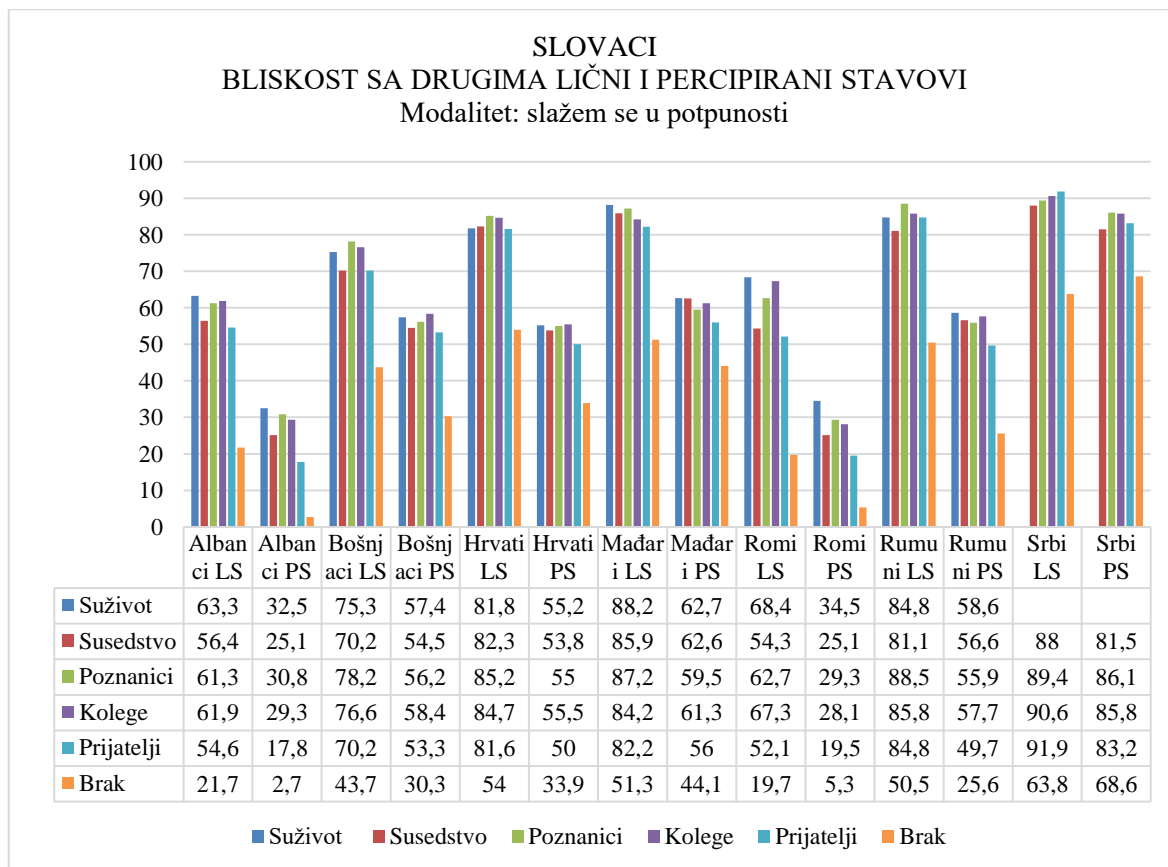


## Графикон бр.14 Роми блискост са другима лични и перципирани ставови



\* извор: Извештај социјална дистанца измеђуј националних заједница у Србији, 2020

## Графикон бр 15. Словаци блискост са другима лични и перципирани ставови



Имајући у виду досадашње налазе покушаћемо да дамо неке предлоге и решења које би могли повећати степен друштвеног поверења, позитивно утицати на међу етничку сардњу и коначно обезбедити већи степен интеграције националних мањина у друштво. Препоруке и трагање за новим стратегијама интеграције су тема наредног одељка.

Институционална интеграција не подразумева нужно и друштвену интеграција, не можемо тврдити да је висок степен друштвене интеграције у Србији услед велико степена неповерења између етничких заједница. Индексом друштвене интеграције смо измерили ефекат институционалне интеграције, а како бисмо стекли реални увид у динамику и карактер социјалних односа измерили смо и етничку дистанцу између испитаника. Шверцер ради индекс институционалне репрезентације.

## 5.0 ТРАГАЊЕ ЗА НОВИМ СТРАТЕГИЈАМА ИНТЕГРАЦИЈЕ НАЦИОНАЛНИХ МАЊИНА

### 5.1. Компаративна анализа система заштите националних мањина

Наредне стране рада ћемо посветити компаративној анализи права на политичко представљање земаља у региону. За студије случаја одабрали смо: Хрватску и Црну Гору. Критеријум одабира наведених земаља се највише ослања на заједничко искуство које су имале Србија, Хрватска и Црна Гора, као републике СФРЈ. Стога су све три земље имале искуства са истим механизмима заштите националних мањина из социјалистичког периода. Друго, јасне су бројне политичке, економске и културолошке сличности услед заједничке

историје ових земаља. Све три земље су политичке системе уредиле по унитарном принципу, територијалну аутономија није нашла примену ни у једној земљи, систем заштите националних мањина се ослања на моделе нетериторијалне аутономије. Трећи критеријум одабира је био доминација етничких расцепа у друштву. Етничке поделе и сукоби су овим земљама имали доминантну улогу у процесу трансформације друштва и самим тим су представљали највећу препреку за напредовање процеса демократске консолидације. Коначно, све три земље су као стратешки циљ поставиле чланство у ЕУ. Процес евроинтеграције, али и институције Европске уније, су у све три земље имале значајан утицај на креирање законских решења система заштите националних мањина.

### 5.1.1. Систем заштите националних мањина у Хрватској

Хрватска је у дефиницији политичке заједнице пошла од истих рестриктивних начела као и Србија, потврђена је конститутивност хрватског народа, а сви остали грађани који нису носиоци хрватског етничког порекла су добили посебан статус.<sup>371</sup> За разлику од Србије Хрватска таксативно набраја које етничке заједнице се убрајају у националне мањине.<sup>372</sup> Систем заштите националних мањина је регулисан Уставним законом о правима националних мањина.<sup>373</sup> Према проценама стручне јавности доношењем овог закона се унапредило политичко представљање националних мањина у Хрватској (Таталовић, 2016, стр. 329). Усвојени модел је предвидео да националне мањине бирају своје представнике на свим нивоима власти: локалној, регионалној и републичкој. Националним мањинама се гарантује заступљеност у скупштинама локалних самоуправа и жупанијским скупштинама. На републичком нивоу гарантује се заступљеност националних мањина (осам резервисаних места) у Хрватском сабору.<sup>374</sup>

Систем који се примењује у Хрватској подразумева резервисана места за мањине у парламенту и то по следећем принципу: три заступника припадника српске националне мањине, један заступник припадника мађарске националне мањине, један заступник италијанске националне мањине, један заступник чешке и словачке националне мањине, један заступник аустријске, бугарске, њемачке, пољске, ромске, румунске, русинске, руске, турске, украјинске, влашке и жидовске националне мањине, те један заступник албанске, бошњачке, црногорске, македонске и словенске националне мањине.<sup>375</sup> У хрватској јавности, се као и у случају Србије, у неколико момената покретала расправа о сврсисходности одабраних модела политичког представљања. Месић критикује постојећи модел политичког представљања у Хрватском сабору, оцењујући га као концептуално недомишљено и сматра га последицом неразумевања проблематике у савременим друштвима (Месић, 2013, стр. 124). Једна од замерки када се ради о политичком представљању националних мањина у Хрватској се односи на то да је реч о једној врсти ограниченог трајања овог модела, за којим више нема

<sup>371</sup>Ustav Republike Hrvatske, *Narodne Novine*, бр. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14.

<sup>372</sup> Као посебни народи и мањине се препознају: Срби, Муслимани, Словенци, Чеси, Словаци, Италијани, Мађари и Јевреји.

<sup>373</sup> ZAKON HR. *Уставни закон о националним мањинама*. Преузето: 13. јан 2021, са <https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>

<sup>374</sup> Уставни закон о националним мањинама, чл. 19. ZAKON HR. *Уставни закон о националним мањинама*. Преузето: 13. јан 2021, са <https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>

<sup>375</sup> Карактеристике изборног система у Републици Хрватској: 1) пропорционалне репрезентације са применом Д'Онтоне формуле; 2) 10 изборних јединица (једанаеста је за припаднике дијаспоре, дванаеста за посебне представнике националних мањина); 3) цензус 5%; 4) систем загарантованих места у парламенту за представнике националних мањина; 5) бира се 140 посланика (14 по свакој изборној јединици); 6) примена затворених изборних листа. Заступници се бирају у оквиру посебне изборне јединице, тзв. дванаеста изборне јединица. Представници националних мањина се бирају по правилу релативне већине и то једна тромандатна за припаднике српске националне мањине и пет једномандатних за припаднике осталих мањина. *Državno izborno povjerenstvo. Izbori za zastupnike u hrvatski sabor*. Преузето 13. јануара 2021. године са, <https://www.izbori.hr/site/izbori-referendumi/izbori-za-zastupnike-u-hrvatski-sabor/67>

потребе уласком Хрватске у ЕУ (Таталовић, 2016, стр. 332). Један од аргумената који се користи у расправи јесте ниска стопа излазности у изборној јединици намењеној националним мањинама, ово је нарочито изражено међу припадницима српске националне мањине.<sup>376</sup> Друга критика се тиче више недостатака које показује систем резервисаних места као такав. Намеће се питање да ли један посланик може представљати неколико различитих мањина и оно суштинско, зашто се претпоставља да ће припадник једне мањинске националности боље представљати припаднике друге националности него што би то чинио посланик изабран на општим изборима, без обзира на његову етничку припадност (Лоначар 2011, стр. 12). Искуство Србије показује да је утврђивање јасних квоти и критеријума избора представника националних мањина ипак боље решење од претпостављене конкуренције мањинских странака, нарочито у случају малобројних и територијално раштрканих мањина.

Друга институција у оквиру које националне мањине могу бирати своје представнике је Веће националних мањина. Веће националних мањина није осмишљено искључиво као тело мањинске самоуправе у области културне аутономије. Веће је осмишљено као институција која ће додатно унапредити парламентарну репрезентацију националних мањина, а циљ је да се националне мањине укључе у процес доношења одлука и управљање у локалним пословима.<sup>377</sup> Законодавац је поставио широку могућност избора већа и представника, тако да у великом броју локалних самоуправа постоје услови да националне мањине бирају своје представнике.

Предвиђена је и могућност удруживања два или више Већа ради усклађивања или унапређивања заједничких интересе две или више националних мањина.<sup>378</sup> Полемика се води око стварног утицаја ових тела и поставља се питање у којој мери је оно испунило свој циљ. Један од недостатака који се истиче се односи на делокруг надлежности. Постоје аутори који оспоравају тврдњу појединих државних представника да је реч о мањинској самоуправи, пошто прописани круг овлашћења не подразумева аутономију одлучивања о било каквим питањима из надлежности јединица локалне и регионалне самоуправе (Petrušić, 2012, para. 7).

Трећа важна институција у корпусу представљања националних мањина јесте Савет за националне мањине. Савет националних мањина именује Влада Републике Хрватске и то по следећем сиситему: парламентарни заступници националних мањина улазе директно, пет заступника су чланови стручних, културних, верских и научних удружења и припадника националних мањина које предлажу различита удружења, првна лица и грађани националних мањина, а одлуку о њиховом коначном избору доноси Влада. Финансирање овог тела се спроводи из буџета Републике Хрватске.<sup>379</sup> Најслабија тачка оваквог институционалног аранжмана јесте управо начин избора чланова тог тела. С обзиром на то да је Савет осмишљен као тело које је од суштинског значаја за унапређење права и интереса националних мањина на националном нивоу, решење да његове чланове именује Влада није адекватно. Спорно је то што осим парламентарних заступника, које бирају директно националне мањине, све остале чланове бира Влада. Избор од стране владе може бити пристрасан и давати простора за разне видове манипулације интересима националних

---

<sup>376</sup> Излазност српске заједнице на парламентарним изборима 2015. године је била доста нижа у поређењу са другим мањинама. Детаљније погледати:

[https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/Izbori\\_izvjesca/Izvjesce\\_o\\_provedenim\\_izborima\\_Sabor\\_2015.pdf](https://www.izbori.hr/site/UserDocsImages/Izbori_izvjesca/Izvjesce_o_provedenim_izborima_Sabor_2015.pdf)

<sup>377</sup> Уставни закон о националним мањинама, чл. 31. ZAKON HR. *Ustavni zakon o nacionalnim manjinama..* Преузето: 13. јан 2021, са <https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>

<sup>378</sup> Уставни закон о националним мањинама, чл. 31. ZAKON HR. *Ustavni zakon o nacionalnim manjinama..* Преузето: 13. јан 2021, са <https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>, чл.33

<sup>379</sup> Уставни закон о националним мањинама, чл. 35. ZAKON HR. *Ustavni zakon o nacionalnim manjinama..* Преузето: 13. јан 2021, са <https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>

мањина. Деловање овог тела је ограничено на саветодавна мишљења и предлоге који немају обавезујући карактер, чиме се у знатној мери ослабљује моћ његовор стварног утицаја. Уколико би избор чланова вршио парламент и ако би ово тело одговарало њему за свој рад, то би омогућило већу аутономност у раду ове институције и дало јој већи кредибилитет (Марковић, 2013, стр.45). Међутим, не може се игнорисати чињеница на коју упућују поједини аутори, а то је значај и улога коју је ово тело одиграло у процесу укључивања националних мањина у јавни живот (Таталовић, 2016, стр. 334).

Иако у стручној јавности постоје расправе о ваљаности одабраног модела, имајући у виду досадашње искуство, хрватски модел се издвојио као позитивно искуство. Модел политичког представљања националних мањина који је одабрала Хрватска је одиграо позитивну улогу у постконфликтној реконструкцији друштва и интеграцији националних мањина у политичку заједницу. (Таталовић, 2016, стр. 334).<sup>380</sup> Хрватска је успела да деполитизује питање националних мањина и то на два начина. Прво, изборни систем је креиран тако да се, у случају националних мањина, гласа за појединца, а не за странку. Овим потезом се у знатној мери умањила моћ коју странке могу црпети из етничког расцепа. Друго, модел избора већа на локалном нивоу, и поред свих ограничења у обиму и садржају надлежности, је допринео интеграцији националних мањина и обезбедио ефикасну примену гарантовања права на заступљеност националних мањина у представничким органима.

### 5.1.2 Систем заштите националних мањина у Црној Гори

За разлику од Србије и Хрватске које су себе дефинисале као националне државе, Црна Гора своје државно устројство одређује као републикански модел владавине.<sup>381</sup> Намера уставотвораца да понуде инклузиван концепт грађанства можда јесте постојала, али она није остварена. Концепт грађанства схваћен као приврженост политичкој заједници у Црној Гори се суочава са низом системских препрека (Лутовац, 2016, стр. 422), једна од њих је и статус Срба у Црној Гори и то је разлог зашто ћемо више пажње посветити овом питању. Устав Црне Горе јамчи права националних мањина, између којих и аутентичну заступљеност у Скупштини.<sup>382</sup> Црна Гора има веома сличан систем мањинске заштите као Србија, за припаднике националних мањина су предвиђене одређене мере као би се осигурало остваривање права на политичко представљање, а заштита етнокултуралних идентитета се обезбеђује оснивањем Савета за националне мањине.

