

Pregledni rad
UDK 323.1(497.1)
341.234(497.1)
316.723(497.1)
Primljeno: 11. srpnja 2011.

Deset godina nove manjinske politike u Srbiji*

ILIJA VUJAČIĆ**

Sažetak

Uprkos činjenici da je Srbija multikulturalna država u kojoj žive brojne etno-kulturne manjine, uprkos tome što su do sada doneti osnovni propisi koji obezbeđuju prava nacionalnih manjina i uprkos tome što je uspostavljen sistem multikulturalizma, u Srbiji je ostvareno samo delimično priznanje identiteta i prava nacionalnih manjina. To je učinjeno uspostavljanjem procedura, pravila, institucija, mehanizama i instrumenata koji garantuju ostvarivanje prava nacionalnih manjina koje žive i razvijaju svoj identitet *pored* drugih manjina i nacionalne većine, čineći tako da su bez obzira na postignut visok stepen multikulturalnosti ipak manjine odeljene, uzajamno i od većine udaljene, odnosno getoizirane. To je posledica uspostavljenog tipa *segregativnog multikulturalizma* koji doprinosi odvojenosti manjina i njihovom su-postojanju, ali ne i povezivanju prožimanjem u jedno integrisano multikulturalno društvo.

Ključne riječi: nova manjinska politika, segregativni multikulturalizam, integrativni multikulturalizam, Srbija, manjine, identitet

Uvod

Za političku stabilizaciju, demokratizaciju i demokratsku konsolidaciju, a time i stabilnost i sigurnost, ključno je pitanje manjinske politike. Manjinska politika može da deluje pozitivno (integrativno) ili negativno (dezintegrativno) na opšte društvene procese. Manjinsko pitanje je ležalo u podlozi svih sukoba i ratova na ovom prostoru, što sve pokazuje koliki je značaj adekvatne manjinske politike u zemljama

* Rad je nastao u okviru naučnoistraživačkog projekta "Konstitucionalizam i vladavina prava u izgradnji nacionalne države – slučaj Srbije" (evidencioni broj projekta: 47026), koji finansira Ministarstvo prosvete i nauke Republike Srbije, a koji zajednički realizuju Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka i Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet.

** *Ilija Vujačić*, redovni profesor Fakulteta političkih nauka u Beogradu na predmetu Istorija političkih teorija.

regiona i da je to jedno od ključnih društvenih i političkih pitanja država Zapadnog Balkana.¹

Sa raspadom SFRJ tradicija relativno dobre manjinske politike i visokog stepena zaštite manjina, kao i njihovog učešća u političkim procesima,² vrlo brzo je zaboravljena, iako deklarativno, pa nekako i po inerciji, ponegde ipak u rudimentarnom obliku postoji. Države koje su nastale raspadanjem socijalističkih etničkih federacija uglavnom su pokazale nespремnost da slede proklamovane ciljeve u svojim ustavima, naročito prema tzv. novim manjinama – od baltičkih zemalja, preko Slovenije, do Rusije, a da ne govorimo o državama koje su prošle kroz oružane sukobe kao što su Hrvatska, Srbija, BiH, Makedonija i neke azijske zemlje bivšeg SSSR-a. Oспорavanje prava pripadnika etničkih manjina (nacionalnih, lingvističkih ili verskih) i masovno kršenje osnovnih ljudskih prava onih koji su sticajem okolnosti postali od punopravnih građana jedne, deprivilegovani stanovnici druge države, predstavljalo je redovnu pojavu početkom i tokom devedesetih. To, naravno, nije mimoišlo ni Srbiju. Tim pre što se Srbija vrlo mukotrпно modernizuje, pošto je u demokratsku transformaciju ušla sa zakašnjenjem od deset godina, tek 2000. godine, sa obaranjem autoritarnog režima. Ali u tome nije izuzetak na ovim prostorima.³

Poslednju deceniju 20. vijeka u Srbiji su obeležili: redukovanje autonomije dviju pokrajina – Vojvodine i Kosova i Metohije – Ustavom iz 1990. godine, opšta etnifikacija politike, etnocentrizam i nacionalistička mobilizacija, populizam, politika ratnog stanja, najpre u drugoj polovini 80-ih sporovi, a potom prvom polovinom 90-ih i sukobi, sa drugim članicama bivše zajedničke države, međunarodna izolacija i NATO intervencija. Sve je to činilo da su prava nacionalnih manjina bila prvo redukovana, potom zanemarivana, a zatim i ozbiljno narušavana. A to se posebno odnosi na novonastale, tzv. nove manjine. Tokom tih deset godina zemlja je

¹ O ovoj čvrstoj vezi između manjinskog pitanja i sigurnosti posebno su na ovom prostoru pisali Siniša Tatalović i Vlatko Cvrtila (up. npr. Tatalović, 2007, 2007a, 2010; Tatalović i Cvrtila, 2010), a to je i česta tema časopisa *Međunarodne studije*, čiji je izdavač Centar za međunarodne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, a dugodišnji izvršni urednik prof. dr. Siniša Tatalović.

² Istraživači etnokulturnog multikulturalizma se slažu da su u Jugoslaviji etno-kulturna prava tretirana na pravedan način (up. Varady, 2002: 137; Stanković-Pejnović, 2010a: 104-105; Lošonc, 2003: 194).

³ To važi i za sve postjugoslovenske države koje su učestvovalе u “ratu za jugoslovensko nasleđe” (Srbija, Crna Gora, Hrvatska i BiH): “Može se reći da politička tranzicija u Hrvatskoj nije mogla dugo započeti i uhvatiti zamah, sve do promjene vlasti 2000. godine. Početkom demokratske tranzicije učinjeni su i važni pomaci u zaštiti ljudskih i manjinskih prava. To je pogodovalo osmišljavanju i provođenju politike integracije nacionalnih manjina u hrvatsko društvo, ali i očuvanja njihovog identiteta” (Tatalović, 2005: 5).

