

PREGLEDNI RAD

Dragan Đukanović*

Manjinska pitanja na Zapadnom Balkanu – njihov značaj i stalna bilateralna aktualizacija**

* Dr. Dragan Đukanović, viši znanstveni suradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, Srbija.

E-MAIL: dragandjuk@yahoo.com.

** Ovaj rad realiziran je u okviru projekta "Srbija u savremenim međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni, ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti" Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, br. OI 179023 za razdoblje 2011–2016.

SAŽETAK: U ovom radu autor analizira koliko su pitanja vezana za status etničkih manjina i dalje značajna na Zapadnom Balkanu. Autor smatra da su ona umnogome i dalje nedovoljno adekvatno riješena i da zahtjevaju da se pored valjane implementacije međunarodnih i europskih standarda promijeni i praksa, što podrazumijeva stvarno odsustvo diskriminacije. U tom smislu u radu se analizira i koliko ova pitanja utječu na bilateralne odnose između država regije Zapadnog Balkana, kao i njima susjednih, koje su već članice Europske unije (Hrvatske, Mađarske, Grčke, Rumunjske i Bugarske). Autor zaključuje da će se zbog toga u procesu pristupanja pojedinih zemalja Zapadnog Balkana europskim integracijama upravo pitanja manjina i reguliranja njihovog statusa dodatno aktualizirati, kada je riječ o njihovom članstvu u Europskoj uniji. Međutim, on ujedno naglašava da rješavanje manjinskih pitanja na Zapadnom Balkanu neće biti lako, odnosno da će taj proces potrajati dulje vremensko razdoblje.

KLJUČNE RIJEČI:
Zapadni Balkan,
etničke manjine,
bilateralni odnosi,
Europska unija.

Etničke manjine na Zapadnom Balkanu – od nepriznavanja do instrumenta uvjetovanosti u procesu pristupanja EU

Desetljeće i pol nakon konstituiranja pojma Zapadni Balkan, kao svojevrsne geopolitičke odrednice koja za cilj ima označiti pojedine države i entitete jugoistoka Europe objedinjene u težnji ka članstvu u Europskoj uniji (ali i Sjevernoatlantskom savezu), sasvim je evidentno da postoje brojna neriješena pitanja položaja etničkih manjina (Đukanović, 2016a: 173–199). Jugoslavenski sukobi (1991–2001.) rezultirali su uglavnom formiranjem (mono/duo/tro) etničkih država u ovoj regiji, tako da su na marginama ovakvoga procesa *via facti* ostale brojne “nove” etničke manjine (Đukanović, 2014: 103–118). Ovo je područje doživjelo suštinsku izmjenu etničke strukture nakon 1991. godine, te je od ranije gotovo sasvim heterogene regije danas zadržalo tek svojevrsne blaže obrise takvoga stanja (Đukanović, 2008: 418–430).

Popisi stanovništva u državama Zapadnog Balkana tijekom proteklih nekoliko godina ukazuju na gotovo istovjetne tendencije. Naime, s jedne strane povećava se ili konsolidira broj dominantnih etniciteta u ovim državama, a usporedno s tim vidljivo je smanjenje broja pripadnika onih zajednica koje se označavaju kao etničke manjine.¹ Dakle, proces dodatne etnogenizacije ovog dijela Europe kontinuirano se nastavlja, usporedno sa tendencijom jačanja etnonacionalnog legitimacijskog temelja u državama ove regije (Đukanović, 2014: 103–118). U tom pogledu, uvelike započeti proces europskih integracija zasigurno neće promijeniti karakter (pre)dominantnog etnonacionalnog definiranja zemalja Zapadnog Balkana.

Treba napomenuti da su sve države i entiteti Zapadnog Balkana u većoj mjeri preuzele međunarodno-pravnu regulativu u području zaštite etničkih manjina, kao i da su se dodatno obvezale da će s njom uskladiti svoja nacionalna zakonodavstva (Krivokapić, 1998: 522–524). S tim u vezi gotovo nema značajnijih problema u regiji Zapadnog Balkana, ukoliko se isključi činjenica da vlasti u Bosni i Hercegovini već sedam godina izbjegavaju izmjenu diskriminatorne odredbe konstitutivnog akta ove zemlje, a u skladu s kojom se pripadnici nekonstitutivnih naroda (etničkih manjina) ne mogu nominirati za obnašanje pojedinih javnih funkcija (Đukanović, Jazić, 2012: 635–645). Istovremeno, često se ukazuje na to da pojedine druge države Zapadnog Balkana niti ne priznaju samo postojanje pojedinih manjina. U Makedoniji se

1 Vidjeti službene rezultate popisa stanovništva na mrežnim stranicama državnih i entitetskih agencija za statistiku na Zapadnom Balkanu. Nerijetko se događa da objavljivanje rezultata u pojedinim državama regije postaje prije svega političko pitanje. To potvrđuje gotovo trogodišnje čekanje na objavljivanje rezultata popisa stanovništva u Bosni i Hercegovini (popis je održan 2013., a rezultati su prezentirani sredinom 2016. godine), kao i u Makedoniji (rezultati popisa iz 2011. godine još nisu objavljeni).