Законодавство Црне Горе има и другачији приступ у одређивању титулара мањинских права од Србије и Хрватске. Прави се разлика између појма мањинских народа и мањинских националних заједница. Устав дефинише права мањинских права али не прописује ко су заправо мањински народи (Марковић, 2013, стр. 46). Прецизнију дефиницију мањинских народа и других националних заједница можемо наћи у Закону о мањинским правима и слободама, која суштински не показује никакву разлику између ова два појма.<sup>383</sup> Оправдано је претпоставити да је један од разлога зашто се Црна Гора определила за овај приступ јесте

<sup>380</sup> Таталовић подсећа на искуство 90- их година прошлог века и закључује да је искључивање националних мањина негативно утицало на демократске процесе у Хрватској. С друге странке истиче са су изабрани представници националних мањина показали висок степен политичке одговорности, јер њихово деловање ишло изван питања националних мањина, и подсећа на њихову подршку Влади у раздобљу 2003-2007 и закључује да су представници националних мањина показали висок степен политичке интегрисаности. (Таталовић, 2016, стр. 326-329).

<sup>381</sup> Устав Црне Горе, чл.1, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 01/2007

<sup>382</sup> Устав Црне Горе, чл. 79, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 01/2007

<sup>383</sup> У чл. 2 се каже, „svaka grupa državljana Crne Gore broјčano manja od ostalog preovlađujućeg stanovništva, koja ima zajedničke etičke, verske ili jezičke karakteristike različite od ostalog dela stanovništva, istorijski je vezana za Crnu Goru i motivisana je željom za iskazivanjem, i očuvanjem nacionalnog, etničkog, jezičkog, kulturnog i verskog identiteta.“ *Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Republike Crne Gore*, br. 31/2006

етничка структура друштва, која није тако хомогена као у случају Србије и Хрватске.<sup>384</sup> У демографском смислу ради се о мултикултуралној држави у којој постоји изражен етнокултурални плурализам (Ćalasan, 2017, стр. 240).

Једно од спорних питања након проглашења независности Црне Горе јесте био статус Срба у новоформираној држави. Срби у Црној Гори себе не сматрају националном мањином, него аутохтоним народом који је градио Црну Гору (Лутовац, 2016, стр. 416). Ниједним законом нити подзаконским актом није јасно дефинисан статус Срба, све законске норме, као и законом предвиђене афирмативне акције се односе на припаднике националних мањина које броје испод 15% становништва.<sup>385</sup> Одредбе изборног закона нису утврдиле афирмативне мере за српску националну заједницу.

Анализом званичних документа Владе, Скупштине, Министарства за људска и мањинска права индиректно закључујемо да званичне институције припаднике српске националности убрајају у припаднике националне мањине. Ако погледамо услове за оснивање Савета за националне мањине, јасно је да су Срби сврстани у мањинске националне заједнице, пошто им је додељено право на оснивање Савета за националне мањине, као и остале мањинске националне заједнице. Укратко, не постоји јасно дефинисан уставно – правни статус Срба у Црној Гори (Марковић, 2013, стр. 47). Група припадника српске националности је искористила ову законску могућност и основала Српски национални савет, које представљен као званични представник српског народа у Црној Гори.<sup>386</sup> Према проценама једног дела стручне јавности сама чињеница да је нека група Срба без политичке релевантности основала Српски национални савет, не производи последицу да се због тога Срби означе и још важније третирају као национална мањина (Лутовац, 2016, стр. 416).

Нормативни оквир заштите националних мањина је на задовољавајућем нивоу, али су је изостало дефинисање статуса две велике групе: Срба и Црногорци српског идентитета, две групе које себе не доживљавају као националне мањине. Чини се да је цео нормативни оквир осмишљен тако да се игнорише постојање обе националне заједнице.

Поменули смо да се уставом и законом гарантује и заштита етнокултуралног идентитета и сразмерна заступљеност у представничким телима.<sup>387</sup> Једин је албанска националне мањине национална мањина имала формално обезбеђен олакшан пут за улазак у законодавно тело. Албанска национална мањина је једина мањинска заједница која је према

---

<sup>384</sup> Република Црна Гора према званичним подацима пописа из 2011. године има 620 029 становника међу којима су регистроване 24 различите националне припадности, где ниједна национална заједница нема апсолутну већину. Према тумачењу поменутог пописа већинско становништво чине: Црногорци са учешћем од 44,98%, а друга по величини етничка заједница су Срби са учешћем од 28,73%. Остале етничке групе, односно националне мањине су: Бошњаци са процентуалним учешћем од 8,65%, Албанци са процентуалним учешћем од 4,91%, Муслимани са процентуалним учешћем од 3,34% и Роми са процентуалним учешћем од 1,01%. Остале националне припадности са процентом мањим од 1% су: Југословени, Босанци, Бошњаци/Муслимани, Црногорци/ Муслимани, Црногорци /Срби, Горанци, Муслимани/ Бошњаци, Муслимани/Црногорци, Срби/Црногорци, Турци, Египћани, Италијани, Македонци, Мађари, Муслимани, Немци, Руси, Словенци, Хрвати. *Извештај о развоју и заштити мањинских народа и осталих мањинских заједница у 2011. години*. Преузето, 25.јуна 2013. године, са [www.gov.me](http://www.gov.me).

<sup>385</sup> *Zakon o izbor narodnih poslanika*, чл. 94, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 46/2011

<sup>386</sup> Реакције су у црногорској јавности биле врло бурне, Демократска српска странка, Народна странка и Српска народна странка оцениле су да је реч о скандалу, будући да су Срби у Црној Гори државотворни народ. Основан Српски национални савет у Црној Гори.(28. сеп 2008. године) *РТВ*. Преузето 15 јануар 2021. године, са [https://rtv.rs/rsn/region/osnovan-srpski-nacionalni-savet-u-crnoj-gori\\_84013.html](https://rtv.rs/rsn/region/osnovan-srpski-nacionalni-savet-u-crnoj-gori_84013.html)

<sup>387</sup> Устав Црне Горе гарантује права на представљеност националних мањина на националном и на локалном нивоу тамо где чине значајан део становништва. *Ustav Crne Gore*, čl.79, stav 9, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 01/2007.

Закону о изборима одборника и посланика<sup>388</sup> једина имала прилику да оствари законом гарантовано право које подразумева следеће: издвојена бирачка места у којима доминантно живе припадници албанске националности и са којих се директно бирало четири или пет представника (број је више пута међан допунама изборног закона). На тај начин је посебно уважавана изборна воља албанских бирача који су пак могли да се одреде или за своје националне партије или за остале партије у понуди. Крајњи производ оваквог система је био да половину расподељених мандата најчешће добије Демократска партија социјалиста, владајућа партија у Црној Гори, што је говорило о склоности дијела албанских бирача да не гласају за своје националне партије, што је често изазивало негодовање албанских представника који су захтевали ексклузивна резервисана места за албанске националне мањине (Комар, 2011, стр. 18). Након промене изборног закона 2011. године укида се цензус од 3% за политичке странке национални мањина, предвиђена је посебна афирмативна мера за хрватску националну мањину у Црној Гори<sup>389</sup>, а остале националне мањине имају право да учествују у расподели мандата уколико освоје више од 0,7%. Променом закона нису предвиђене никакве мере за Србе као националну заједницу, све афирмативне мере се односе на националне мањине лији је удео у укупном становништву испод 15%.

Када је реч о Савету за националне мањине, решења за које се определила Црна Гора доста подсећају на решења из Србије, али Савети нису дефинисани експлицитно као мањинске самоуправа, као што је случај у Србији. Надлежности Савета за националне мањине подразумевају да: представља и заступа националну мањину, предлаже предлоге органима власти за унапређење положаја националних мањина, подносе иницијативу председнику Републике да се закон који нарушава права припадника националних мањина не прогласи, учествује у формирању васпитно – образовних институција, даје мишљење на предметне програме који изражавају посебност националних мањина, предлаже упис одређеног борја студената на Универзитет Црне Горе, покреће иницијативу за измену прописа и других аката којима се уређују националне мањине.<sup>390</sup> Националне савете су формирали: Албанци, Бошњаци, Муслимани и Роми.

Према проценама стручне јавности два највећа проблема са којима се суочава политика према националним мањинама у Црној Гори су спровођење законом гарантованих права, нарочиту у остваривању права на политичко представљање на локалном нивоу, као и остваривање права на сразмерну заступљеност (Ćalasan, 2017, стр. 257). Међутим, између нормираног и оног што се дешава у пракси у случају Црне Горе најбоље се илуструје у положајем дела грађана који не прихватају унификацију идентитета на основу званичних политичких критеријума, реч је о Србима и Црногорцима српског идентитета (Лутовац, 2016, стр. 418).

### *Поуке из искуства Хрватске и Црне Горе*

Нормативно-институционалном анализом елемената политичког система, као што су: карактеристике изборног система, партијског система, примена механизма позитивне дискриминације, улоге политичких партија, закључујемо следеће: иако све три земље имају заступљен пропорционални систем политичке репрезентације и примену механизма позитивне дискриминације, манифестује се различит степен утицаја представника националних мањина, али и степена интеграције националних мањина. На основу компаративне анализе поменуте три земље закључујемо да је степен политичке моћи, тачније уцењивачки потенцијал странака националних мањина, у Србији је знатно већи него парламентарних заступника у Хрватској. Један од узрока је и примена различитих

<sup>388</sup> Ради се о изборном закону који је био на снази до 2011. године

<sup>389</sup> Хрватска национална мањина стиче право на један мандат уколико освоји 0,35% важећих гласова. *Zakon o izbor narodnih poslanika, član 94, Službeni list Republike Crne Gore*, br. 46/2011

<sup>390</sup> *Zakon o manjinskim pravima i slobodama, Službeni list Republike Crne Gore*, br. 31/2006.

механизама позитивне дискриминације и различитих модела изборног система. На примеру Хрватске смо показали да примена механизма загарантованих места у парламенту и њихово бирање по већинском систему умањује уцењивачки потенцијал странака националних мањина, самим тим и могућност већег утицаја на доношење одлука. Упркос чињеници да у случају Црне Горе представници националних мањина узимају учешће у власти, степен утицаја представника националних мањина, услед постојања преобладајуће партије, сведен је на минимум.

Као други налаз компаративне анализе издвајамо потврду Кимликине хипотезе о томе како се перципирају интеграција националних мањина, али и међуетнички односи генерално у посткомунистичким/постсоцијалистичким друштвима. У сва три одабрана примера се националне мањине, тачније заједнице које не деле порекло са доминантном групом, доживљавају као нелојалне; 2) међуетнички односи се посматрају као игра нултог збира; 3) решавање статуса националних мањина се посматра искључиво кроз призму националне безбедности (Кимлика & Опалски, 2002) и (Кимлика, 2009). Додали бисмо још и следеће, у сва три друштва владају начела друштвеног детерминизма, упркос прокламованим опредељењима, не уважава се вишеструкост идентитета и не инсистира се на интеркултуралном дијалогу. Уз напомену да је Хрватска остварила најбоље ефекте у погледу интеграције националних мањина, али нисмо сигурни да је то довољно да умањи ризик од *повратног таласа*.

Постоје различите процене о успеху и позитивним ефектима институционалних решења у Хрватској. Власти у Хрватској су покушале да Већа националних мањина учине институцијама које ће артикулисати посебне интересе националних мањина на локалном нивоу и у томе су делимично и успеле. Можемо се сложити са оценом да су Већа националних мањина и Савет за националне мањине одиграли позитивну улогу у процесу интеграције националних мањина, нарочито у погледу укључивања мањинских представника у јавни живот. Изазови који остају пред Хрватском јесу пре свега питање интеграције српске заједнице, али и повећање капацитета локалних власти да одговоре на потребе националних мањина. Не можемо се сложити са проценама је степен демократизације хрватског друштва, који је неупитно већи него у случају Црне Горе и Србије, довољан разлог да се укину мере које олакшавају политичко представљање националних мањина. Подсетићемо на налазе из првог дела рада, интеграција националних мањина није питање националне стабилности, друштво уређено према демократским начелима тежи остварењу политичке једнакости и уважава право етнокултуралних група да заступају своје интересе. Испитујући случај Хрватске, закључујемо да је деловање и утицај странака националних мањина ограничен, за разлику од Србије где ове партије имају доминантан утицај. Односно странке националних мањина не црпе своју моћ из етничког расцепа, као што је то случај у Србији. Један од узрока је свакако и дизајн изборног система, јер се на изборима за представнике националних мањина не бирају странке већ кандидати. Улогу главних генератора за артикулацију интереса националних мањина су институције на локалном нивоу – Већа националних мањина, чиме се остварује двострука добит. Прво, имајући у виду представљена начела интеграције, реч је о приступу који остварује боље резултата и не води ризику да се мањинско питање политизује на национално нивоу и учини припаднике националних мањина таоцем интереса политичких елита, без обзира да ли је реч о већини или мањини. Не тврдимо да се овај ризик у потпуности искључује, али се своди на разумну меру. Друго, нешто о чему смо већ расправљали, локални ниво власти има већи потенцијал да одговори на потребе националних мањина, јер је реч о нивоу власти који је најближи грађанима и који је највише упућен у потребе и интересе грађана. Наравно, не говоримо о постојећим капацитетима локалних власти, већ о потенцијалу који поседују.

Коначно систем резервисаних места, уз све недостатке које поседује, постиже боље ефекте када је реч о укључивању националних мањина у јавни и политички живот. Он носи



ризике од превелике пацификације националних мањина (Марковић, 2013) али помаже да се националне мањине учине конструктивним елементом политичке заједнице. Потребно је размислити о систему резервисаних места у случају Србије јер омогућава представљање малобројних и територијално дисперзираних мањина.

Случај Црне Горе је доста специфичан. На основу изнете анализе система заштите националних мањина Црне Горе можемо закључити да су уложени напори да се питање интеграције реши, макар на нормативном нивоу. Међутим, увид у законска решења Црне Горе и третирање Срба и Црногораца српског идентитета, јасно говори да је на делу политика прикривања/ негирања етничких разлика. Јасно је да то није одрживо, нити сврсисходно решење. Политички представници владајуће партије покушавају да избегну етничке поделе друштва и власти, инсистирајући на грађанској оријентацији владајућих политичких странака. Систем мањинске заштите у Црној Гори има доста сличности са Србијом, јер и у овој држави националне мањине делују преко представника мањинских политичких партија, које су исто као и у Србији, моноетничке и представљају интересе искључиво своје националне заједнице. Слично је и устројство савета националних мањина, централизовани су и бирају се на националном нивоу. Међутим, утицај ових политичких партија, као и свих других мањих партија у партијском систему где јасно доминира једна странка, је изузетно ограничен. Ове сличности између Србије и Црне Горе можемо тражити и у томе што су обе земље биле под утицајем Савезног закона о заштити права и слобода националних мањина, уз напомену да је Црна Гора након распада Заједнице ипак донела нов закон који регулише ову област, док је Србија само интегрисала савезни закон у свој правни поредак, објаснили смо низ проблема који је проузроковао овај непромишљен потез.

## **5.2 Препоруке за унапређење политика интеграције у Републици Србији**

Тема овог дела рада је да се понуде препоруке и конкретне мере како би се створили услови за равноправно остваривање права националних мањина и како би се политика према националних мањина ускладила са начелима и принципима интеграције. У потрази за новим стратегијама интеграције ослонићемо се на три извора истраживања. У првом кораку ћемо преваходно корисити налазе истраживања до којих смо дошли током израде овог рада. Затим на налазе истраживања других аутора и организација које су се бавиле проценама и оценама ефеката мањинске политике у Србији. Као трећи извор у формулисању препорука послужиће нам компаративна анализа остваривања права националних мањина у другим земљама региона. У првом кораку ћемо дефинисати препоруке општег типа чија је примена и предуслов за спровођење политике интеграције у складу са демократским начелима. Из сваке опште препоруке настојаћемо да изведемо конкретне мере и решења која би допринела да се постојећа решења ускладе са дефинисаним начелима политике интеграције.