živela u permanentnom ratnom stanju, pa i onda kada su zvanično ratovi na prostoru bivše Jugoslavije prestali Dejtonskim sporazumom 2005. godine, jer su se nastavili sukobi na Kosovu, koji će dovesti do novih napetosti i mobilizacija i konačno otvorenog ratnog sukoba, tako da je cela decenija prošla u stalnim političkim napetostima, koje su imale znatne reperkusije po odnos etničke većine i etničkih manjina. Sve to je činilo vrlo nepovoljnom klimu za rešavanje statusa manjina, a i ono malo manjinskih prava što je zaostalo iz prethodne manjinske politike u Jugoslaviji u novoj situaciji sukoba nacionalnih većina i manjina nije se poštovalo. Etničke netrpeljivosti su učinile da uprkos garantovanju prava manjina prema Ustavu iz 1990. godine, ne samo da prava manjina nisu bila poštovana nego je dolazilo i do otvorenih pretnji, nasilja i prisilnog iseljavanja. Tako su manjine bile stalno ugrožene, etnička distanca izuzetno velika,⁴ a u opštoj pauperizaciji stanovništva (zbog svetski rekordne inflacije 1993. godine, a potom uspostavljenih ekonomskih sankcija) i nacionalističkoj mobilizaciji i ono što je postojalo kao preostali oblici ostvarivanja prava manjina, nije se realizovalo. To važi kako za mrežu institucija za sprovođenje manjinskih prava, tako i za finansiranje udruženja manjina, što je sve uslovalo radikalno nepoštovanje prava manjina, jednako kao i uopšte ljudskih prava.⁵

Kulturna tranzicija i “nova manjinska politika”

Sa okončanjem ratova na prostoru bivše Jugoslavije i “revolucijom pištaljki” srušenim režimom lične vlasti u Srbiji 5. oktobra 2000. godine, stvorene su pretpostavke za novi, demokratski početak. Stvoreni su uslovi za *sveobuhvatnu tranziciju*. A ona je podrazumevala potpuni raskid sa prethodnim sistemom i načelima na kojima je on počivao, koji je bilo neophodno ostvariti u svim domenima života. I ako za ekonomsku i političku tranziciju važi da je važnije za uspešnost reformi da se brzo izvrši *odlučan raskid i ireverzibilna promena* nego sama brzina kojom će se izvršiti promena sistema, to važi i za *kulturnu transformaciju*, čiji dio predstavlja i politika prema nacionalnim manjinama. Tim pre što za razliku od ekonomskih promena, čiji efekti lako ubeđuju ljude da pruže aktivnu podršku ekonomskoj transformaciji, a i sam život ih navodi da počnu tržišno i liberalno da se ponašaju (što znači preuzimanje lične odgovornosti za sopstvenu sudbinu), u domenu koji se tiče politike identiteta, gdje je uzajamno poverenje ozbiljno narušeno, to ide malo teže, duže i sa puno

⁴ O tome up. Golubović, Kuzmanović, Vasović, 1995; Žolt i Koković, 2005: 251-265.

⁵ “Tokom devete decenije XX veka razorene su osnove finansiranja manjinskih matice i udruženja, kao i institucija koje su u sistemu javne uprave bile nadležne za ostvarivanje njihovih prava. Istovremeno etnifikacije politike i populizam koji je tadašnja vlast koristila kao tehniku mobilizacije birača, te sukobi sa susedima, uslovlili su pored osećanja opšte nesigurnosti građana i sve veću distancu, animozitete i nepoverenje između etničkih zajednica u zemlji” (Bašić i Crnjanski, 2006: 30).

zastoja. Najpre zato što tu nema trenutačnih samoočiglednih efekata koji će nekoga ko je četrnaest godina socijalizovan u politici mržnje, netolerancije, samoglorifikacije, nipodaštavanja drugih, lako pretvoriti u tolerantnu i kooperativnu osobu. A to je bio glavni stub belicističke etnonacionalističke politike režima Slobodana Miloševića. Za razliku od ekonomske i političke tranzicije, za koje je, uglavnom, potrebno napraviti dobar pravni okvir, pa su osnovne pretpostavke tranzicije postavljene, što se tiče kulturne transformacije, ona je dugoročnija i postojanje zakonskih normi ne rešava stvar. Tu je potrebno još puno dodatnog napora i volje, upravo zato što posebno u pitanju prava pripadnika nacionalnih manjina treba izgraditi mehanizme i instrumente za ostvarenje zakonskih prava i razviti odgovarajuću pravnu i političku kulturu koja će to omogućiti.

Otvaranjem prema van i prema unutra u nastojanju ostvarenja obećane koncepcije otvorenog multikulturalnog društva, vladajuće političke snage (tzv. DOS ili Demokratska opozicija Srbije koja je srušila Miloševića) su nakon rušenja autoritarnog režima inaugurisale *novu manjinsku politiku*. Ona, međutim, nije proizišla samo iz pukog političkog opredeljenja (sadržanog u obećanjima DOS-a). U Srbiji su manjine *aktivno učestvovala* u obaranju autoritarnog režima. Dakle, važna činjenica, koja je nezavisno od drugih faktora – kao što su razlozi demokratije i ljudskih prava, međunarodnih obaveza i regionalne sigurnosne politike – govorila u prilog promene politike prema manjinama, jeste to da su svojim učešćem u raskidanju sa politikom etničke diskriminacije i netolerancije, etničke manjine dale *odlučujući doprinos* učestvujući u kreiranju novog legitimiteta i novog legitimacijskog osnova. Iz tog razloga – kao prihvatanje ne samo nužnosti i mudrosti političkog priznanja nesumnjive činjenice višetetničnosti nego i obaveza da se poštuje učešće i doprinos svih omogućavanju novog početka, demokratskog razvoja – nova manjinska politika je bila jedno od programskih obećanja antimiloševićevske koalicije. Tu leži dodatni razlog legitimiteta potpune ravnopravnosti svih etničkih zajednica: svi koji su se borili za slobodu treba i da uživaju njene plodove! Angažovanje u naporu da se obnovi ideja etničke saradnje u višetetničkom društvu i poradi ne samo na zaštiti i unapređenju prava pripadnika nacionalnih manjina i zajednica nego i da se ostvari *reintegracija* nacionalnih i etničkih zajednica i promoviše integrisana multinacionalna i multikulturalna zajednica, predstavljalo je početak građenja novog političkog identiteta Srbije.⁶

⁶ Prema popisu iz 2002. godine, Republika Srbija (bez Kosova) je imala 7.498.001 stanovnika. Srbi su činili 82,86% stanovništva, pripadnici nacionalnih manjina 14,38% (od toga Mađari 3,91%, Bošnjaci 1,81%, Romi 1,44%, Jugosloveni 1,08%, Hrvati 0,94%, Crnogorci 0,92%, Albanci 0,82%, Slovaci 0,79%, Vlasi 0,53%, Rumuni 0,46%, Makedonci 0,34%, Bugari i Bunjevci po 0,27%, Muslimani 0,26%, Rusini 0,21%, Slovenci i Ukrajinci po 0,07%, Goranci 0,06%, Nemci 0,05% i Rusi i Česi po 0,03%) a “ostali” (neopredeljeni ili koji se nisu izjasnili) 2,76%.