### *Промовисање начела интеграције*

Став да је политика интеграције у Републици Србији изграђена на начелима сегрегативног мултикултурализма потврђена је и у случају овог рада. Мањинска и људска права у Србији се посматрају пре свега кроз призму демократске стабилности, интегративни потенцијали мултикултуралности се не препознају, а међуетнички односи се посматрају као игра нултог збира- сваки уступак се тумачи као пораз, а компромис се доживљава као издавање принципа.

Анализа законског и институционалног оквира Републике Србије нам је јасно показала да од шест прокламованих начела политика интеграције, само два начела поштују у потпуности један се поштује делимично док се два не поштују уопште. Налази до којих смо дошли изучавајући уставни и законски оквир нам говоре да се начело добровољне самоидентификације поштује у целости, док се начело вишеструкости идентитета не поштује, нити афирмише. Сазнања до којих смо дошли нам јасно указују на то да се не

уважава динамична природа националног идентитета и да је друштвени детерминизам и даље доминантна парадигма у поимању међуетничких односа.

Потребно је у правни оквир ускладити са начелима вишеструкости идентитета што подразумева да се правно регулише могућност да се људи изјашњавају као носиоци два или више етнокултуралних идентитета.

Унапређење политике интеграције у Србији подразумева пре свега улагање напора да се доврши започети процес демократизације друштва. Немогуће је говорити о примени начела демократске политике интеграције без унапређења демократских процеса у друштву и јачање институција, што у коначном треба да допринесе стварању функционалне демократске државе која располаже капацитетима да прокламована права спроведе, али и заштите од злоупотребе.

Начело равноправности се у Србији поштује делимично. Изнету тврдњу аргументујемо налазима до којих смо дошли у истраживању да немају све националне мањине, а ни појединци унутар заједница, једнаке могућности да законом гарантована права остваре. Политика интеграције мора бити резултат свепожимајућих секторских политика које морају бити засноване, не на идентичном третману, него на диференцираном приступу који подразумева уважавање различитих интереса и потреба који постоје међу националним мањинама. Начело равноправности подразумева не да се сви третирају на исти начин, него да се уваже различите позиције, искуства, потребе и интереси које има свака заједница. У случају Србије је то од посебног значаја, јер је регистровано преко двадесет националних мањина, чији се положај, капацитети и интереси значајно разликују. Са аспекта политике интеграције, приступ досадашњих власти се огледа у томе да се равноправност постиже тако што се свим националним заједницама гарантују иста права, иако је јасно да предвиђени законски оквир кројен по потребама бројних и територијално концентрисаних националних мањина. Налази до којих смо дошли увидом у остваривање права на културну аутономију и права на политичко представљање указују да то да је правни оквир преамбициозно осмишљен. Овакав приступ се може тумачити као настојање Србије да одговори захтевима међународне заједнице, али и да са себе скине терет ауторитарног национализма.

Начело интеракције није препознато чак ни као формално прокламована вредност. Само летимичан увид у законска решења и програмска начела странака показује да се вредности интеркултуралности не препознају, а међуетничка сарадња се не афирмише. Потребно је осмислити политике које ће афирмисати интеракцију између доминантне, српске нације и националних мањина, али и међу самим националним мањинама. Потребно је осмислити механизме који ће информисати и сензибиласти већинско становништва како би препознали потребу и неопходност мултикултуралног карактера друштва. Начело интеракције подразумева да постоје механизми интеграције које су усмерене и ка већини, а не само ка мањини.

Коначно културни плурализам и интеркултурални дијалог као вредности нису препознате ни у законима, ни у раду институција, ни у програмима странака. Плуралност и флуидност култура негирају подједнако и припадници већинске и припадници мањинске нације. Да би се негова интеркултурални дијалог потребно је да се напусти друштвени детерминизам, што ће бити највећи изазов. Како би се напустио друштвени детерминизам, који је врло дубоко усађен у правни оквир, потребно је да се међуетнички односи у Србији не посматрају као игра нултог збира и да се интеркултурални дијалог не перципира као претња по национални идентитет и културу и као ризик од асимилације.

## *Препоруке за унапређење законског и институционалног оквира*

У стручној јавности постоји сагласност око тога да Устав представља задовољавајући правни оквир за заштиту права националних мањина и да је у складу са међународним стандардима који уређују ову област. Непотпуна примена уставом и законом гарантованих права остаје као изазов. Одређене одредбе Устава, односно прописана права, нису у довољној мери разрађена нижим правним актима, законима и подзаконским актима, што уводи велику конфузију око тумачења садржине права. Правне празнине и изостанак законских аката отварају врата за селективну примену права, чиме се крши начело равноправности.

Постоје два разлога неефикасне примене законом гарантованих права: први, изостаје разрада у подзаконским актима, садржина и обим права су предимензионирани и не одговарају ни капацитетима државе ни капацитетима институција које представљају националне мањине, пре свега се мисли на националне савете (FORUM Policy Paper, стр. 15). Изостанак подзаконских аката се може тумачити као недостатак политичке воље да се дата област уреди на системски начин. Потребно је донети подзаконске акте који недостају како би се створили услови да се прокламована права и спроведу.

Истраживање које је спровео Институт друштвених наука упозоравају да велики део припадника националних мањина оцењује да не остварује или делимично остварује законом гарантована права. Индекси интеграције које смо представили нам показују сличне налазе, уз напомену да се ситуација доста разликује од мањине до мањине. Оправдано је претпоставити да ова *лоша оцена* остваривања права може бити и резултат недовољне информисаности националних мањина о правима која су им нарасполагању. Док други узрок готово сигурно лежи у чињеници да органи државне управе нису довољно сензибилисани и /или обучени да гарантовано право и примене (FORUM Policy Paper, стр. 15). Генерални је утисак да државни органи делају реактивно, уместо да преузму активну улогу у креирању и спровођењу политика и мера интеграције. Ово је нарочито случај у остваривању прва националних мањина ван територије Војводине. Потребно је локалним самоуправама у мултиетничким срединама пружити помоћ да развију механизме који могу да обезбеде примену права и то у складу са потребама локалне заједнице. Имајући у виду селективну примену прописа, неопходно је се размотри увођење санкција за органе државне управе који игноришу и/или крше законом гарантовано право.

Видна је разлика у остваривању права националних мањина на територији Војводине и ван ње. Као што смо већ напоменули, АП Војводина има развијенији сет институција када је реч о остваривању права националних мањина и један од разлога је и то што су органи покрајинске администрације имају више искуства у раду у остваривању ових права, па су самим тим и више сензибилисани за ово питање. Потребно је да добра пракса доношења и спровођења прописа из покрајинске администрације *уведе* у локалне самоуправе ван територије Војводине. Потребно је пружити подршку локалним самоуправама које немају искуства са радом у овој области да ојачају своје капацитете.

Први корак у унапређењу политике интеграције би био ускладити уставни и законски оквир и уклонити правне недоречености и контрадикторности. Процес усклађивања треба искористи да се законска решења уреду у складу са начелима интеграције, у првом реду мислимо поштовање начела равноправности и то применом диференцираног приступа. То подразумева да се правни оквир и механизми спровођења осмисле у складу са различитим потребама националних мањина и одустати од политике великих бројева. Диференциран приступ мора бити основно начело приликом креирања мера у области културне аутономије и политичког представљања. То значи да се законска решења осмисле тако да припадницима националних мањина понуде различите начине да своја права остваре.

Примена диференцираног приступа подразумева да се промени устројство националних савета националних мањина. Односно да се поред постојећег модела, избор националних савета само на републичком нивоу, уведе и модел избора мањинских самоуправа на локалном нивоу. Централизовано устројство мањинске самоуправе поузрокује две негативне последице. Из поглавља када смо говорили о остваривању права на аутономију показали смо да немају све националне мањине једнак приступ правима, међутим немају ни сви припадници унутар једне заједнице једнак приступ правима. За постојећи систем мањинских самоуправа територијални распоред припадника националних мањина је огроман изазов. Представници националних савета се начелно залажу да сви припадници националне заједнице коју представљају буду равноправни у остваривању права, али у пракси више су заинтересовани за оне који живе на сконцентрисано и у значајнијем броју на одређеној територији. Односно насеља са мањим бројем припадника дате националне мањине немају исти третман јер представљају једну врсту *пасивног* капитала у политичком смислу (Башић & Пајванчић, 2006, стр. 138).

Друга негативна последице централизованог устројства јесте немогућност да припадници националних мањина непосредно учествују у процесу доношења одлука у питањима која су кључна за заштиту и развој етнокултуралног идентитета. Зато је потребно размотрити модел бирања мањинских самоуправа на локалном нивоу. Да подсетимо укратко на налаз компаративне анализе, модел у Хрватској, бирање националних већа на локалном нивоу ефикасније одговара на потребе националних мањина и одликује се већим степеном инклузивности у односу на централизовани модел у Србији.

Бирање националних савета на локалном нивоу би подразумевао да се напусти постојећи модел избора националних савета искључиво на републичком нивоу. Као алтернативу постојећем начину избора Башић предлаже примену једне врсте мешовитог изборног система који подразумева избор локалних мањинских самоуправа на директним изборима у оквиру локалних заједница. Други корак јесте посредан избор националне мањинске самоуправе на скупштини коју би чинили сви чланови локалних мањинских самоуправа (Башић & Пајванчић, стр. 139).

Овакав модел мањинске самоуправе би обезбедио механизме за непосредно учешће припадника националних мањина у процесу доношења одлука и постојали би институционални услови да се политика у области културне аутономије прилагоди потребама локалних заједница у којима живе припадници националних мањина. Друга предност овог модела је што оставља могућност малобројним заједницама које немају капацитета да бирају националне савете на републичком нивоу да бирају само локалне мањинске самоуправе. Овим приступом би се ублажили ефекти *политике великих бројева* која се примењује у Србији.

Недостатак предложеног модела општинских мањинских самоуправа и деконцентрација овлашћења коју она подразумева није препозната као законска могућност и за њу не постоје институционалне претпоставке ни инфраструктура. Други, недостатак, како сам аутор истиче, се односи на изазове које намеће недостатак политичке одговорности. Примена предложеног модела „захтева одговорност политичких елита националних мањина које треба да се одрекну потпуне контроле над културним и политичким животом заједнице чије интересе заступају, али и осмишљену политику државе на изазове мултиетничности.“ (Башић & Пајванчић, 2015, стр. 142).

#### *Препоруке за унапређење политичке представљености националних мањина*

Анализирати различите моделе остваривања прва на политичко представљање, попут резервисаних места у Народној скупштини. Налази до којих смо дошли током компаративне анализе права на политичко представљање јасно показују да је систем резервисаних места, уз

све мане које има, ипак решење које највише одговара потребама и интересима малобројних и територијално раштрканих заједница.

Потребно је извршити ревизију изборног законодавства и то у више корака. Прво, укинути законску одредбу која подразумева да представници националних мањина и представници већине сакупљају исти број потписа (десет хиљада потписа). Због огромног броја злоупотребе права на политичко представљање националних мањина и масовног кршења законских процедура треба умањити број потписа подршке за све листе које се кандидују, имајући на уму да се не може прописати исти број и за припаднике националних мањина и за већинске странке.

Друго, злоупотребе права на политичко представљање националних мањина налажу да се јасно утврде критеријуми на основу којих се нека странка проглашава политичком странком националне мањине и да се свака злоупотреба афирмативне мере санкционише законом.

Треће, креирати изборни систем тако да се афирмише међуетничка сарадња, али не само кроз склапање коалиција између различитих етничких заједница већ афирмацијом мултиетничких странака. Потребно је осмислити изборни систем у коме етнички расцеп неће бити извор политичке моћи.

Четврто, размотрити увођење мешовитог изборно система на републичком нивоу и покрајинском нивоу. Формирање изборних јединица на нивоу општине доприноси томе да се више припадника националних мањина кандидује, али и буде изабрано на нивоу општина. Такође се овим приступом ојачава институт политичке одговорности, јер постоји јасна веза између изабраних кандидата и бирача, што би требало да допринесе повећаној политичкој одговорности, али и позитивној селекцији кандидата унутар политичких странака.

Пето, ојачати капацитете моноетничких странака да изађу из етничких оквира. Како би се то постигло потребно је да странке у својим политичким програмима, подразумевају се и страначки и изборни програми, афирмишу вредности културног плурализма, да се ослободе окова националистичке парадигме и да негују вредности интеркултуралног дијалога.

Шесто, ојачати политичке странке националних мањина да у своје програме укључе питања од општег друштвеног значаја и да афирмишу дијалог унутар националне заједнице.

#### *Препоруке за остваривање права на културну аутономију*

Целокупну област културне аутономије је потребно усагласити са начелима интеграције. Имајући у виду да начела интеграције нису препозната на нивоу закона и институција није изненађујуће што иста изостају у секторским политикама. Ни образовна ни културна политика у Србији не афирмишу вредности интеркултуралног дијалога и сарадње. С обзиром на то да је усклађивање образовне и културне политике са начелима интеграције тема која захтева сопствено истраживања и да се предмет истраживања овог рада не односи директно на ово питање, навешћемо само неке препоруке за које претпостављамо да се могу применити у кратком временском року. Како би се афирмисале вредности интеркултуралног дијалога, потребно је учинити културе националних мањина *видљивијим*. То подразумева да се примене три групе мера. Прво, да се у наставне планове и програме укључити информације о доприносу националних мањина култури и историји земље (FORUM Policy Paper, стр. 42). Друго, приликом креирања културне политике више пажње усмерити на вредности интеркултурализма и промовисати примере успешне етничке сарадње у области културе. Треће, приликом медијског извештавања промовисати мултиетничност друштва и више информисати припаднике већинске нације о доприносу мањинских култура.

Међутим пре свега је потребно да се ускладе сви законски акти који уређују област културне аутономије. Усклађивање правних аката подразумева да се садржина, обим и начин остваривања права ускладе између закона који дефинишу права националних мањина, попут Закона о заштити права и слобода националних мањина и закона о националним саветима, са секторским законима који регулишу области образовања, службене употребе језика и писма, информисање и културу.

Други корак је обезбедити доследну примену закона нарочито у области образовања. Како би се унапредило образовање националних мањина потребно је обезбедити уџбенике за наставу на језицима националних мањина, нарочито у случају албанске националне мањине, која се суочава са највећим дефицитом уџбеника. Осмислити континуирану обуку наставника који одржавају наставу на језику националне мањине како би се обезбедио висококвалификовани наставни кадар у школама, коначно убрзати процедуру признавања и нострификације диплома (FORUM Policy Paper, стр. 53).

Побољшати учење српског језика као нематерњег језика и изградити посебан програм и методологију учења српског језика као нематерњег за потребе образовања припадника националних мањина чији језик не спада у категорију словенских језика (FORUM Policy Paper, стр. 15). Увести учење језика друштвене средине у мултиетничким срединама, ако не као обавезни онда макар као изборни предмет.