Međutim, zemlja koja je prošla kroz četiri etnička rata za deset godina i kroz sve ono što uz to ide i što je gajeno kao podrška “nacionalnoj stvari” ne može se tek tako oporaviti. Lako je promeniti kurs, ali, nažalost, kormilo za to nije dovoljno, potrebno je puno napora da se izađe iz osećanja nacionalne osujećenosti, koje je bilo prisutno ne samo kod manjina zbog njihove “skrajnutosti” nego i kod etničke većine zbog raširenog gubitničkog osećanja sa kojim se izašlo iz ratova. Nacionalna osujećenost koja je duboko zagospodarila, mada iz različitih razloga, svim etničkim zajednicama u zemlji u prethodnom periodu, lakše se može zalečiti kod manjina onog trenutka kada oseste da je inaugurisana nova manjinska politika, kada dođe do promena u zakonodavstvu. Kod većinskog naroda, međutim, nacionalna osujećenost prevelikih etnonacionalističkih očekivanja ostavlja dublji pečat, a upravo od promene politike koju će prihvatiti pripadnici većinske nacije zavisi i da li će zaista doći do promene.

Sa promenom režima se krenulo u ostvarivanje neophodnih mera pristupanja UN, Savetu Evrope i drugim međunarodnim organizacijama, kao i u preuzimanje međunarodnih obaveza što se tiče standarda zaštite nacionalnih manjina (pre svega Okvirne konvencije za zaštitu prava nacionalnih manjina i Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima, kojima se definiše minimum zaštite garantovan manjinskim grupama).⁷ Ali je stanje u Srbiji bilo još uvek nestabilno, jer su na dnevni red došli novi sporovi unutar SRJ, problem Kosova i odnosa u dvočlanoj federaciji, referendum u Crnoj Gori (2006) i, konačno, proglašenje nezavisnosti Kosova (2008), što je sve dodatno podgrejavalo etničke strasti, pa su se negativna osećanja okretala od jedne ka drugoj manjini. U sklopu otvaranja prema svetu i ulaska u međunarodnu zajednicu, kao i približavanja evroatlanskim integracijama, sledeći volju građana izraženu septembra i decembra 2000. godine, SR Jugoslavija je krenula u ostvarivanje tog cilja, preduzimajući konkretne korake ka zadovoljenju postavljenih kriterijuma, posebno Kopenhaških kriterijuma i to onog njihovog dela koji se odnosi na dostignuti stepen demokratije i zaštite ljudskih i manjinskih prava. Pristupanjem Okvirnoj konvenciji o pravima nacionalnih manjina Saveta Evrope i prihvatanjem drugih obaveza posvećenih nacionalnim manjinama kao što su Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Haške preporuke OEBS-a u oblasti obrazovanja, odnosno službene upotrebe jezika nacionalnih manjina, delotvornog učešća manjina u javnom životu i izbornim postupcima itd., praktično se sprovede postupci ka usaglašavanju sa svim važećim međunarodnim standardima u ovom području.

⁷ SR Jugoslavija je Okvirnu konvenciju za zaštitu prava nacionalnih manjina ratifikovala još 1998, ali Savet Evrope nije prihvatio tu ratifikaciju zbog nepostojanja uslova za razvoj demokratije, pa je Konvencija po drugi put ratifikovana 2001.

Ali nova manjinska politika je bila na probi već nakon par meseci, kada su se, krajem 2000. godine, albanske terorističke grupe aktivirale na Jugu Srbije, pograničnom delu sa Kosovom, i Albanci zahtevali da se i taj deo Srbije (opštine Bujanovac, Medveđa i Preševo) prisajedini Kosovu i Metohiji. Reakcijom na ove događaje, na delu se pokazalo praktikovanje nove manjinske politike.⁸ Dokaz da je do promene politike u ovoj oblasti doista došlo jeste način na koji su se nove vlasti uhvatile u koštac sa ovim teškim izazovom. Tako je i pre nego što je došlo do prihvatanja nekih konkretnih međunarodnih obaveza i evropskih konvencija u području ljudskih i manjinskih prava implementirana, isprobana i dokazana nova manjinska politika. Ona je (Planom i programom za rešavanje krize u opštinama Bujanovac, Medveđa i Preševo, tzv. Čovićev plan) proizvela sporazumno rešavanje etničkih problema i to sa nekoliko danas već visoko razvijenih instrumenata ove politike: proporcionalno učešće u organima uprave i policije, političko predstavljanje i samouprava kao ostvarenje multietničkog koncepta saradnje i koegzistencije. Stvoreno je Koordinaciono telo za ove tri opštine. Tu je nova vlast razvila i praktikovala nove moralne i političke vrednosti i potencijale koji predstavljaju radikalno negiranje ranije politike sile. Posle slepe i arogantne međunacionalne mržnje, po prvi put se na delu vlast legitimisala kao pouzdan privrženik, zagovornik i ostvarivač politike tolerancije i kompromisa, dakle demokratskog načina upravljanja krizom. Mirni i dogovoreni rasplet ove postrevolucionarne krize predstavljao je i prvu suštinsku i temeljnu promenu posle "5. oktobra" uopšte, a posebno u domenu manjinske politike. To je i prvi put da se posle četiri rata jedan oružani etnički sukob razrešava bez spoljnih pritisaka i nametanja rešenja.

"Nova manjinska politika" kao segregativni multikulturalizam

Što se tiče samog koncepta "nove manjinske politike", početni standardi *integrativnog multikulturalizma* su uspostavljeni prilikom koncipiranja Nacrta zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina iz 2002. i donošenjem Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Državne zajednice Srbije i Crne Gore iz 2003. godine. Ali, nažalost, u onako radikalnoj formi kako je to započela Radna grupa tadašnje Savezne vlade, koja je radila na saveznom Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, to se nije nastavilo, niti je politički establišment u potpunosti prihvatio pristup integrativnog multikulturalizma. Naime, u ekspertske

⁸ Oružani sukob "niskog intenziteta" tokom 2000. i početkom 2001. okončan je 31. maja 2001. godine razoružanjem ekstremnih grupa i izlaskom Vojske Jugoslavije iz tzv. kopnene zone bezbednosti ocrtane Kumanovskim sporazumom. Usvojen je niz mera radi jačanja poverenja i integracije albanske zajednice; izvršena je demilitarizacija i amnestija; formirane su multietničke policijske snage itd. O genezi sukoba, vojnim i političkim aspektima krize i planovima za njeno razrešavanje up. Simović i Karanović, 2004.

grupi (pa i kod malog broja političkih aktera) je bilo zastupljeno osnovno opredeljenje za građenje interkulture zajednice, ali je stanje u celini društva i kod većine političkog establišmenta bilo drugačije. Zato početni standardi i dokumenti nisu imali dovoljno delotvoran efekat za stvarnu društvenu integraciju manjina i ostvarenje stabilne multikulture zajednice. Iako se odmah nakon promene režima pristupilo promenama na širem planu manjinske politike i definisanju novog modela ostvarivanja manjinskih prava u vidu integrativnog multikulturalizma, do toga nije došlo.

U vreme “revolucionarnog zanosa” 2000-2002. godine ideja nove manjinske politike predstavljala je opredeljenje jednog dela Demokratske opozicije Srbije, velikog dela civilnog društva i eksperata koji su radili na izradi Nacrta zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina. U tadašnjem Ministarstvu za ljudska i manjinska prava, na čijem je čelu bio Bošnjak, Ljajić, vladalo je opredeljenje za politiku integrativnog multikulturalizma, što je izražavao i sam pojam “nove manjinske politike”. Kako je, međutim, u postupku donošenja zakona kroz pregovore poslaničkih klubova došlo do znatne izmene Nacrta zakona, kako u duhu tako i u slovu, tako je došlo i do odstupanja od postavljenih ciljeva. U takvoj atmosferi ni kulturna transformacija nije mogla biti bolja od političke, socijetarne i ekonomske. Pošto nije bilo nikakvog jasnog bazičnog konsenzusa, koji bi u situaciji multikulture zajednice kao što je Srbija podrazumevao da on bude u saglasnosti sa multikulturenom prirodom društva, to ni manjinska politika nije mogla biti utemeljena na jasnoj strategiji, već je bila stvar odnosa snaga, pa su se i pitanja nacionalnih manjina rešavala političkim pregovorima i mehaničkim uključivanjem stranaka manjina u vlast, čime su neke manjine, koje su imale svoje predstavnike u vlasti dobijale privilegovani položaj u odnosu na ostale. Time su istopljene ionako slabe integrativne međuetničke veze. Tako je već tada i izraz “nova manjinska politika” koji je izvorno podrazumevao politiku integrativnog multikulturalizma, promenio svoje značenje i počeo da znači samo “novitet” u tom smislu da se vodi politika trpeljivosti i miroljubivosti, a ne neprijateljstva i sukoba, koja je karakterisala devedesete. Ali ne i više od toga, što bi zahtevao integrativni multikulturalizam.

Što se tiče samog Nacrta zakona kojim je trebalo da započne normativna izgradnja “nove manjinske politike” u Srbiji, a koji se u osnovi oslanjao na Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina Saveta Evrope, on je imao poseban značaj u procesu započete kulturne i društvene tranzicije Srbije i tako demokratizacije zemlje i kao takav je trebalo da predstavlja dobar osnov za politiku integrativnog multikulturalizma i značajan napredak u ovom polju. Označavao je novi početak procesa stvaranja novog političkog identiteta Srbije i njene reintegracije na novim osnovama. Očekivalo se da se uspostavlja novi socijalni i politički bazični konsenzus ili “osobita forma preklapajućeg konsenzusa u značenju zajedničke političke kulture (kao) ... uslov za funkcionisanje multikulturelnih društava” (Podunavac,

2007: 95)⁹ iz koga treba da proizide politika integrativnog multikulturalizma, razvijanje instrumenata i mehanizama za implementaciju takve politike i upravnih i institucionalnih mehanizama za realizaciju “nove manjinske politike”. To je podrazumevalo ozbiljne zahvate u decentralizaciji i regionalizaciji zemlje i razvijanje drugih mera društvene integracije, do čega ni nakon deset godina nije došlo.

Umesto toga, osnov manjinske politike bio je dogovor vlasti sa političkim liderima najbolje organizovanih manjina (mađarske) i potencijalno najviše destabilizirajućim manjinama (bošnjačka) koji su imali snažan pregovarački kapital i kao učesnici u vlasti jak koalicioni potencijal. Tako se pragmatičnom i reaktivnom politikom pravac razvijanja manjinske politike uputio na političke dogovore elita i time na odustajanje od integrativnog multikulturalizma i reteriranje na *segregativni multikulturalizam*. Segregativni multikulturalizam je takav vid multikulturalizma koji dalje održava etničku distancu, bez ostvarivanja veće integracije (Bašić, 2007: 172). To je takav vid multikulturalizma koji ne uspostavlja mostove i saradnju među etno-kulturnim grupama i koji se na kraju svodi na neku vrstu prećutnog sporazuma etničkih manjina i etničke većine o uzajamnom podnošenju, što u osnovi i jeste tzv. politika tolerancije. Sa strane etničke većine, koja i dalje smatra manjine remetičkim faktorom, ovo je dobar model “držanja pod kontrolom” manjina, time što će im se garantovati “najveći svetski standardi” zaštite manjina i tako ih se učiniti pasivnim i getoiziranim u njihovim kulturnim, geografskim i identitetskim lokalnim prostorima. Što se tiče etničkih manjina u sadašnjim uslovima segregativnog multikulturalizma, one pristaju na ovaj prećutni sporazum, jer on ipak predstavlja napredak u položaju i pravima nacionalnih manjina u odnosu na prethodni period, ali u tome imaju udela i partikularni politički interesi predstavnika manjina (tj. manjinskih partija) koji monopolišu manjinsku reprezentaciju i kojima u tom smislu segregativni multikulturalizam više odgovara nego integrativni.