Образовне политике се морају осмислити тако да испуњавају два циља: допринесе очувању посебности националних мањина, али и интегрисању мањина у друштво. Принципи на којима почива образовна политика су исти као и у свим другим областима, не препознају се интегративна својства мултикултурализма. Образовни процес мора бити осмишљена тако да оспособи националне мањине да се интегришу у друштво, а не да буде средство затварања националних заједница у етничке оквире. Потребно је да се поред постојећег модела образовања националних мањина искључиво на језику националне мањине, уведе и билингвално образовање на српском и матерњем језику. Двојезични систем образовања се у Србији већ примењује, постоје школе које одржавају наставу на два језика, попут српског и енглеског, или на мађарском и немачком, тако да не видимо препреке да се исти модел примени и за двојезично образовање на српском језику и језику националне мањине.

Трећи корак, је обезбедити доследну примену прва на службену употребу језика и писма. Прво, да се уведе мањински језик као службени језик у општинама где за то постоје законски услови. Обезбедити техничке, финансијске и све друге услове да локалне самоуправе законом гарантована права и спроведу. Али и афирмисати двојезичност у општинама где су националне мањине већина.

Четврти корак, се односи на унапређење система информисања националних мањина на матерњем језику. Обавештавање на језику националних мањина је угрожено са више процеса. Прво, приватизација медија није довела до остваривања прокламованих циљева о унапређењу обавештавања на језику националних мањина нити се смањило утицај државе на ово питање. Медији националних мањина немају капацитет да издрже тржишну утакмицу, у великој мери захваљујући процесу приватизације и зато највећи број њих зависи од државних субвенција и додатних извора финансирања (пројекти, донације и сл.).<sup>391</sup>

Уједначити остваривање права на обавештавања између националних мањина које живе у Војводини и остатка Србије. Пре свега кроз поштовање законске обавезе РТС-а да извештава о питањима која су од значаја за националне мањине.

---

<sup>391</sup> Многи медији су приватизовани, њихова имовина, посебно некретнине, преузета, а они сами или угашени или сведени на минимум функционисања. Један од разлога јесте то што ти медији немају капацитет да издрже тржишну утакмицу (FORUM Policy Paper, стр. 46)

На наредним странама ћемо образложити зашто сматрамо да би увођење мултиетничких странака могло да буде једно од решења да се умањи негативан утицај политичких странака на процес интеграције националних мањина.

### **5.3 Формирање мултиетничких странака као шанса за унапређење међуетничке сарадње у Републици Србији**

Сегрегативни мултукултурализам је у Србији довео до хомогенизације етничких заједница која је узрокована сталном борбом мањинског и већинског национализма. У таквим околностима мањински лидери преузимају контролу над процесом управљања развоја идентитета заједнице, док је степен укључености самих припадника националних мањина у процес доношења одлука сведен на минимум. Не постоје услови ни механизми за усаглашавање реалних друштвених потреба и интереса између већине и мањине, већ се све своди на политичку нагодбу лидера водећих политичких странака. Све наведено указује на велики демократски дефицит са којим се суочава Србија. Припадници националних мањина се осећају отуђено и од политичког процеса и од вођства странака. Недостак легитимитета и политичке одговорности није нешто што карактерише само националне мањине. У Србији се скоро две деценије говори о *партократији*, уместо о демократији (Орловић, 2008). Тако да било какве тенденције доминације унутар мањинских заједница треба посматрати из овог угла.

Политичким простором Србије владају моноетничке странке. Моноетничке странке црпе моћ из етничког расцепа, не препознају интеграционе потенцијале мултикултурализма и међуетничке односе посматрају као игру нултог збира.

Мултуетничке странке у Србији су реткост, много су чешће мултиетничке коалиције. Две странке смо класификовали као мултиетничке, Лигу социјалдемократа Војводине и Социјалдемократску партију Србије. Интеграциони потенцијал Лиге социјалдемократа Војводине пропорционалан чињеници да је реч о регионској странци. Међутим интеграционе потенцијале Социјалдемократске партије Србије не можемо још са сигурношћу утврдити, јер је реч о странци која нема тако дуг политички стаж, барем не у овом формату. Значајност Социјалдемократске партије Србије се огледа у томе што је реч о јединој мањинској странци која је напустила етничке оквире и формирала странку која се нужно не обраћа само представницима националних мањина и која је успела да понуди политички програм који ће привући и припаднике већине. Јасно је да највећи део подршке ове странке јесте и даље бошњачка национална мањина, али сама чињеница да постоји једна странка која је искорачила ван етничког расцепа, и у томе успела је охрабрујућа. Проблем монопола политичких странака над националним питањем се увек мора посматрати у ширем друштвеном и политичком контексту, реч је само о пресликаном политичком обрасацу којем су склоне и већина и мањина, што се и уклапа у теоријску матрицу која је прихваћена у овом раду, свака форма мањинског национализма је само одговор на већинско грађење нације

Са аспекта политике интеграције мултиетничке странке су добор решење из два разлога. Прво, јер предвиђају сарадњу различитих етничких заједница, друго јер по својој природи афирмишу интеркултурални дијалог у друштву. Политике интеграције имају за циљ да спрече сегрегацију етнокултуралних група и створе услове за развијање мањинско-већинске сарадње. У случајевима када доминирају етничке поделе у друштву то није лак задатак, јер и већина и мањина инсистирају на постојећим разликама и затварају круг око себе чиме отежавају и спречавају интеракцију. Унапређење положаја националних мањина није могуће постићи уколико је то на рачун укупне друштвене и политичке стабилности, у фокусу морају бити међунационална и интеркултурална сарадња, а управо то афирмишу мултиетничке странке. Мултиетничке странке су најчешће окупљене око једног циља, а то је

превазилажење етничког конфликта, док мотивација странака да уђу у коалицију може бити само формирање владе (Hogowitz, 1985, p. 303). Мултиетничке странке делују позитивно на партијски систем јер не афирмишу поделе и разлике.

Највећи изазов овим странкама јесте способност да константно и подједнако представљају интересе различитих етничких заједница. (Bieber, 2008, p. 15). Друго, услед фузије различитих националних интереса, поставља се и питање етничке подршке, да ли ће бирачи знати да препознају своје интересе у агендама ових странака.

Да ли ће доћи до настанка мултиетничких странака зависи од више фактора. Прво, да ли се етнички расцеп пресликао на партијски систем, уколико јесте, шансе за то су јако мале. Друго, потреба за мултиетничким странкама неће бити тако ургентна уколико већинске, *mainstream*, привлаче гласове и кандидате националних мањина. Уколико постоје већинске странке које се одликују високим нивоом инклузивности потребе за мултиетничким странкама нестају. Треће, дизајн изборног систем, може позитивно утицати на формирање мултиетничких странака, креирањем изборних јединица у којима ће гласачи потицати из различитих етничких заједница.

Шанса за формирање мултиетничких странака у Србији, уз постојећу доминацију моноетничких странака је врло мала. С друге стране, усвојена начела мултикултуралности која су јасно утврђена и законским и институционалним оквиром, исто отежавају формирање мултиетничких странака. Усудићемо се рећи да је шанса за формирање ових странака додатно угрожена и бројним изневереним договорима унутар мултиетничких коалиција. Постојећи изборни систем погодује моноетничким странкама, како мањинским тако и већинским, јер чува њихове привилегије и дестимулише их да раде на друштвеном интегрисању припадника националних мањина, стога је потребно извршити промену изборног система како би се ублажиле етничке поделе и како би се мотивисало формирање мултиетничких странака и друштвена интеграција припадника националних мањина. У недостатку формирања мултиетничких странака укључивање припадника националних мањина у већинске странке би исто имало балоготворно дејство на процес интеграције.

## 6.0 ЗАКЉУЧАК

Грађење идентитета српске државе и српског народа кроз ратове је постала страховита препрека демократској трансформацији друштва, али и поставило превелике препреке за развијање интеграционих потенцијала унутар србијанског друштва. У околностима постконфликтног друштва културни плурализам и интеркултуралност се тумаче као двострука завера, прво против доминантне нације, али и против мањинских група. На примеру републике Србије су се јасно показале све негативне импликације и ограничености концепта национално-хомогене државе.

Поступак доказивања основне хипотезе изнете у раду подразумевао је да се уради анализа и оцена остваривања права на културну аутономију као важног сегмента друштвене интеграције, затим и анализа остваривања права на политичко представљање као важног елемента политичке интеграције. Показали смо да кључну улогу у том процесу имају управо политичке странке, односно политичке странке националних мањина као главни генератори интереса мањинских заједница. У раду је доказана општа хипотеза: изабрани модел остваривања права на политичко представљање националних мањина, примарно путем политичких странака националних мањина, није допринело повећању степена интеграције националних мањина, смањењу социјалне дистанце и развијању интеркултуралне сарадње. У странама које следе ћемо сумирати појединачне налазе који су нас у коначном довели до потврде изнете опште хипотезе.



Политика интеграције националних мањина у Србији је политика великих бројева и заснована је на начелима сегрегативног мултикултурализма. Политичке елите и мањине и већине су мултиетничност Републике Србије видели као претњу по национални идентитет и опстанак националних заједница. Политика сегрегативне мултикултуралности је устоличена и званично призната као модел уређења друштвених односа доношењем Устава Републике Србије 2006. године и проглашењем Републике Србије државном српског народа и осталих грађана који живе на њеној територији. Овај принцип се касније пресликао у сва законска решења која су следила а која су детаљно анализирана у трећем делу рада.

У другом делу рада су дефинисани основни принципи и начела политике интеграције. Циљ овог дела рада је био да се тврде основни индикатори који су послужили приликом оцене ефеката политике интеграције националних мањина у Републици Србији. Анализа законодавног и институционалног оквира је показала да политика интеграције у Србији јасно поштује једно начело, реч је о начелу добровољне самоидентификације, делимично се поштује начело равноправности и начело делотворног учешћа. Уводом у етничку структуру закључили смо да вишеструкост идентитета као начело није препознато, ни на законском, ни на оперативном нивоу. Такође се принцип интеркултуралне сарадње не препознаје као вредност и законска решења не предвиђају никакве мере за промоцију интеркултуралности.

Анализом етничке структуре становништва утврдили смо да се Република Србија може сврстати у мултиетничку државу. Уз важну напомену да се реална слика о етничкој структури становништва може сагледати тек на нивоу општина и насеља. Етничка структура Србије се након 2000. године мењала под утицајем демографских и недемографских фактора. Распад СФРЈ и ратови деведесетих година су великој мери утицали на етничку структуру Србије, и то двојако. Прво, на бројчаном и статистичком нивоу, у смислу броја припадника унутар једне заједнице, друго, рат је направио и разлику у статусу етничких заједница, који је касније имао далекосежне последице на креирање политике интеграције.

Етничка хетерогеност друштва се јасно уочава на регионалном нивоу, највећа разлика је између територије АП Војводине и остатка Србије. У Војводини је удео мултиетничких општина и насеља знатно виши у поређењу са Санџаком или Рашком области или Прешевском долином, односно Југом Србије. Имајући у виду наслеђе које постоји са бошњачком и алабанском заједницом, ова географско-просторна сегрегација се показала као отежавајући фактор за развијање међуетничке сарадње између припадника српског, већинског народа, и албанске и бошњачке заједнице. Коначно, имајући у виду етничку структуру становништва у Војводини, може се претпоставити да су предуслови за развијање успешне политике интеграције повољнији у односу на остатак Србије. Анализа ефеката политике интеграције у Војводини показује да су постигнути донети интеграције, имајући у виду и повољне историјске околности, попут историјског наслеђа, скромни. Иако је јасно да је степену остваривању права, пре свега на културну аутономију, на територији АП Војводине на вишем нивоу у односу на остатак Србије. Међутим, одмети у области развијања интеркултуралног дијалога, имајући у виду предуслове, попут историјске традиције и развијене институционалне праксе су скромни.

Закључак који се може извести увидом у етничку структуру становништва јесте да се у Србији разликују бројније и територијално концентрисане заједнице и малобројне заједнице. Постојање разлика није спорно, али је спорно што су она постала један од узрока отежаног приступа националних мањина у уживању уставом и законом гарантованих права. Територијална распрострањеност ће се очекивано показати као битан фактор како у политичком организовању националне мањине, тако и у интеграцији у институције политичког система и у институције државних органа, али и у остваривању права на културну аутономију. Мањинска политика у Србији је политика великих бројева и рађена по мери бројних, политички организованих и територијално концентрисаних мањина.

Територијално концентрисане мањине су по правилу политички организованије и лакше изврше мобилизацију бирачког тела, која би могла водити и увећаном утицају на политичко одлучивање. С друге стране, малобројност представља реалну препреку за политичку мобилизацију, али и било какав други вид организовања који би довео до активнијег укључивања у институције или остваривања значајнијег политичког утицаја мањина попут Рома, Румуна, Русина, Влаха и сл.

Компаративном методом је потврђена изнета хипотеза да се целокупна политика интеграције националних мањина мора посматрати као одговор мањинског национализма на већинско грађење нације. Кимликину тезу смо аргументовали у првом дели рада, док је у трећем делу рада и емпиријски потврђена двојако. Прво у одељку Интеграција националних мањина током демократске трансформације друштва након 2000. године, и изнова је потврђена применом индекса друштвене и политичке интеграције, али и индекса социјалне дистанце између националних заједница.

Промене након петог октобра 2000. године србијанско друштво није искористило као шансу за развијање политике интеграције засноване на принципима интеркултуралности. Усвајање Устава 2006. године и свих законских аката након тога је утабао пут сегрегативном мултикултурализму као моделу уређења друштвених односа у Србији. Приказом садржаја, начина доношења и атмосфере која је пратила формирање политике интеграције у то време је потврђена прва посебна хипотеза. Сматрамо важним и корисним да додамо да је развијање сегрегативног мултикултурализма у условима недовољно консолидованих политичких институција још више продубио јаз између етничких заједница у Републици Србији. Сегрегативни мултикултурализма као концепт подразумева поштовање аутономије националних заједница у једном друштву који се заснива на договору постигнутом између политичких елита титуларне нације и националних мањина. Али се често једна ствар заборавља, у недостатку стабилних институција да постигнуте договоре спроведу, интеграциони потенцијали друштва се разарају. Чиме се потврдила и друга хипотеза да је остваривање права на политичко представљање националних мањина довело до (не)жељене последице по стабилност друштва – политичка интеграција није допринела и већој друштвеној интеграцији мањина.

Анализом законодавног и институционалног оквира смо дошли до два главна налаза. Прво, модел сегрегативне мултикултуралности је дубоко уткан у законска решења и институционалне аранжмане. Друго, успостављени модел културне аутономије није узео у обзир интересе и потребе малобројних националних мањина, чиме је нарушено начело равноправности и начело делотворног учешћа. Одабрани модел остваривања права на мањинску самоуправу путем националних савета који се бирају само на централном, односно републичком нивоу, је отворио низ изазова и проблема, који ни након више од десет година примене нису решени, а усудићемо се рећи, ни не постоји воља да се реше. Устројство националних савета у великој мери утиче на могућност припадника националних мањина да остваре право на културну аутономију. Уколико бисмо трагали за једним кључним догађајем који је утицао да се определи за овакво решење, то би био моменат доношења Закона о заштити права и слобода националних мањина, односно пропуштање прилике да се доносе закон који би уредио надлежности и начин избора националних савета.