Tako se učvršćuje segregativni multikulturalizam, koji uspostavlja sistem paralelnih i zatvorenih etničkih politika nacionalnih manjina, slabeći ionako krhke socijalne veze etničkih grupa.¹⁰ Time se prenaplašavaju etno-kulturne razlike i stvaraju “paralelne kulture” getoiziranih manjina u usko definisanim prostorima samodovoljnosti i samoizolacije. A tamo gde se integracija zasniva na segregativnom multikulturalizmu nužno dolazi do dodatnog etnificiranja ne samo političkog nego i ustavnog prostora, koji onda pod pritiskom pluralizma identiteta vodi stalnom preispitivanju osnovnih temelja zajednice.

⁹ U ovom tekstu Podunavac pod multikulturalizmom podrazumeva integrativni multikulturalizam.

¹⁰ O tome up. Bašić: Političko organizovanje nacionalnih manjina u Srbiji, <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-%20novi%20društveni%20okvir.pdf>, kao i Bašić i Crnjanski, 2006: 164-169.

Prva žrtva odustajanja od integrativnog i priklanjanja segregativnom multikulturalizmu je bio sam Nacrt zakona u čijoj su javnoj raspravi učestvovali predstavnici nacionalnih manjina, civilnog društva i stručnjaci, ali njihovi predlozi ne samo što nisu razmatrani nego su i potpuno ignorisani ili znatno izmenjeni u procesu usaglašavanja poslaničkih grupa, tako da je iz parlamentarne procedure izašao jedan deklarativni zakon koji je ostao bez dodatnih mehanizama i instrumenata. Time ne samo da se odstupilo od tek inaugurisane "nove manjinske politike" integrativnog multikulturalizma nego je i sam koncept kulturne autonomije nacionalnih manjina i osnovnog prava za ustanovljenje manjinskih samouprava učinjen nedelotvornim, jer nije utvrđeno na koji način će se konstituisati manjinske samouprave, koje su nadležnosti nacionalnih saveta, na koji način se konstituišu i kakav je odnos manjinskih samouprava sa centralnim i lokalnim vlastima, kao i pitanja finansiranja. Tako je Zakon koji je usvojen 21. februara 2002. godine samo proklamovao kulturnu autonomiju nacionalnih manjina. Zakon je smatran "privremenim" i ta je "privremenost" trajala čak sedam godina, sve do donošenja Zakona o nacionalnim savetima 2009. godine.¹¹ Širi kontekst u kome se ovo događalo sa nekom vrstom interregnuma na republičkom nivou i obaveze kompromisa na saveznom, uz načelnu ograničenost Ustavom iz 1990, uz opet nerazrađenu zakonsku regulativu koja bi pratila ovaj zakon, vodio je daljem razblaživanju manjinske politike i njenom kretanju od integrativnog ka segregativnom multikulturalizmu.

Politička nestabilnost i unutarpolitički sukobi u eliti koja je izvela promenu, opet su činili da se nije moglo konstitucionalizovati stanje demokratske promene, tako da se čitavih šest godina čekalo na rešavanje ustavno-pravnog stanja. Način donošenja Ustava 2006. godine kompromisom stranaka bez neke dugoročne čvrste strategije i bazičnog konsenzusa učinio je, uz političku nestabilnost koja karakteriše ceo period u poslednjih deset godina, da postoji vrlo nepovoljan socijetarni i politički okvir bez jasne strategije za budući razvoj i ozbiljnog promišljanja o dugoročnim društvenim i političkim ciljevima i državnim interesima. Ni Ustav Srbije, od koga se očekivalo da bude zasnovan na bazičnom društvenom konsenzusu i zajedničkim vrednostima, pa tako da konačno uspostavi integrativni multikulturalizam, nije zadovoljio očekivanja.

Ustavni aranžman nije vodio razvoju integrativnog multikulturalizma, nego je, naprotiv, vodio cementiranju segregativnog multikulturalizma, a za stabilnost i socijetalnu integrisanost multietničke zajednice je neophodno da se konstitucionalizuju zajedničke vrednosti za sve građane i zajednice, što bi predstavljalo temelj institucionalizacije integrativnog multikulturalizma.¹² To se najbolje vidi po

¹¹ O svim elementima defektnosti ovog Zakona u tom pogledu up. Bašić, 2011: 16-17.

¹² "Multikulturalizam traži takvu šemu političkog društva koja priznaje jednaku vrednost svih stabilnih i životnih zajednica koje postoje u društvu ... To implicira zahteve da se multikulturalna

osnovnim načelima Ustava, preko definicije države,¹³ gde je Srbija definisana kao “država srpskog naroda i građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima”.¹⁴ Status nacionalnih manjina je u Ustavu određen pravom pripadnika nacionalnih manjina na kulturnu autonomiju i konstituisanje manjinskih samouprava. Ovim je Ustav pao ispod komunitarne koncepcije zajednice koja je ležala u podlozi Nacrta zakona iz 2002. godine. Time je Srbija sledila druge države u regionu koje su takođe konstitucionalizovale segregativni multikulturalizam,¹⁵ određujući se kao nacionalne države većinske nacije i tako ističući državotvornost najbrojnije etničke grupe. Ovakvo rešenje umesto da doprinosi društvenoj koheziji i integraciji vodilo je u svim ovim državama segregaciji i getoizaciji manjina. Ovo je dobilo izraza i u drugim elementima Ustava, uspostavljajući segregativni multikulturalizam kao opredeljujući princip manjinske politike i društvene integracije, kroz utvrđivanje službene upotrebe srpskog jezika i ćirilice pisma, ostavljajući da se službena upotreba jezika nacionalnih manjina uređuje zakonom, kao i utvrđivanjem državnih simbola koji ističu isključivo srpsku tradiciju. Što se tiče statusa nacionalnih manjina, on je određen

društva sama preurede da u njima nema mesta za manjinsko pitanje kao posebno pitanje ili pak za onu strategiju koja se označava kao većinsko tolerisanje manjina” (Podunavac, 2007: 95).

¹³ Uopšte, pitanje definisanja zajednice je pitanje o identitetu političke zajednice i ono se svodi na pitanje o tome šta je zajedničko njenim pripadnicima. Koje su *zajedničke* vrednosti, koje pripadnici zajednice dele? Naravno, država može postojati i bez zajednice. Tako se formiraju autoritarne države koje imaju sve elemente državnosti i institucionalizma, ali se ne radi o zajednici, već o skupu podanika koji žive pod određenim ustavom i zakonom, kojima se njihov status podanika jedne države pravno utemeljuje i fiksira, čije održavanje je u rukama države kao monopola fizičke prinude. U tom slučaju se uspostavlja takvo stanje u kome se svaki podanik nalazi u stanju da je “uteran u državu”.

¹⁴ *Ustav Republike Srbije*, “Načela ustava”, čl. 1.

¹⁵ To potvrđuju i nalazi Vesne Stanković-Pejnović: “Buđenje etniciteta kod pripadnika svih etničkih zajednica u državama bivše Jugoslavije, je bilo eruptivna snaga koja ne samo što nije kontrolirana i stišavana, kao što je to bio slučaj u većini postsocijalističkih država u istočnoj, a naročito centralnoj Evropi, već je podstican i svjesno ispolitiziran. U takvim uvjetima multikulturalnost nije bila prednost i temelj društvenog prosperiteta, već prepreka njegovom razvoju. Shodno tome nije bilo realno očekivati da će u prvoj fazi demokratske tranzicije etnički podeljenog, ali politički ujedinjenog i fokusiranog ka izgradnji jednonacionalnog društva, integrativni multikulturalizam postati dominantni društveni obrazac” (Stanković-Pejnović, 2010: 468). Segregativni multikulturalizam, koji je na delu u regionu, nije dakle specifičnost samo Srbije, već predstavlja vladajući koncept u Jugoistočnoj Evropi, koji ima svoje duboke istorijske korene: “Segregativni multikulturalizam na prostoru Balkana počinje da dominira usporedno sa procesom stvaranja nacionalnih država tokom XIX. veka. Nužna pretpostavka za njegovo nastajanje – kao što je to slučaj s etnonacionalizmom uopšte – jeste primordionalno jedinstvo tla i krvi” (Stojković, 2004: 156).

sasvim u skladu sa usvojenim postulatima segregativnog multikulturalizma, institucionalizujući pravo pripadnika nacionalnih manjina na kulturnu autonomiju i konstituisanje manjinskih samouprava uz utvrđivanje ravnopravnosti i jednakosti građana i poštovanje različitosti.

Što se tiče ovako konstitucionalizovanog segregativnog multikulturalizma, može se reći da je ustavna zaštita nacionalnih manjina ostvarena na visokoj (segregativnoj) razini: Ustav Srbije reguliše prava nacionalnih manjina na danas već standardan način u demokratskom svetu: sloboda izražavanja nacionalnog identiteta, zabrana diskriminacije, zabrana izazivanja rasne, verske i nacionalne mržnje, pravo na različitost, pravo na očuvanje posebnosti, kolektivna prava nacionalnih manjina (informisanje, kultura, obrazovanje, službena upotreba jezika), pravo na samoupravu, mere afirmativne akcije, stečena prava, ravnopravnost u vođenju javnih poslova, nadležnosti autonomnih pokrajina u vezi sa ostvarivanjem prava nacionalnih manjina, zabrana nasilne asimilacije, pravo na udruživanje, pravo na saradnju sa sunarodnicima iz drugih država i neposredna primena zajamčenih prava. U tom smislu su načinjeni bitni pomaci u manjinskoj politici u odnosu na period pre 2000. godine, ali ne u pravcu integrativnog multikulturalizma.

Tako danas u Srbiji postoji relativno zaokružen zakonodavni okvir u pogledu zaštite nacionalnih manjina. Od 2000. godine do danas je došlo do znatnog unapređenja prava i položaja nacionalnih manjina u pogledu prava na kulturnu autonomiju i sudelovanja u procesu odlučivanja. Ovakav položaj manjina u modelu segregativnog multikulturalizma uređuju Ustav i posebni zakoni: Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (iz 2002; nastavio je da važi na teritoriji Srbije nakon odvajanja Crne Gore od Savezne Republike Jugoslavije), Zakon o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakon o ličnoj karti iz 2006, Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja i Zakon o lokalnoj samoupravi (2002/6/7), Zakon o nacionalnim savezima nacionalnih manjina iz 2009, Zakon o zabrani diskriminacije i nova Uredba o Savetu Republike Srbije za nacionalne manjine iz 2009.¹⁶ Sem toga, Srbija ima bilateralne ugovore o zaštiti manjina sa Hrvatskom, Makedonijom, Mađarskom i Rumunijom. Ovakvu zakonsku regulativu pratilo je i uspostavljanje odgovarajućeg, sada već standardnog institucionalnog okvira.

Uprkos ovako sada već razvijenoj širokoj paleti prava i sloboda u zakonodavnom smislu i stabilizovanju položaja nacionalnih manjina u institucionalnom smislu, nije obezbeđena ozbiljna i sistematska društvena integracija manjina, niti je ona moguća u uslovima segregativnog multikulturalizma. A to je neophodan uslov za stabilnost i demokratičnost svake multikulture zajednice, koja bez utvrđenih za-

¹⁶ O odnosnim zakonskim odredbama up. Nevena Gojković, *Sistem zaštite manjina u Republici Srbiji* (na sajtu: www.kas.de/upload/auslandshomepages/serbien/Gojkovic_pred.pdf).

jedničkih vrednosti koje prihvataju svi građani i sve zajednice nije u mogućnosti da se ostvari, niti da se obezbedi jedna odgovarajuća politika multikulturalizma.