У одељку где смо приказали атмосферу и околности у којима су креирани зачеци политике интеграције установили смо да је управо начин избора првог сазива националних савета, који се одиграо изван законских оквира, довео у питање легитимност мањинских самоуправа као институција које треба да представља интересе целокупне мањинске заједнице. Последице оваквог потеза су биле далекосежне. Начин избора првог, затим и другог сазива националних савета је институционализовао везу између политичких странака националних мањина и националних савета, чиме се угрозило остваривање права на

културну аутономију. У првом делу рада смо закључили да је циљ културне аутономије остваривање права на самоодређење, али не начин да је у фокусу само заштита етнокултуралних идентитета. Начела интеграције налажу културна аутономија, поред пружања механизма за развијање сопствене културе и традиције, треба и да пружи адекватне механизме припадницима националних мањина да постану равноправни чланови друштва. Остваривање права на културну аутономију има огроман значај за друштвену интеграцију, али се не сме дозволити да она постане препрека друштвеној интеграцији, што се у случају Републике Србије и догодило, услед превеликог фокуса на заштиту националног идентитета на рачун интеркултуралне сарадње.

Коначно, испитивањем оцене рада националних савета међу самим националним мањинама потврђено је налаз да постојеће устројство мањинске самоуправе не доприноси остваривању права на културну аутономију. Највећи број испитаника није препознао националне савете као кључне институције у остваривању права на културну аутономију.

На крају можемо закључити да су две ствари утицале на угрожавање остваривања права на културну аутономију, самим тим и друштвене интеграције. прво, институционализована веза између политичких странака националних мањина и мањинских самоуправа је отворила пут да културна аутономија постане платформа за борбу политичких интереса мањинских странака. Културна аутономија постаје оруђе мањинских националиста чиме се трајно нарушене шансе не само за већи степен друштвене интеграције него су интеграциони потенцијали србијанског друштва сведени на недопустиво низак ниво, чиме је потврђена и четврта посебна хипотеза.

Други корак у поступку доказивања постављене опште хипотезе је била оцена остваривања права на политичко представљање, како би се утврдили ефекти политичке интеграције.

Историјски развој политика интеграције националних мањина нам показује да исти пропуст који је направљен приликом креирања законодавног оквира културне аутономије, је поновљен и приликом дефинисања начела политичке интеграције националних мањина. Кључан моменат који је довео до отварања Пандорине кутије када је реч о остваривању права на политичко представљање, јесте пропуштање прилике да се ово право и законски јасно и прецизно регулише одредбама Закона о заштити права и слобода националних мањина. Последице су биле видљиве већ на парламентарним изборима 2003. године, када су готово све националне мањине остале без изабраних представника у законодавном телу. Ово је био јасан знак упозорења да се морају увести афирмативне мере, што је и учињено 2007. године. Избором природног прага као афирмативне мере је изнова потврђено да политика интеграције националних мањина узима у обзир пре свега интересе бројних и територијално концентрисаних националних мањина.

Како би се проценили ефекти политичке интеграције и улога политичких странка у овом процесу урађена је анализа остваривања права на политичко представљање на сва три нивоа власти: републички, покрајински и локални. Налази до којих смо дошли да су и ефекти политичке интеграције скромног домета, иако постоје велике разлике између националних мањина. Политика интеграције националних мањина је углавном сведена на политичку партиципацију. Налаз до ког смо дошли анализом права на политичко представљање потврђен је током израде индекса политичке интеграције. Општи је закључак да се о политичкој интеграцији националних мањина може говорити само у случају мађарске и бошњачке заједнице. Све друге националне мањине нису успеле да досегну више од права на политичко представљање.

Израда политичке интеграције била је изазовнија од очекиваног. Увидом у структуру података закључили смо да се са сигурношћу може мерити само остваривање права на

политичко представљање. И у том случају остваривања права на политичко представљање се може исказати једино за припаднике националних мањина који се организују у политичке странке и самостално излазе на изборе. Упоређивањем индекса међу националним мањинама дошли смо до следећих налаза. Прво, непостојање нивоа покрајинских власти ван територије Војводине прави одмах разлику у степену остваривања права између припадника националних мањина са територије Војводине и ван ње. Друго, мађарска национална мањина има видно већи индекс у односу на све остале. Ово је уједно и потврда наше тврдње да је политика интеграције у случају Србије, политика великих бројева. Треће, степен интегрисаности бошњачке националне мањине је на високом нивоу. Уз напомену да не тврдимо да је степен политичке интеграције исти код Мађара и Бошњака, учешће на покрајинском нивоу је оно што прави разлику. Четврто, индекси словачке и хрватске националне мањине показују исти степен интегрисаности, иако је хрватска национална мањина окупљена око две странке, док словачка национална мањина иступа на листама већинских странака. Пети налаз важан за нашу анализу јесте слаба продорност и хрватске и мађарске националне мањине на покрајинском нивоу.

Најнижи степен политичке интеграције имају албанска и ромска национална мањина, две националне мањине које су у односу на остале у најлошијем социоекономском положају. Политичка невидљивост ромске заједнице се јасно уочава кроз индекс политичке интеграције. Политичке странке већине се не труде да укључе припаднике националних мањина као своје кандидате и то јесте велики проблем за укупну интеграцију ромске заједнице, можда и већи од тога што се Роми нису успели да остваре већи утицај преко странке ромске националне мањине.

Узрок ниског степена интеграције албанске националне мањине је повезан и са лошим односом представника локалних власти и власти у Београду. Осим Партије за демократско деловање представници других странака готово да не учествују на изборима за Народну скупштину, што имплицира да однос са властима у Београду није њихов приоритет. Међутим, забрињавајуће је што држава не нуди системско решење за демократску интеграцију албанске националне мањине.

Када смо упоредили вредности индекса остваривања права сваке националне мањине са налазима до којих смо дошли кад смо истраживали степен остваривања сваког права понаособ закључили смо да је индекс друштвене интеграције успео да илуструје разлике у степену остваривања права међу националним мањинама. Разлика између Албанаца, Рома и Мађара је очигледна. Оно што је било од суштинске важности да би утврдили у којој мери је индекс прецизан као мерни инструмент јесте да се прикажу суптилније разлике у остваривању права као што је разлика између Мађара и Хрвата, или Хрвата и Словака. Све три заједнице живе на територији АП Војводине и све имају на располагању исте институционалне механизме, међутим разлика која постоји у индексу остваривања права међу ове три заједнице је последица: територијалне дисперзираности хрватске националне мањине, али и тога што је реч о мањини коју смо класификовали као *нову* националну мањину, која није имала изграђену институционалну мрежу попут *старих* мањина. Тиме је потврђен налаз да у посткомунистичким земљама, самим тим и Србији, постоји разлика између степена остваривања права старих и нових националних мањина, упркос томе што су и једнима и другима на располагању исти закони и институције.

Други налаз који нам је потврдио индекс остваривања права јесте да постоји јасна разлика у степену остваривања права између националних мањина у Војводини и остатку Србије.

Индекс интеграције је показао високу поузданост у мерењу остваривања права на културну аутономију: Укључивање индикатора социоекономског статуса јесте приказало

реалније стање друштвене интеграције, него да се мерио само степен остваривања права из области културне аутономије. Међутим, једна од уочених слабости индекса друштвене интеграције јесте што нисмо успели да измеримо степен отворености култура националних мањина према већинској и другим културама. Један од узрока зашто ову појаву нисмо успели и квантификовати јесте и нормативни оквир који је устројен тако да начела интеркултуралности и сарадње не препознаје и не афирмише. Иако смо покушали да предупредимо наведен ризик, додељивањем највише вредности за интеркултуралне праксе, то није било довољно. Тако да се показало да индекс друштвене интеграције у ствари мери институционалну интеграцију. Пажљиво изучавање података, односно степена остваривања права утврђених индексом интеграција, нам говори да институционална интеграције не значи нужно и друштвену интеграцију. Како бисмо утврдили у којој мери је институционална интеграција допринела друштвеној интеграцији испитали смо степен социјалне дистанце између већине и мањина, али и међу самим мањинама.

Међутим, свесни овог ризика у истраживање смо, већ у првом кораку укључили и квалитативну анализу програма политичких странака, са циљем да утврдимо у којој мери се начела интеграције поштују и афирмишу. Када смо укрстили налазе до којих смо дошли анализом програма политичких странака са налазима индекса друштвене интеграције недвосмислено су потврђене две тезе. Прво, у Србији међуетничка сарадња, али и целокупан систем заштите националних мањина, почива на вредностима сегрегативног мултикултурализма. Друго, начела интеграције се нису афирмисала кроз законске одредбе, нису се афирмисала ни кроз програмска начела странака, што је коначно довело до тога да је превелик фокус на заштиту етнокултуралних идентитета, ако није угрозио, онда сигурно је успорио процес интеграције националних мањина у друштво. Чиме смо потврдили и трећу хипотезу.

Имајући на уму да са индексом друштвене интеграције нисмо могли да измеримо степен отворености култура националних мањина према већинској и другим културама одлучили смо се да прикажемо и етничку дистанцу међу националним заједницама како бисмо и у последњој равни могли да сагледамо односе међу националним заједницама. Налази су пре свега потврдили општу хипотезу да изабрани модели политичког представљања мањина и остваривања права на културну аутономију нису произвели жељене ефекте: повећан степен интеграције мањина и смањење етничке дистанце међу националним заједницама. Резултати истраживања су показали висок степен социјалне дистанце не само између припадника већине и мањине, него и међу самим мањинама.

Индекс политичке интеграције је потврдио већ неколико пута поменут налаз да постоји велика разлика међу националним мањинама које су бројне и територијално концентрисане и малобројних и дисперзираних мањина. Такође је потврђена хипотеза да је политичка интеграција националних мањина ограниченог домета и да се углавном своди на остваривање права на политичко представљање у представничким телима. Док је учешће у власти могуће само у локалним самоуправама где чине већину становништва. Када је реч о учешћу на власти на републичком нивоу, али исто важи и за покрајински, а у великом броју случајева и за локални ниво, ситуација се разликује од избора до избора и од политичке климе која влада.

Узимајући у обзир резултате истраживања и закључке до којих смо дошли понудили смо конкретне предлоге и решења који би могли да у извесној мери увећају степен интеграције националних мањина. Издвојили смо две групе препорука једне се тичу остваривању права на културну аутономију, друге остваривање права на политичко представљање.

Како би се унапредио процес друштвене интеграције потребно је променити устројство мањинских самоуправа. Конкретно сматрамо корисним да се подржи изнета идеје о децентрализацији националних савета као адекватнијег модела који уважава потребу мањих и територијално дисперзираних мањина. Избор националних савета на локалном нивоу би сигурно био добро решење за националне мањине попут Рома, Словака, Хрвата, Румуна, Русина и сл, међутим нисмо сигурни да би исти модел прихватиле мањине попут Бошњак или Мађара. У сваком случају јасно сматрамо да не би било сврсисходно инсистирати на децентрализацији свих националних савета, али треба им обезбедити могућност да се одреде и за овај модел, ако процењују да је сврсисходнији. Поред децентрализације националних савета сматрамо да је потребно обезбедити механизме непосредног учешћа националних мањина у процесу доношења одлука.

Када је реч о остваривању права на политичко представљање потребно је прво спречити бројне злоупотребе афирмативних мера намењених листама националних мањина. Анализа изборних циклуса 2012., 2014. и 2016. године показује да је степен злоупотребе афирмативне мере достигао забрињавајући ниво. Толерисање ових злоупотреба подрива цео изборни процес и доводи у питање његову легитимност.

Као једно од решења које ми могло позитивно утицати на процес интеграције националних мањина, а без ризика од њихове асимилације или манипулације интересима ових заједница, препознали смо формирање мултиетничких странака. Односно промена изборног система која би подстицала стварање ових странака. Оснивање мултиетничких странака би највише било у складу са начелима интеграције, али његова примена захтева напуштање усвојеног модела сегрегативног мултикултурализма и корениту промену приступа политици према националним мањинама. Резултати истраживања показују да не постоји политичка воља и спремност на овако радикалан потез. Утврдили смо да политичке странке немају интересе да мењају постојећи сет институција (законски оквир и изборна правила) јер би тиме ризиковале да умање степен политичке моћи који тренутно поседују, чиме је потврђена и пета посебна хипотеза

Имајући на уму главне налазе до којих смо дошли у различитим фазама истраживања, реч је: прихваћеним начелима на којима почива политика интеграције у Републици Србији, процена степена остваривање права на политичко представљање и културну аутономију, поглед политичких странака на вредности мултикултурлизма, утврђени индекси друштвене и политичке интеграције, можемо тврдити да је потврђена и шеста посебна хипотеза. Постојећи систем погодује моноетничким странкама, како мањинским тако и већинским, јер чува њихове привилегије и дестимулише их да раде на друштвеном интегрисању припадника националних мањина, стога је потребно извршити промену изборног система како би се ублажиле етничке поделе и како би се мотивисало формирање мултиетничких странака и друштвена интеграција припадника националних мањина. Уколико за остварење наведеног циља не постоји политичка воља, потребно је промислити како да се начела интеграције уграде у основе законског и институционалног система, али и свакодневне праксе. Примена диференцираног приступа у остваривању права би у многоме помогла да се захтевана промена и спроведе. Један од прових корака би могло бити мењање устројства мањинских самоуправа тако да се уваже потребе и интереси малобројних и територијално дисперзираних мањина. Други корак би свакако морао бити промена изборног система и то тако да се ојача везу између бирача и изабраних представника, али и уваже интереси локалних заједница. Уважавањем интереса локалних заједница увећава се и шанса за интеграцију националних мањина.

## 7.0 ЛИТЕРАТУРА

1. Антонић, С., & Павловић, Д. (2007). *Консолидација демократских установа у Србији после 2000. године*. Београд: Службени гласник.
2. Anderson, B. (1991). *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*. London: Verso.
3. Bajme, K. F. (2002). *Transformacija političkih stranaka : od narodnih do profesionaliziranih biračkih stranaka*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
4. Barrington, L. (1997). "Nation" and "Nationalism": The Misuse of Key Concepts in Political Science. *Political Science and Politics*, 712-716.
5. Bauböck, R. (2005). Political autonomy or cultural minority rights? A conceptual critique of Renner's model. In N. Ephraim (ed.), *National Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (pp. 97-111). London and New York: Routledge.
6. Bauböck, R (2004) Territorial or Cultural Autonomy for National Minorities In: A. Dieckhoff (ed.) *The politics of Belonging, Nationalism, Liberalism and Pluralism*, Lanham, pp. 221-258
7. Banchev, B. (2020). The Albanian Community in South Serbia and Its Leaders (2010-2014). *alkan Studies / Etudes Balkaniques*, 56(4), 723-746.
8. Башић, Г. (2006). Политика мултикултуралности у Србији. У Г. Башић (ур.), *Искушења демократије у мултиетничком друштву* (стр. 61-111). Београд: Центар за истраживање етницитета.
9. Башић, Г. (2015). *Утицај образовања националних мањина на спољашње и унутрашње миграције припадника националних мањина*. Београд: УНДП и ИОМ.
10. Башић, Г. (2018). *Мултикултурализам и етницитет*. Београд: Институт друштвених наука.
11. Башић, Г. (2019). Културна аутономија националних мањина у Републици Србији. У Т. Варади (ур.), *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије* (стр. 29-42). Београд: Српска академија наука и уметности.
12. Vašić, G., & Marković, K. (2018). Social status of the Roma in Serbia – demographic aspects in multiculturalism policies. *Stanovništvo*, 56 (1), 43-61.
13. Бељинац, Н. (2011). Морална и политичка аутономија у теорији либералног мултикултурализма. *Годишњак Факултета политичких наука*, 5(5), стр. 151-170.
14. Беретка, К. (2018). Дејуре потврђеност мултикултуралног карактера АП Војводине. *Правни записи*, 9 (1), 141-161.
15. Beri, B. (2006). *Kultura i jednakost: egalitarna kritika multikulturalizma*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
16. Bieber, F. (2008). Minority participation and political parties. In F. Bieber (ed.), *Political Parties and Minority Participation* (pp. 5-31). Skoplje: Fridrich Ebert Stiftung.

17. Brubaker, R. (1998). Myths and misconceptions in the study of nationalism. In J. A. Hall (ed.), *The State of the Nation: Ernest Gellner and the Theory of Nationalism* (pp. 272-306). Cambridge: Cambridge University Press.
18. Brubaker, R. (1995). National Minorities, Nationalizing States, and External National Homelands in the New Europe. *Daedalus*, 107-132.
19. Brubaker, R. (1996). *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
20. Van Cott, D. (2005). *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. New York: Cambridge University Press.
21. Varady, T. (1996). Collective rights of Minorities and Majorities Within Context of International Law. In D. Szabo (ed.), *Dual Images- Multiculturalism on Two Sides of the Atlantic* (pp. 113-125). Budapest: The Royal Society of Canada nad Institute of Political Science of Hungarian Academy of Sciences.
22. Васовић, В. (1996). Држава, демократија и етно-националне мањине. У М. Мацура & Становчић (ур.), *Положај мањина у СРЈ: зборник радова са научног скупа одржаног 11, 12 и 13. јануара 1995. године* (стр. 21-47). Београд: САНУ и Чигоја штампа.
23. Вегел, Ј. (1996). Мултикултура и цивилно друштво. У М. Мацура, & В. Становчић (ур.), *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (стр. 313-328). Београд: Српска академија наука и уметности (САНУ).
24. Волцер, М. (2003). Коментар уз есеј Чарлса Тејлора. У Е. Гатман (ур.), *Мултикултуралizam- испитивање политике признања* (стр. 86-89). Нови Сад: Центар за мултикултуралност.
25. Вујачић, И. (2007). Либерализам и политичке странке. У З. Лутовац (ур.), *идеологија и политичке странке у Србији* (стр. 155-171). Београд: Институт друштвених наука и Фондација Фридрих Еберт.
26. Vujčić, V. (2005). Bhikhu Parekh Rethinking Multiculturalism Cultural Diversity and Political Theory (Second edition). *Politička misao*, 4, 133-137.
27. Вуков, Т. (2013). Покрет Двери. У З. Стојиљковић, Д. Спасојевић, & Г. Пилиповић (ур.), *(Не)демократско редизајнирање политичких партија у Србији* (стр. 409-418). Београд: Факултет политичких наука и Фондација Конрад Аденауер.
28. Вукомановић, Д. (2005). Легитимацијске матрице релевантних политичких партија у Србији (1990-2005). У З. Лутовац (ур.), *Политичке странке у Србији-структура и функционисање* (стр. 31-61). Београд: Институт друштвених наука и Фондација Фридрих Еберт.
29. Вукомановић, Д. (2011). *Идеологија политичких партија у Србији и Црној Гори крајем XX века*. Београд: Институт за политичке студије.
30. Gallo, L., & Matthews, K. (2003). Understanding the association between socioeconomic status and physical health: Do negative emotions play a role? *Psychological Bulletin*, 129(1), 10-51.
31. Gans, C. (2003). *The Limits of Nationalism*. Cambridge: Cambridge University Press.



32. Гавриловић, З. (2009). *Стање политичке заједнице Рома у Србији*. Београд: БИРОДИ И ОЕБС.
33. Glazer, N. (1975). *Affirmative Discrimination: Ethnic Inequality and Public Policies*. New York: Basic Books.
34. Гогоић, О. (2013). Уједињени региони Србије/ Г17 плус. У З. Стојиљковић, Д. Спасојевић, & Г. Пилиповић (ур.), *(Не)демократско редизајнирање политичких партија у Србији* (стр. 350-394). Београд: Факултет политичких наука и Фондација Фридрих Еберт.
35. Голубовић, З. (1988). *Кризe идентитета савременог југословенског друштва*. Београд: Филип Вишњић.
36. Голубовић, З. (2012). Транзиција у Србији после 2000. године-лабиринти транзиције. У З. Стојиљковић (ур.), *Лабиринти транзиције* (стр. 35-41). Београд: Факултет политичких наука и Фондација Фридрих Еберт.
37. Gordon, M. (1975). Toward a General Theory of Racial and Ethnic Group Relations. У N. G. Moynihan, *Ethnicity, Theory and Experience* (стр. 84-111). Cambridge: Harvard University Press.
38. Guinier, L. (1994). *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*. New York: Free Press.
39. Gunter, R., & Diamond, L. (2003). Species of Political Parties. *Party Politics*, 9(2), 167-199.
40. Gurr, T. R. (1993). Why Minorities Rebel: A Global Analysis of Communal Mobilization and Conflict since 1945. *International Science Review*, (2), 161-201.
41. Дал, Р. (1997). *Полиархија- партиципација и опозиција*. Београд: Филип Вишњић.
42. Diamond, L., & Gunter, R. (2001). Types and Functions of Parties. In L. Diamond, R. Gunter, & (eds.), *Political Parties and Democracy* (pp. 3-39). Baltimor and London: The John Hopkins University Press.
43. Димитријевић, В. (1996). Старе и нове мањине после "реалног социјализма". У М. Мацура & Становчић (ур.), *Положај мањина у СРЈ: зборник радова са научног скупа одржаног 11,12 и 13. јануара 1995. године* (стр. 329-338). Београд: САНУ и Чигоја штампа.
44. Димитријевић, В. (1996). Старе и нове мањине после "реалног социјализма". У М. Мацура & Становчић (ур.), *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (стр. 329-339). Београд: САНУ.
45. Dovi, S. (2018, September 21). *Political Representation*. Retrieved from The Stanford Encyclopedia of Philosophy: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2018/entries/political-representation/>
46. Dyke, V. V. (1977, April). The Individual, the State, and the Ethnic Communities in Political Theory. *World Politics*, 29(3), pp. 343-369.

47. Ђорђевић, Љ., Лончар, Ј., Миљковић, Н., & Башић, Г. (2018). *Учешће националних мањина у друштвеном и политичком животу Србије*. Београд: Центар за истраживање етницитета.
48. Ђорђевић, Љ. (2016). Љубљанске смернице за интеграцију разноликих друштава и политико представљање националних мањина у Србији. У В. Становчић & Г. Башић (ур.), *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона* (стр. 197-213). Београд: САНУ и ИДН.
49. Ђорђевић, Љ. (2021). Обрада података о националној припадности и праћење остваривања права у Србији. У Т. Varady, Г. Башић & С. Таталовић (ур.), *Културна аутономија националних мањина у светлу чињеница* (стр. 188-221), Београд: Институт друштвених наука
50. Ђурић, В. (2018). *Нетериторијална мањинска аутономија/самоуправа у упоредном праву*. Београд: Институт за упоредно право.
51. Ђурђевић-Лукић С., Бошњаци и Муслимани, *НИН*, 25. јан 2001. године
52. Ignatieff, M. (1993). *Blod and Belonging: journeys into the new nationalism*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
53. Извештај заштитник грађана (2014). Четири године националних савета у Србији, Нови Сад: Покрајински обудмсан и Фонд за отворено друштво
54. Јандрић, М., & Молнар, Д. (2017). *Квалитет запослености и тржиште рада у Србији- Колико је Србија далеко од ЕУ?* Београд: Фондација Фридрих Еберт.
55. Јањић, Д. (2009). *Идеологија политика и насиље-криза националног идентитета и етнички сукоби*. Београд: ХЕСПИРИА.еду.
56. Јањић, Д. (2010). Нове националне мањине и нова демократска политика. У Д. Бабић, & Д. Жупарић-Иљић (ур.), *Националне мањине као фактор стабилности у међународним односима Хрватске и Србије* (стр. 209-219). Загреб: Институт за миграције и народности.
57. Јовановић, М. А. (2008). Постоје ли колективна права (II део). *Анали правног факултета у Београду*, 2, 25-46.
58. Јовановић, В. (2013). Лига социјалдемократа Војводине. У З. Стојиљковић, Д. Спасојевић, & Г. Пилиповић (ур.), *(Не)демократско редизајнирање политичких партија у Србији* (стр. 165-184). Београд: Факултет политичких наука и Фондација Фридрих Еберт.
59. Јовановић, М. (2005). Изборни праг и страначки систем. У З. Лутовац (ур.), *Политичке странке у Србији: сзрктурa и функционисање* (стр. 187-297). Београд: Институт друштвених наука и Фондација Фридрих Еберт.
60. Kanchan, S. (2011). What is an Ethnic Party? *Party Politics*, 17(2), 151-169.
61. Кимлика, В. (2002). *Мултикултурално грађанство-либерална теорија мањинских права*. Нови Сад: Центар за мултикултуралност.
62. Кимлика, В. (2009). *Савремена политичка филозофија*. Београд: Нова српска политичка мисао.

63. Кимлика, В., & Опалски, М. (2002). *Може ли се извозити либерализам*. Београд: Београдски центар за људска права.
64. Кнежевић, А. (2011). Методолошки проблеми етностатистичке евиденције и етнодемографских проучавања становништва Србије. *Демографија*, 11, 129-144.
65. Кнежевић, А., & Радић, Н. (2016). Категоризација етничког идентитета у пописима становништва: између теоријских схватања и статистичке праксе. *Становништво*, 54(2), 59-81.
66. Комар, О. (2011). Политички систем Црне Горе- основне одреднице за разумевање система. *Политички живот* (3), 14-33.
67. Комшић, Ј. (1997). *Шансе интеркултурализма и искушења етнодемократије*. Суботица: Отворени универзитет.
68. Комшић, Ј. (2011). Две деценије потраге за идентитетом. У С. Орловић (ур.), *Партије и избори у Србији- 20 година* (стр. 153-183). Београд: Факултет политичких наука и Фондација Фридрих Еберт.
69. Корхеџ, Т. (2019). Нетериторијална самоуправа у Србији – 15 година усавршавања правног оквира културне аутономије. У Т. Варади (ур.), *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије* (стр. 9-28). Београд: Српска академија наука и уметности.
70. Kukathas, С. (1992 (1)). Are there any cultural rights? *Political Theory*, 105-139.
71. Купер, А. и Купер, Џ.. (2009). *Енциклопедија друштвених наука*. Београд: Службени гласник.
72. Kymlicka, W. (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
73. Лазић, М. (2011). *Чекајући капитализам- Настанак нових класних односа у Србији*. Београд: Службени гласник.
74. Лазић, М. (2011а). Постсоцијалистичка трансформација у Србији: друштвени актери и друштвене промене. У С. Михајловић (ур.), *Домети транзиције од социјализма ка капитализму* (стр. 41-57). Београд: Фондација Фридрих Еберт.
75. Лајпхарт, А. (2003). *Модел демократије*. Београд: ЦИД.
76. Lijphart, А. (1992). *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus.
77. Linc, J., & Stepan, А. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore and London: JHU Press.
78. Lendák-Kabók, К. (2021). Образовна миграција матураната мађарске националне заједнице и образовна политика мађарске националне мањине у Србији. У Т. Váradу, Г. Башић, & С. Таталовић (ур.), *Културна аутономија националних мањина у светлу чињеница* (стр. 116-141). Београд: Српска академија наука и Институт друштвених наука.

79. Лончар, Ј. (2011). Изборна формула и репрезентација мањина. У З. Стојиљковић, & Д. Спасојевић (ур.), *Препоруке за измену изборног законодавства у Србији* (стр. 137–151). Београд: НДИ.
80. Лончар, Ј. (2012). Политике идентитета и квалитет живота у изборној кампањи политичких странака 2012. године. У З. Стојиљковић, Д. Спасојевић, Ј. Лончар, & А. Стојиљковић (ур.), *Јавне политике у изборној понуди* (стр. 72-91). Београд: Факултет политичких наука и Фондација Фридрих Еберт.
81. Лончар, Ј. (2012). Учешће политичких странака и коалиција националних мањина на изборима 2012. у Србији. У С. Орловић (ур.), *Избори и формирање Владе у Србији 2012. године* (стр. 121-134). Београд: Факултет политичких наука.
82. Лончар, Ј. (2015). Конструктивистички заокрет у теорији политичког представљања: проблем одговорности. *Социолошки преглед*, 213-228.
83. Лошонц, А. (1996). Принудне путање и маневарски простор мањина у Југославији. У М. Мацура, & В. Становчић (ур.), *Положај мањина у Савезној Републици Југославији* (стр. 189-199). Београд: Српска академија наука и уметности (САНУ).
84. Larin, S. & Duvieusart-Déry, C. *Multiculturalism Policy Index: National Minority Policies*, Queen's University. 2021.
85. Lundberg, S., & Startz, R. (2000). Inequality and race: models and policy. In K. J. Arrow, *Meritocracy and economic inequality* (pp. 269-295). Princeton: Princeton University Press.
86. Лутовац, З. (2016). Стање и перспективе мултикултурализма у Црној Гори. У В. Становчић, & Г. Башић (ур.), *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона* (стр. 409-432). Београд: Српска академија наука и уметности и Институт друштвених наука.
87. Новаковић, Игор. & Ђурђевић Ненад (2015). *Српско- румунски односи и статус влашке националне мањине у Републици Србији*. Београд: ИСАК фонд
88. Mansbridge, J. (1999). Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "yes". *Journal of Politics* 61(3), 628-657.
89. Маринковић, И. (2013). Попис становништва 2011. године- основне структуре популације Србије. *Демографски преглед*, 1-4.
90. Марковић, К. (2013). Учешће националних мањина у законодавној и извршној власти: случај Република Србија, Република Хрватска, Република Црна Гора, Београд: Факултет политичких наука
91. Марковић, К. & Павловић, Ј. (2019). Територијална и културна аутономије за националне мањине. У Т. Варади (ур.) *Права националних мањина у уставноправном систему Републике Србије*. Београд: Српска академија наука и уметности.
92. Марковић, К. & Ђурђевић, Н. (2015). Улога националних савета националних мањина у интегративној мањинској политици: случај Републике Србије. У Д. Радосављевић, Е. Вукашиновић & М. Кевежди (ур.) *Национални савети националних мањина и култура 2*, Нови Сад: Завод за културу Војводине и Покрајински обудсман АП Војводине

93. Марковић, К. (2017). Изазови политичке интеграције националних мањина уз посебан осврт на праламантарне изборе 2016. године. *Forum za sigurnosne studije, 1 (1)*, 212-236.
94. Марковић, К., & Луовац, З. (2017). Глобализација и однос већинских странака према националним мањинама- од политике изолације до политике интеграције. У Д. Шуковић (ур.), *Глобализација и изолационизам* (стр. 300-312). Београд: Институт за друштвене науке- Центар за економска истраживања.
95. Маровић, М., Ејдус, Ф., & Костић, И. (2012). Београд: Балкански центар за Блиски исток.
96. Mesić, M. (2007, 57 (3)). Prijepori oko kolektivnih prava. *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, 527-545.
97. Mesić, M. (2013). Pojam nacionalnih manjina i njihovo političko predstavljanje: slučaj Hrvatske. *Politička misao 50 (4)*, 107-131.
98. Меркел, В. (2004). Укотвљене и мањкаве демократије. *Политичка мисао 41 (3)*, 80-194.
99. Милосављевић, М. (2013). Странке националних мањина. У З. Стојиљковић, П. Гордана, & Д. Спасојевић (ур.), *(Не)демократско редизајнирање политичких партија у Србији* (стр. 329-359). Београд: Фондација Конрад Аденауер.
100. Nimni, E. (2005). *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*. Routledge: Routledge.
101. Oakes, M., & Rossi, P. H. (2003). The measurement of SES in health research: current practice and steps toward a new approach. *Social Science & Medicine 56(4)*, 769-784.
102. Offe, C. (1998). Homogeneity and Constitutional Democracy: Coping with Identity Conflicts through Group Rights. *Journal of Political Philosophy*, 6(2), 113-141.
103. Орловић, С. (2008). *Партијски систем Србије-између патократије и демократије*. Београд: Службени гласник.
104. Орловић, С. (2011). Политичко представљање националних мањина – Србија у компаративној перспективи. *Миграцијске и етничке теме*, 27 (3)
105. Osipov, A. (2011). Non-Territorial Autonomy and Interantional Law. *International Community Law Review*, 13 (4), 393-411.
106. Павловић, В. (2004). *Цивилно друштво и демократија*. Београд: Удружење за политичке науке Србије и Црне Горе, Чигоја Штампа, Грађанске иницијативе, Факултет политичких наука.
107. Павловић, В. (2011). *Држава и друштво*. Београд: Чигоја штампа.
108. Павловић- Крижанић, Т. & Лонар, Ј. (2012). *Евалуација рада пет националних савета у Србији*. Нови Сад: Центар за регионализам
109. Пајванчић, М. (2007). Уставно питање у Србији 1990-2006. *Око избора 14- Уставни референдум*, стр. 21-27.