Kao što i politička i ekonomska tranzicija u Srbiji još uvek kaska za zemljama u regionu (iza nje su u većini uporedivih segmenata samo Albanija i BiH), takvo je stanje i u kulturnoj tranziciji. Srbija je još uvek u izgradnji odgovarajuće konsolidovane manjinske politike sa izostankom celovite, razrađene i usaglašene *strategije manjinske politike*. Još uvek postoje problemi sa etnicitetom i ako se poslužimo vokabularom demokratologije, kao što nije prešla prag konsolidovane demokratije u smislu političke i ekonomske demokratije, tako je još uvek na nivou “izborne demokratije” u smislu kulturne transformacije i ostvarene manjinske politike, dakle bez konsolidovane manjinske politike. A to znači da su još uvek moguće krize u etničkim odnosima i to će trajati sve dok se ne donese adekvatna multikulturalna strategija manjinske politike.

To ne znači da se osnovna stabilna demokratija neće uspostaviti, tim pre što su članovima koji se odnose na manjine ugrađeni svi bitni standardi zaštite nacionalnih manjina. Ali će njeno funkcionisanje počivati i dalje na političkim kompromisima i kalkulacijama, a ne na bazičnom društvenom konsenzusu oko uređenja osnovnih pitanja.

Zaključak

Postoje tri pretpostavke za ostvarivanje i najdalekosežnijeg normativnog okvira zaštite manjina bitne za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina, a to su: demokratija, vladavina prava i kultura multikulturalizma. Nažalost, ni jedna od njih se ne može ostvariti niti brzo niti nekim političkim *fiat* i stvar su ne samo političke volje, institucionalizacije i organizacije nego i nečega što je stvar dugotrajnog oblikovanja i negovanja i čiji je rezultat etnička integracija, a to je razvijena demokratska pravna i politička kultura, koja je opet uslov da bismo imali svaku ponaosob od ovih pretpostavki i sve njih zajedno. Bez njih nema ni ozbiljnih uslova za ostvarivanje prava pripadnika nacionalnih manjina, bez obzira na moguće obiman broj i kvalitet prava koja su popisana i normativno ustavno garantovana. Iz tog razloga svi pokušaji da se međunarodnim normama, međudržavnim sporazumima i nacionalnim zakonodavstvom prošire i garantuju prava nacionalnih manjina, ostaće samo ukrasi, ako nisu osigurane vladavina prava, demokratija i etnička saradnja. Postojanje predrasuda i njihovo aktivno podržavanje i proizvođenje, kao i netrpeljivost prema pojedinim nacionalnim manjinama ili manjinama uopšte, koja se ogleda u načinu reagovanja državnih organa kroz pasivno posmatranje ili “mlako” reagovanje na te pojave (političko, sudsko, upravno), oduzeće deklarativnoj ustavnopravnoj normi svako važenje i ona će ostati mrtvo slovo na papiru. Otud su posebno važni ovi demokratski društveni uslovi, ali i drugačija pravna i politička kultura. Tek kada

ljudska, a s njima i manjinska, prava postanu deo moralne i političke tradicije društva, opšti ideal koji neupitno prihvata većina pripadnika tog društva, tek tada ćemo moći govoriti o ostvarenom standardu etničke integracije i na njoj zasnovanom integrativnom multikulturalizmu. Značajna pretpostavka za to je ono što se zove razvijena pravna svest zajednice u celini i odgovarajuća pravna i politička kultura. Samo čvrsto utemeljenje ovih vrednosti u javnom mišljenju može da garantuje da će postignuti stepen zakonskih garancija da bude i ostvaren. Onda je tim važnije razvijanje svesti o značaju ljudskih i manjinskih prava, vladavine prava i etničke saradnje tamo gde se oni tek uspostavljaju.

Nažalost, do sada u Srbiji nije ostvarena odgovarajuća multikulturalna integracija nacionalnih manjina, mada je institucionalizovanjem segregativnog multikulturalizma ostvaren pomak u vezi sa normativnim položajem i političkim realizovanjem prava nacionalnih manjina. Ali i u tom okviru ostala je velika praznina zbog nepostojanja adekvatne strategije manjinske politike koja bi zaokružila pravno-institucionalni okvir zaštite manjina. Strategija manjinske politike predstavlja osnovno sredstvo za koordinisano delovanje u domenu manjinske politike, kao planski akt sa osmišljenom i razrađenom manjinskom politikom, utvrđenim područjima delovanja, navedenim skupom konkretnih mera i aktivnosti, obaveza i ovlašćenja, zadataka i prioriteta, rokova i finansijskih troškova. Tek kada se usvoji takva strategija, moći će se govoriti o razrađenoj i osmišljenoj manjinskoj politici.

A što se tiče uspostavljenog tipa multikulturalizma, može se zaključiti da je "prozor mogućnosti" integrativnog multikulturalizma u Srbiji tek bio odškrinut 2001. godine, ali je vrlo brzo zalupljen institucionalizovanjem segregativnog multikulturalizma. Ovakav "prozor mogućnosti" se, nažalost, neće ponovo otvoriti u sledećih deset godina.

LITERATURA

- Bašić, Goran, *Evropske integracije i politika multikulturalnosti u Srbiji* (dostupno na sajtu: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0353-5738/2006/0353-57380629113B.pdf>).
- Bašić, Goran, *Političko organizovanje nacionalnih manjina u Srbiji* (<http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-%20novi%20drustveni%20okvir.pdf>).
- Bašić, Goran, *Principi liberalizma i komunitarizma u organizaciji multietničkih postsocijalističkih društava* (dostupno na: www.etno-institut.co.rs/Zbornik/zbornik22/bas-ic.pdf).
- Bašić, Goran (ur.), 2003: *Demokratija i multikulturalnost u jugoistočnoj Evropi*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd.