110. Palermo, F. (2010). At the Hurt of Participation and of its Dilemas, Minorities in the executive structures. In M. Weller, & K. Nobbs (eds.), *Political Participation of Minorities. A Commentary on International Standards and Practice* (pp. 434-452). Oxford: Oxford University Press.
111. Pantoja, A., & Segura, G. (2003). Does Ethnicity Matter? Descriptive Representation in the Statehouse and Political Alienation among Latinos. *Social Science Quarterly*, 84(2), 441-460.
112. Parcker, J. (2000, January 01). The origin and nature of the Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. *Helsinki Monitor*, 29-62.
113. Parekh, B. (1998 (3)). Equality in a Multicultural society. *Citizenship Studies*, 397-411.
114. Parekh, B. (2002). *Rethinking Multiculturalism- Cultural diversity and Political Theory*. New York: Palgrave Macmillan.
115. Parekh, B. (2008). *Nova politika identiteta- Politička načela za međuvisni svijet*. Zagreb: Politička kultura.
116. Petrušić, A. (2012). Vijeća nacionalnih manjina- institucija upitnog legitimiteta i uglavnom neostvarenih nadležnosti. *Revus*, 91-104.
117. Pitkin, H. (1967). *The Concept od Representation*. Berkeley, London: University of California Press.
118. Pogge, T. (1997). Group Rights and Ethnicity. У I. Shapiro & W. Kymlicka, (eds.), *Ethnicity and Group Rights* (стр. 187-222). New York and London: New York University Press.
119. Подунавац, М. (2002). Темелъ базичног консензуса. У В. Васовић, & В. Павловић (ур.), *Посткомунизам и демократске промене* (стр. 126-136). Београд: Југословенско удружење за политичке науке и Факултет политичких наука .
120. Подунавац, М. (2006). Србија између диктатуре и демократије. У М. и. др.(ур.), *Пет година транзиције у Србији* (стр. 5-26). Београд: Фондација Фридрих Еберт.
121. Phillips, A. (1995). *The plitics of presence*. Oxford: Oxford University Press.
122. Rehman, J. (2000). Accommodating Religious Identities in an Islamic State. *International Journal on Minority and Group Rights*, 7(2), 139-165.
123. Sartori, Ђ. (2002). *Stranke i stranački sustavi*. Zagreb: Politička kultura.
124. Schertzer, R. (2018). Mapping institutional mechanisms of ethno-national representation: towards a better measurement approach. *Nations and Nationalism* 24(4), 1-30.
125. Seton-Watson, H. (1977). *Nations and states: An enquiry into the orgins of nations and the politics of nationalism*. London: Taylor & Francis.
126. Siton-Votson, H. (1980). *Nacija i država*. Zagreb: Globus.
127. СМИТ, А. Д. (2010). *Национални идентитет*. Београд: Чигоја штампа.

128. Smith, D. J. (2014). Minority Territorial and Non-Territorial Autonomy in Europe: Theoretical Perspectives and Practical Challenges. In Z. Kantor (eds.), *Autonomies in Europe: Solutions and Challenges* (pp. 15-24). Budapest: L'Harmattan.
129. Smith, D. J. (2015). NTA as Political Strategy in Central and Eastern Europe. У Т. Н. Malloy, & F. Palermo (eds.), *Minority Accomodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (стр. 161-178). New York: Oxford University Press.
130. Smith, E.,A., Mulder, S., Bowels, S., & Hill, K. (2011). Wealth Inequality in Foraging, Horticultural, Pastoral and Agrikultral Populations. *Current Anthropology*, 52(4), 578-80.
131. Сејдиновић, Н. (2020). *Медији на језицима националних мањина*. Београд: Мисија ОЕБС у Србији.
132. Станић, Т. & Станковић, Ј. (2013) Демократска странка Србије, У З. Стојиљковић, П. Гордана, & Д. Спасојевић (ур.), *(Не)демократско редизајнирање политичких партија у Србији* (стр. 329-359). Београд: Фондација Конрад Аденауер
133. Становчић, В. (1996). Владавина права и суживот етничких група. У М. Мацура & В. Становчић, *Положај мањина у СРЈ: зборник радова са научног скупа одржаног 11, 12 и 13 јануара 1995. године* (стр. 49-69). Београд: САНУ и Чигоја штампа.
134. Становчић, В. (2006). Начела и правна решења заштите националних мањина. У Г. Башић (ур.), *Искушења демократије у мултиетничком друштву* (стр. 125-137). Београд: Центар за истраживање етничитета.
135. Становчић, В. (2008, Јануар). Појам националне мањине и третирање индивидуалних и колективних права. *Годишњак Факултета политичких наука*, 2(2), стр. 479-503.
136. Спасојевић, Д., & Стојиљковић, З. (2020). *Између уверења и интереса: идеологије и организације странака у Србији*. Београд: Фабрика књига.
137. Стојиљковић, З. (2007). Како смо најзад дошли до Устава. *Око избора 14-Уставни референдум*, стр. 9-21.
138. Стојиљковић, З. (2007). *Партијски систем Србије*. Београд: Службени гласник.
139. Suksi, M. (2015). Non-Territorial Autonomy, The Meaning of (Non)-Territoriality. In T. H. Palermo (ed.), *Minority Accomodation through Territorial and Non-territorial Autonomy* (стр. 83-115). Oxford: Oxford University Press.
140. Тамир, Ј. (2002). *Либерални национализам*. Београд: Филип Вишњић.
141. Tamir, Y. (1999). Against Collective Rights. У S. L. Joppke, *Multicultural Questions* (стр. 158-180). Oxford: Oxford University Press.
142. Таталовић, С. (2016). Политичко представљање националних мањина: хрватско искуство. У В. Становчић, & Г. Башић (ур.), *Стање и перспективе мултикултурализма у Србији и државама региона* (стр. 325-334). Београд: Српска академија наука и уметности и Институт друштвених наука.
143. Tatalović, S. (2003). *Etnički sukobi i europska sigurnost*. Zagreb: Politička kultura.

144. Taylor, C. (1997). Nationalism and Modernity. In J. M. McKim (ed.), *The Morality of Nationalism* (pp.31-55). New York: Oxford University Press.
145. Теофиловић, П. (2013). Људска права у Уставу Републике Србије из 2006. године. *Civitas*, 126-137.
146. Ткаџић, М. (2008). Characteristics of Forms of Autonomy. *International Journal On Minority & Group Rights*, 15 (2), 369-401.
147. Ћаласан, Д. (2017). Politika multikulturalizma i politička participacija Roma u Crnoj Gori. *Forum za sigurnosne studije*, 240-261.
148. Фехер, Ф. (1991). *После комунизма*. Суботица: Руковец.
149. FORUM- Policy Paper Мањинска политика и интеграција у Србији, Београд: Форум за етничке односе
150. Capototi, F. (1977). *The International Protection of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities since 1919*. United Nations Economic and Social Council.
151. Connor, W. (1994). Ethnonationalism: The Quest for Understanding. In T. R. Gurr.& B. Harff (eds.), *Ethnic Conflict in World Politics* . Boulder: westview Press.
152. Хантингтон, С. (2004). *Трећи талас- демократизација на измаку двадесетог века*. Подгорица: ЦИД Подгорица и Политичка култура.
153. Horner, K. (2005). Reimagining the Nation:Discourses of language purism in Luxemburg. In N. L. Davies, *Linguistic purism in the Germanic Languages* (pp. 166-185). Berlin and New York: Walter de Gruyter.
154. Horowitz, D. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
155. Horowitz, D. (1993). Democracy in Divided Societies. *Journal of Democracy*, 18-38.
156. Htun, M. (2004). Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics*, 2(3), 439-458.
157. Hubermas, J. (1992). Citizenship and National Identity: Some Reflections on the future of Europe. *Praxixi International*, 1-19.
158. Walzer, M. (1995). Pluralism: A Political Perspective. In W. K. (ed.), *The Right of Minority Cultures* (pp. 123-139). Oxford: Oxford University Press.
159. Weller, M. (2007). *Effective Participation of Minorities in Public Life- Universal Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
160. Williams, M. (1998). *Voice, Trust and Memory: Marginalized Groups and the Failings of Liberal Representation*. Princeton: Princeton University Press.
161. Wimmer, A., Min, B., & Cederman, L.-E. (2010). Ethnic Politics and Armed Conflict: A Configurational Analysis of a New Global Data Set. In M. Weller, & K. (. Nobbs, *Political Participation Minorities. A Commentary International Standards and Practice* (pp. 3-34). Oxford: Oxford University Press.



162. Wimmer, A., Min, B., & Cederman, L.-E. (2009). Ethnic politics and armed conflict. A configurational analysis of a new global dataset, *American Sociological Review* 74(2), pp. 316-337
163. Young, I. M. (1987). Impartiality and the Civic Culture. In S. B. Cornell, *Feminism as Critique*. (pp 55-70). Oxford: Polity Press.
164. Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
165. Young, I. M. (1995). Together in Difference: Transforming the Logic of Group Political Conflict. In W. Kimlicka, *The Right of Minority Cultures* (pp. 155-176). New York: Oxford University Press.

#### Правни извори:

166. Закон о јавном информисању и медијима, Сл. гласник РС, бр.83/2014.
167. Закона о култури, Сл. гласник РС, бр. 72/2009
168. Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Сл. лист СРЈ*, бр. 11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр.1/2003
169. Закон о локалној самоуправи, Сл. гласник РС, бр. 129/2007
170. Закон о министарствима, *Сл. Гласник*, бр. 44/2014 и 14/2015
171. Закон о мањинским правима и слободама, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 31/2006
172. Закон о националним саветима националних мањина, Сл. гласник РС, бр. 72/2009, 20/2014 - одлука УС, 55/2014
173. Закон о основама система образовања и васпитања, Сл. гласник РС, бр. 72/2009; 52/2011 и 55/2013.
174. Закон о политичким странкама националних мањина, Преузето 21. март 2020, са [https://www.paragraf.rs/propisi/zakon\\_o\\_politickim\\_strankama.html](https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_politickim_strankama.html)
175. Закон о службеној употреби језика и писма, *Сл. гласник РС*, бр. 45/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/2005 - др. закон, 30/2010
176. Закон о уџбеницима и другим наставним средствима, Сл. гласник РС, бр. 72/2009
177. Закон о локалним изборима, *Сл. гласник РС*, бр. 129/2007, 34/2010 - одлука УС и 54/2011
178. Покрајинска скупштинска одлука о избору посланика у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, Сл. лист АП Војводине, бр. 23/2014
179. Одлука о укупним резултатима избора за посланике у Скупштину Аутономне Покрајине Војводине, *Службени лист АПВ*, бр. 12/2004

180. Стратегија регионалног развоја Србије. Преузето 13. мај 2021, са [https://transformator.bos.rs/uploads/library/1396360192\\_strategija\\_regionalnog\\_razvoja.pdf](https://transformator.bos.rs/uploads/library/1396360192_strategija_regionalnog_razvoja.pdf)
181. Решење Управног суда бр. 77816 за листу Руске странке,  
182. Решење Управног суда бр. 77824 за листу Републиканске странке,  
183. Решење Управног суда бр. 77813 за листу Српско-руски покрет.
184. *Трећи периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2012). Београд, стр. 308.
185. Уредба о Канцеларији за људска и мањинска права: Службени гласник РС, 75/2012-4. Преузето: 02. јан 2022, са <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2012/75/2/reg>
186. Уредба о утврђивању јединствене листе развијености региона и јединица локалне самоуправе за 2014. годину, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2014. преузето 14 мај 2021, са <https://ras.gov.rs/uploads/2019/01/uredba-o-utvrdivanju-jedinstvene-liste-razvijenosti-regiona-i-jedinica-1-2.pdf>
187. Устав Републике Србије *Службени гласник РС*, бр. 98/2006
188. Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14
189. Ustav Crne Gore, чл.1, *Službeni list Republike Crne Gore*, br. 01/2007
190. Уставна повеља и Сл. гласник РС, бр. 72/2009-др.закон, 97/2013-одлука УС
191. Уставни закон о националним мањинама, чл. 19. ZAKON HR. *Уставни закон о националним мањинама*. Преузето: 13. јан 2021, са <https://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina>
192. *Четврти периодични извештај достављен Генералном секретару Савета Европеу складу са чланом 25. Оквирне конвенције* (2018. године). Београд. Преузето 20. мај 2021. године, са: <https://www.minljmpdd.gov.rs/multilateralni-ugovori.php>,

#### Програми и статуту политичких странака:

193. Декларација о култури ДВЕРИ, <https://dveri.rs/zasto-dveri/deklaracije-i-rezolucije/>
194. Декларација Војводина Република (1999). Лига социјалдемократска Војводине, Преузето 26. август 2021, са <http://lsv.rs/o-nama/dokumenti/vojvodina-republika-put-mira-razvoja-i-stabilnosti-107/>
195. ЛСВ Монографија, Лига Социјалдемократска Војводине, 2010
196. Изборни програм Демократске странке *Зато што живот не може да чека*, 2007
197. Изборни програм Демократске стране *За бољи живот грађана*, 2008
198. Изборни програм Либерално демократске партије, *Другачија Србија*, 2007
199. Изборни програм Либерално демократске партије, 2014
200. Програм Г17+, 2004
201. Програм Г17+, *За српску грађанску државу*, 2013
202. Програм Грађанског савеза Мађара

203. Програм ДВЕРИ, *Нови народни договор*, . Преузето 16. јул 2021, са <https://dveri.rs/zasto-dveri/program/>
204. Програм Демократске странке, 2001
205. Програм Демократске странке. Преузето 24. марта 2016, са <http://www.ds.org.rs/dokumenti/ds-program.pdf>
206. Програм Демократска странка војвођанских Мађара, 2009  
Програм Демократски савез Хрвата у Вувојводини, Преузето 10 сеп 2020, са <https://www.dshv.rs/dokument/program-2>
207. Програм Демократске странке Србије, 2007
208. Програм демократске странке Србије, 2009
209. Програм Демократске странке Србије , 2010  
Програм Демократске странке Србије, 2016. Преузето 12. новембра 2016, са <http://www.dss.rs/program-stranke/#1454952754602-19646c6c-da78>
210. Програм Демократске странке Србије 2014 Преузето 12. новембра 2016, са <http://www.dss.rs/program-stranke/#1454952754602-19646c6c-da78>
211. Програм Доста је било. Преузето 12. новембар 2016, са <http://dostajebilo.rs/program/>
212. Програм Либерално демократска партија, Повеља слободе, 2009
213. Програм Лига социјалдемократа Војводине, 2009
214. Програм Либералнодемократске партије, 2009
215. Програм Покрет мђарске наде, 2009
216. Програм Савез војвођанских Мађара, 2004, Преузето 17. јул 2020, са <https://www.vmsz.org.rs/sr/o-nama/dokumenti/program>
217. Програм Српска напредна странка, *Бела књига*, 2011
218. Програм Српске радикалне странке, 200
219. Програм Социјалистичке партије Србије, 2000
220. Програм Социјалистичке партије Србије, 2003
221. Програм Социјалистичке партије Србије, 2010
222. Програм Социјалдемократска странка, 2014. Преузето 16. новембар 2016. године, са [https://www.sds-org.rs/fileadmin/user\\_upload/PROGRAM.pdf](https://www.sds-org.rs/fileadmin/user_upload/PROGRAM.pdf)
223. Програм Социјалдемократске партије Србије, 2009
224. Програм Социјалдемократска партија Санцака, 2009
225. Програм Странке правде и помирења, 2013
226. Статут Либерално демократске партије
227. Статут Социјалдемократске партије Србије, 2009

## Интернет извори:

225. Алцазира. *Буњевачки језик – бурна реакција војвођанских Хрвата и Загреба*. (09. мај 2021). Преузето 09. мај 2021, са <https://balkans.aljazeera.net/opinions/2021/5/9/hej-bunjevci-na-sjeveru-backe>
226. Б92. *Мањине неки задовољни неки не*, (29. септ 2006). Преуто 05, фебруар 2018, са <https://www.istinomer.rs/amnezija/referendum-o-ustavu-srbije/>
227. Б92. Протест због игнорисања Бошњака (16. окт 2006). Преуто 05, фебруар 2018, са [https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=10&dd=16&nav\\_category=11&nav\\_id=215643](https://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2006&mm=10&dd=16&nav_category=11&nav_id=215643)
228. ВАЈ ма. *Пре тридесет година основана је Демократска странка војвођанских Мађара*. (31. мар. 2020). Преузето са <https://m.vajma.info/cikk/szerbkiadas/7063/Vojvodina-Trideset-godina-Demokratske-zajednice-vojvoanskih-Maara.html>
229. Влада Републике Србије (2019). *Национални савет албанске националне мањине представио Нацрт стратегије рада*. Преузето 05. децембра 2019. године, са <https://www.srbija.gov.rs/vest/424833/nacionalni-savet-albanske-nacionalne-manjine-predstavio-nacrt-strategije-rada.php>
230. Влада Републике Црне Горе. *Извештај о развоју и заштити мањинских народа и осталих мањинских заједница у 2011. години*. Преузето, 25. јуна 2013. године, са [www.gov.me](http://www.gov.me)
231. Вечерње новости, *Србија добила Устав*, (29. окт 2006). Преуто 05, фебруар 2018, са <https://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:190013-SRBIJA-DOBILA-USTAV>
232. Данас. (28. нов 2019). *Мустафа: Влада Србије не спроводи договорено за Прешевску долину*. Преузето 15. септембар 2020, са <https://www.danas.rs/vesti/politika/mustafa-vlada-srbije-ne-sprovodi-dogovoreno-za-presevsku-dolinu/>
233. *Državno izborno povjerenstvo. Izbori za zastupnike u hrvatski sabor*. Преузето 13. јануара 2021. године са, <https://www.izbori.hr/site/izbori-referendumi/izbori-za-zastupnike-u-hrvatski-sabor/67>
234. Дојче веле. (01. март 2020). Преузето 09. мај 2021, са <https://amp.dw.com/sr/vlasi-rumuni-srbi-ili-ne%20A1to-tre%20C4%87e/a-15776826>
235. Зелена странка. Преузето 27. авг 2016, са <http://www.zelenastranka.rs/saopstenja/zelena-stranka-podnela-kandidaturu-u-european-green-party-egp/>
236. Извештај о укупним резултатима избора за посланике у Скупштину АП Војводине, 2008. година, бр. 013-362/08). Покрајинска изборна комисија. Преузето 20. мај. 2021, са <http://www.pik.skupstinavojudine.gov.rs/Strana?s=izbori2008&i=2008>
237. Истиномер. *Још без одговора и око Устава и око референдума*, (02. јун 2006). *Глас јавности*, Преуто 05, фебруар 2018, са <https://www.istinomer.rs/amnezija/referendum-o-ustavu-srbije/>
238. Истиномер. *Санџачка демократска партија*. Преузето 25. јул 2020, са <https://www.istinomer.rs/stranka/sandzacka-demokratska-partija/>
239. Институт друштвених наука, Извештај о истраживању *Социјални односи између етничких заједница у Србији*, Преузето 03. јануар. 2021. године, са <https://idn.org.rs/wp-content/uploads/2020/09/REZIME-Socijalna-distanca-etnickih-zajednica.pdf>.
240. ЈугПрес. (15 јул 2015). *Ромска странка јединство: за бољи положај Рома*. Преузето 01. август 2020 са <https://jugpress.com/romska-stranka-jedinstvo-za-bolji-polozej-roma/>

241. Народна скупштина Републике Србије. *Листа посланика сазив 2007. године*. Преузето 20. јул 2020, са <http://www.parlament.gov.rs>
242. Народна скупштина. *Листа посланика НСРС сазив 2008. године*. Преузето 25. јул 2020, са <http://www.parlament.gov.rs>
243. Омбудсман (2018). *Посебан извештај Заштитника грађана са препорукама анализа о стању у области вршења јавних овлашћења националних савета националних мањина*. Преузето са: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/6473/ZAstitnik%20POSEBAN%20IZVESTAJ%20ZG%20ANALIZA%20O%20STANJU%20U%20OBLASTI%20VRSENJA%20JAVNIH%20OVLASCENJA%2020200127a.pdf>
244. Регистар политичких странака. (ажурирано 19. јул 2016). Преузето 20. јул 2020, са <http://mduls.gov.rs/registri/registar-politickih-stranaka/?script=lat>
245. Републички завод за статистику. *Анкета о радној снази (2008-2015)*. Преузето 15. јун 2020, са <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/trziste-rada/anketa-o-radnoj-snazi>
246. Републички завод за статистику. Попис становништва. Национална припадност. Преузето 14. мај 2020. године, са <https://www.stat.gov.rs/oblasti/popis/>
247. Републички завод за статистику. *Пописна књига Национална припадност*. Преузето 16. јун 2016, са: [http://popis2011.stat.rs/?page\\_id=1103](http://popis2011.stat.rs/?page_id=1103)
248. Републички завод за статистику Србије (2005). *Избори 2004*. Београд. Преузето 17. јуна 2018. године, са <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/izbori/lokalni-izbori>
249. Републички завод за статистику Србије (2009). *Избори 2008*, Београд. Преузето 17. јуна 2018. године, са <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/izbori/lokalni-izbori>
250. Републички завод за статистику Србије (2012). *Избори 2012*, Београд. Преузето 17. јуна 2018. године, са <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/izbori/lokalni-izbori>
251. Републички завод за статистику Србије (2016), *Избори 2016*, Београд, Преузето 17. јуна 2018. године, са <https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/izbori/lokalni-izbori>
252. Републичка изборна комисија. *Избори за народне посланике*. Преузето 15. мај 2020, са <http://arhiva.rik.parlament.gov.rs/doc/arhiva/poslanici/2003/3.%20Publikacija%202003%20np%20rzs.pdf>
253. Републичка изборна комисија. Одлука о проглашењу изборне листе. Преузето 20. авг 2016, са <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php>
254. Републичка изборна комисија. решења о одбијању Руске странке, 05. април 2016. године. Преузето 20. авг 2016, са <http://www.rik.parlament.gov.rs/izbori-za-narodne-poslanike-2016-dokumenta.php>
255. Политика. *Буњевци ни званично неће морати да буду Хрвати?*. (03 феб 2018). Преузето 09. мај, 2020, са <https://www.politika.rs/scc/clanak/397670/Bunjevci-ni-zvanicno-nece-morati-da-budu-Hrvati>
256. Политика. (09. апр 2016). Јединствена руска странка фалсификовала потписе. Преузето 20 март 216. године, са <https://www.politika.rs/scc/clanak/352795/Hronika/RIK-Jedinstvena-ruska-stranka-falsifikovala-potpise>
257. Политика. (21. сеп 2011). *Албанци траже економски развој и прекид дискриминације*. Преузето 15. септ 2020 са <https://www.politika.rs/sr/clanak/191904/Albanci-traze-ekonomski-razvoj-i-prekid-diskriminacije>
258. Радио слободна Европа. (11. март 2013.). *За Албанце на југу Србије иста решења као за Србе на северу Косова*. Преузето 06 септембра 2020, са <https://www.slobodnaevropa.org/a/za-albance-na-jugu-srbije-ista-resenja-ka-za-srbe-na-severu-kosova/24925632.html>

259. РТВ Војводина. (19.10.2008). *Агостон против споразума Пастор- Тадић*. Преузето: 20. јул 2020, са [https://www.rtv.rs/hu/vojvodina/agoston-protiv-sporazuma-tadic-pastor\\_88209.html](https://www.rtv.rs/hu/vojvodina/agoston-protiv-sporazuma-tadic-pastor_88209.html)
260. РТВ Војводина (2007). *И Роми хоће свој Завод за културу*. Преузето: 15. маја 2020, са [https://www.rtv.rs/hu/vojvodina/i-romi-hoce-svoj-zavod-za-kulturu\\_43591.html](https://www.rtv.rs/hu/vojvodina/i-romi-hoce-svoj-zavod-za-kulturu_43591.html)
261. РТВ Пастор: Бићемо део власти.. 15. феб 2014. Преузето 05. август 2020, са [https://www.rtv.rs/sr\\_lat/politika/pastor-bicemo-deo-vlasti\\_462289.html](https://www.rtv.rs/sr_lat/politika/pastor-bicemo-deo-vlasti_462289.html)
262. РТВ. Основан Српски национални савет у Црној Гори.(28. сеп 2008. године). Преузето 15 јануар 2021. године, са [https://rtv.rs/rsn/region/osnovan-srpski-nacionalni-savet-u-crnoj-gori\\_84013.html](https://rtv.rs/rsn/region/osnovan-srpski-nacionalni-savet-u-crnoj-gori_84013.html)
263. РТС. Драгојевић- Власи нису Румуни. (28. феб 2012). Преузето 09. мај 2021, са <https://www.rts.rs/page/stories/sr/story/9/politika/1053352/dragojevic-vlasi-nisu-rumuni.html>
264. РТС. (22. дец 2017). *Зукорлићева странка променила име*, Преузето 05. јануар 2021, са <https://www.rts.rs/page/stories/ci/story/1/politika/2980712/zukorliceva-stranka-promenila-ime.html>
265. SandžakPress. (25. април 2016). *Муамер Зукорлић представио изборни програм Санџака*. Преузето 26. јул 2020, са <http://sandzakpress.net/muamer-zukorlic-predstavio-izborni-program-bdz-sandzaka>
266. Хелсиншки одбор за људска прва (2021). *Мањине: стална опструкција друштвене и политичке интеграције*. Преузето са: 20. јун, 2021. године, са <https://www.helsinki.org.rs/serbian/doc/manjine.pdf>
267. Hrvatska глјеч. Преузето 05. јун 2020. године, са <http://www.hrvatskarijec.rs/stranica/o-nama/1/>
268. YouTube. Вучић- Наша политика је снажна и економски јака Србија (11 март 2017). Преузето са <https://www.youtube.com/watch?v=rJTu6ooRec>
269. QUEENSU. MCPIndex, преузето: 21, мај 2019. године, са <https://www.queensu.ca/mcp/about/definitions>

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Ксенија Марковић рођена је 1986. године у Земуну, завршила је гимназију у Зрењанину. Основне студије је завршила је на Факултету политичких наука, Универзитета у Београду, у року са просеком 9,16. Ауторка је завршила мастер студије на истом факултету, смер политикологија 2013. године. Током мастер студија ауторка је одбранила завршни рад са оценом десет на тему: *Учешће националних мањина у законодавној и извршној власти: студија случаја Србија, Хрватска и Словенија*. Академске 2013/2014. године је уписала докторске студије на Факултету политичких наука, положила је све испите на докторским студијама са највишим оценама.

Током студија Ксенија Марковић је радила као истраживач сарадник у Центру за еколошку политику при Факултету политичких наука. Током мастер студија била је ангажована у Форуму за етничке односе на позицији пројектног менаџера и истраживача. У Форуму за етничке односе је стекла искуство у теренском истраживању, активно је учествовала у неколико истраживања на тему положаја националних мањина у Србији, статуса националних савета националних мањина и положаја српске заједнице на северу Косова.

Од јуна 2016. године ради у Институту друштвених наука на позицији истраживача сарадника. У институту је учествовала у неколико емпиријских истраживања и организовала више националних и међународних конференција. Похађала је бројне семинаре, летње и зимске школе. Објавила је више од десет научних радова као ауторка, односно коауторка, из области мултикултурализма, међуетничких односа и политика интеграције, мањинских права и мањинских политика: M24, M51, M53, M44, M45 и рецензент је једне публикације. Учествовала је на међународним и националним конференцијама које су посвећене мултикултурализму, правима и положају националних мањина у постконфликтним подручјима, са којих има неколико значајних реферата публикованих у различитим зборницима. Активно учествује у раду Института друштвених наука, у Центру за политиколошка истраживања и јавно мњење учествовала је у спровођењу неколико емпиријских истраживања од којих су најзначајнија: Социјални односи између етничких заједница у Србији (2020), Истраживање, Јавно мњење Србије између ЕУ и Русије (2018), Популизам – узроци и последице (2017). Била је ангажована и оквиру пројекта ХОРИЗОНТ 2020, конкретно Western Balkan Cooperation ESS, 2020-2021.

Кандидаткиња је у досадашњем научном и истраживачком раду показала велико интересовање за изучавање етнички подељених друштава, међуетничких односа, партијских система, процеса демократизације и изградње државе. Поред тога што је учествовала на различитим конференцијама, кандидаткиња је одржала и неколико предавања на тему политика интеграција и положаја националних мањина. Тренутно је ангажована као предавач на ANETREC пројекту који се спроводи у сарадњи са институтима и факултетима из Словеније и Северне Македоније. Чланица је Академске мреже за сарадњу у Југоисточној Европи. Кандидаткиња течно говори енглески језик.

## Изјава о ауторству

Име и презиме аутора                    Ксенија Марковић

Број индекса 16/2013

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

**Утицај политичких странака на процес друштвене и политичке интеграције националних мањина у Републици Србији (2000-2016)**

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

**Потпис аутора**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_



## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Ксенија Марковић

Број индекса 16/2013

Студијски програм \_ докторске студије политикологије

Наслов рада Утицај политичких странака на процес друштвене и политичке интеграције националних мањина у Републици Србији (2000-2016)

Ментор проф. др Зоран Крстић.

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис аутора**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

### Утицај политичких странака на процес друштвене и политичке интеграције националних мањина у Републици Србији (2000-2016)

трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.

Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

**Потпис аутора**

У Београду, \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_