- Bašić, Goran, 2007: Politika multikulturalnosti, zaštita ili kontrola etničkih identiteta?, *Filozofija i društvo*, 3: 167-195.
- Bašić, Goran, 2007a: Prava nacionalnih manjina u Srbiji u procesu razvoja prekogranične i regionalne saradnje u jugoistočnoj Evropi, u: J. Živković: *Regionalizam – novi društveni okvir*, Hanns Seidel Stiftung, Center for Regional Policy, Niš (dostupno i na sajtu: <http://www.raris.org/download/regionalizacija/Regionalizam%20-%20novi%20društveni%20okvir.pdf>).
- Bašić, Goran, 2011: Multikulturalni vašar, u: *Savet za međunacionalne odnose i lokalni zaštitnik građana u multietničkim sredinama*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd (dostupno i na: http://www.ercbgd.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=26&Itemid=50&lang=sr).
- Bašić, Goran i Crnjanski, Katarina, 2006: *Politička participacija i kulturna autonomija nacionalnih manjina u Srbiji*, Friedrich Ebert Stiftung i Centar za istraživanje etniciteta, Beograd.
- Bašić, Goran; Milićević, Neđo; Mitev, Petar-Emil; Stanovčić, Vojislav; Tatalović, Siniša; Škarić, Svetomir, 2004: *Perspektive multikulturalizma u državama Zapadnog Balkana*, Centar za istraživanje etniciteta i Friedrich Ebert Stiftung, Beograd.
- Dragojević, Sanjin, 1999: Multikulturalizam, interkulturalizam, transkulturalizam, plurikulturalizam: suprotstavljeni ili nadopunjujući koncepti, u: Jadranka Čačić-Kumpes (ur.), *Kultura, etičnost, identitet*, Institut za migracije i narodnosti, Naklada Jesenski i Turk, Hrvatsko sociološko društvo, Zagreb, str. 77-90.
- Gojković, Nevena, *Sistem zaštite manjina u Republici Srbiji* (dostupno na: www.kas.de/upload/auslandshomepages/serbien/Gojkovic_pred.pdf).
- Golubović, Zagorka; Kuzmanović, Bora; Vasović, Mirjana, 1995: *Društveni karakter i društvene promene u svetlu nacionalnih sukoba*, IFDT, Beograd.
- Lošonc, Alpar, 2003: Multikulturalnost i etnokulturalni diverzitet, u: Goran Bašić (ur.), *Demokratija i multikulturalnost u jugoistočnoj Evropi*, Centar za istraživanje etniciteta, Beograd.
- Podunavac, Milan, 2007: Bazični konsenzus u podeljenim društvima, u: V. Stanovčić (ur.), *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji*, SANU, Beograd.
- Simović, Milosav i Karanović, Nikola, 2004: *Protivteroristička operacija na Jugu Srbije*, Vojnoizdavački zavod, Beograd.
- Stanković-Pejnović, Vesna, 2010: Prošlost i budućnost multikulturalizma na jugoistoku Evrope, *Međunarodni problemi* (62) 3: 463-488.
- Stanković-Pejnović, Vesna, 2010a: Mogu li “nacionalne države” na Balkanu negirati multikulturalizam? *Sociološka luča* (4) 2: 103-115.
- Stanovčić, Vojislav (ur.), 2007: *Položaj nacionalnih manjina u Srbiji*, SANU, Beograd.
- Stojković, Branimir, 2004: Balkan i planetarna kultura, u: Andrea Semprini, *Multikulturalizam*, Clio, Beograd.

- Tatalović, Siniša, 2005: *Nacionalne manjine u Hrvatskoj*, STINA, Split.
- Tatalović, Siniša (ur.), 2007: *Etničke manjine i sigurnost u procesima globalizacije*, Centar za sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu i Politička kultura, Zagreb.
- Tatalović, Siniša, 2007a: *Etnički sukobi i europska sigurnost*, Politička kultura, Zagreb.
- Tatalović, Siniša (ur.), 2007b: *Etničke manjine i sigurnost u procesima globalizacije*, Centar za sigurnosne studije Fakulteta političkih znanosti i Politička kultura, Zagreb.
- Tatalović, Siniša, 2010: *Globalna sigurnost i etnički sukobi*, Politička kultura, Zagreb.
- Tatalović, Siniša i Cvrtila, Vlatko (ur.), 2010: *Regionalna sigurnost i multilateralna suradnja: Republika Hrvatska i Jugoistok Evrope*, Centar za međunarodne i sigurnosne studije FPZ-a i Politička kultura, Zagreb.
- Varady, Tibor, 2002: O šansama za etnokulturalnu pravdu u centralnoj istočnoj Evropi – sa osvrtom na Dejtonski sporazum, u: Will Kymlicka i Magda Opalski (ur.), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd.
- Vujačić, Ilija, 2006: Multikulturalizam i političke institucije, u: V. Pavlović (ur.), *Političke institucije i demokratija*, FPN, Beograd.
- Vujačić, Ilija, 2010: Politika identiteta, multikulturalizam i manjinska prava, *Međunarodne studije* (10) 3-4.
- Vujačić, Ilija, 2010a: Value Pluralism and Multiculturalism, u: Momir Djurović (ur.), *Proceedings. International Conference Values and 21st Century*, Montenegrin Academy of Sciences and Arts, Podgorica.
- Žolt, Lazar i Koković, Dragan, 2005: Etnička distanca u Vojvodini, *Sociološki pregled*, 3: 251-265.

Ilija Vujačić

TEN YEARS OF THE NEW MINORITY POLICY IN SERBIA

Summary

In spite of the fact that Serbia is a multicultural state in which many ethno-cultural minorities live, that basic regulations have been issued which secure the rights of ethnic minorities, and that a system of multiculturalism has been established, only partial recognition of the identity and rights of ethnic minorities has been accomplished in Serbia. This has been carried out through introducing procedures, rules, institutions, mechanisms and instruments which guarantee the exercise of rights of ethnic minorities which live and develop their own identity *alongside* other minorities and the ethnic majority, with the

actual effect that, regardless of the attained high level of multiculturalism, the minorities are still separated, mutually and with regard to the majority, i.e. ghettoised. This is caused by the established type of *segregative multiculturalism*, which contributes to the situation in which minorities are separated; they coexist, but are not intermixed in an integrated multicultural society.

Keywords: new minority policy, segregative multiculturalism, integrative multiculturalism, Serbia, minorities, identity

Kontakt: **Ilija Vujačić**, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Jove Ilića 165, 11000 Beograd. E-mail: ilija.vujacic@fpn.bg.ac.rs