primjerice ne priznaju bugarska i grčka manjina, a slično se odnosi i na ustavno “neprepoznavanje” određenih tradicionalno prisutnih etničkih skupina na Kosovu, poput Crnogoraca i Hrvata. Kada je riječ o Kosovu, sasvim je evidentan pokušaj tamošnje opozicije da se spriječi makar i minimalno osiguranje kolektivnih prava Srba, što se *de facto* potvrđuje i troipolgodisnjim odsustvom formiranja Zajednice/Asocijacije srpskih općina.² S druge strane, ukoliko se sagleda status Albanaca u Republici Makedoniji, može se uočiti da je njihov položaj umnogome unaprijeđen nakon potpisivanja Ohridskog sporazuma 2001. godine, kada su uspjeli za sebe osigurati izrazito visok stupanj kolektivnih prava (Ohrid Framework Agreement, 2001: 1–6).

U odnosima sa svojim zapadnobalkanskim susjedima, ali i Republikom Hrvatskom, Crna Gora nema značajnijih otvorenih pitanja vezanih za manjine, ukoliko se isključi ranije inzistiranje vlasti u Beogradu da se uredi položaj Srba u ovoj zemlji (Đukanović, 2015: 51–70). Srbija i Makedonija su, pak, države koje nerijetko imaju ovu vrstu problema i sa susjednim državama, a koje su članice Europske unije. U tom pogledu nisu rijetka nastojanja Hrvatske, Rumunjske i Bugarske koja su vezana za reguliranje statusa njihovih manjina u Republici Srbiji, dok s druge strane Bugarska od Makedonije prvo očekuje priznavanje statusa bugarske etničke manjine u ovoj zemlji, a potom i osiguranje njenih prava. U izvjesnoj manjoj mjeri u Srbiji se postavljaju pitanja o položaju bošnjačke manjine u Sandžaku, kao i crnogorske zajednice.

Na osnovi dosadašnjeg bogatog iskustva, nije izgledno da će se pitanje etničkih manjina na Zapadnom Balkanu riješiti samim procesom europskih integracija. Slični problemi vidljivi su na primjeru položaja Mađara u Slovačkoj i/ili Rumunjskoj. Pored toga, niti Europska unija ne može ponuditi čvrste modele reguliranja položaja etničkih manjina, imajući u vidu svu šarolikost politika rješavanja/reguliranja pitanja manjinskih etničkih zajednica u državama članicama (Shokara, 2010: 11–22). Ipak, ukoliko se općenito sagleda situacija vezana za manjinska pitanja na Zapadnom Balkanu, može se uočiti da će upravo ta pitanja biti dominantna kao bilateralni problemi i u predstojećem vremenskom razdoblju. Ona će biti korištena kako za stalna (unutar) zapadnobalkanska međudržavna “trvenja”, tako će ih koristiti i susjedne države koje su članice Europske unije s ciljem utjecaja na dinamiku procesa integracije zemalja ovog dijela Europe. Taj dodatni kapacitet “uvjetovanja” pojedine su države već pokazale kada je u pitanju otvaranje poglavlja 23. u predpristupnim pregovorima Srbije sa Europskom unijom.³ Naime, Hrvatska, ali i Rumunjska i Bugarska po-

2 Zejneli, Amra: Zajednica srpskih opština na čekanju. *Radio Slobodna Evropa*. Prag, 05. 01. 2016. Dostupno na: <http://www.slobodnaevropa.org/a/zajednica-srpskih-opstina-na-cekanju/27468934.html> (22. 08. 2016.)

3 Hrvatska dostavila Srbiji saglasnost za poglavlje 23. *Al Jazeera Balkans*. Sarajevo.

novo su pokušale aktualizirati pitanje svojih manjinskih zajednica u Srbiji i na taj način prolongirati otvaranje ovog vrlo značajnog, ako ne i krucijalnog, pregovaračkog poglavlja (Petrović et al., 2015: 119–124).

Zapadnobalkanski manjinski spektar: komparativna analiza

Važno je napomenuti da su sve države i entiteti Zapadnog Balkana umnogome preuzele međunarodnu regulativu vezanu za zaštitu manjinskih i ljudskih prava. No, praksa vezana za njihovo provođenje nije sasvim adekvatna. U ustavima i organskim zakonima u ovim zemljama jasno su navedeni okviri prava etničkih manjina, kao i način njihove implementacije. Međutim, ostaju brojni problemi koji se odnose na provođenje navedenih prava “na terenu” – tj. od lokalne do državne razine vlasti.

172

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 1, BR. 1

Albanska iskustva

– položaj manjina u etnički izrazito homogenoj državi

Dugi niz godina etnički sastav stanovništva u Albaniji predstavljao je nepoznanicu. Naime, od 1989. do 2011. godine nije postojao relevantan popis stanovništva, što je suprotno suvremenoj europskoj praksi. Prema popisu stanovništva iz 2011. godine, u ovoj zemlji živjelo je približno 83% Albanaca, dok se oko 14% građana nije željelo etnički izjasniti (INSTAT, 2014: 55–56). Ta činjenica otvara prostor za raznovrsne spekulacije o tome kako bi njihovo potencijalno etničko izjašnjavanje promijenilo etničku sliku Albanije.

Najbrojnije manjine u Albaniji su Grci koji čine oko 0,8% stanovništva, potom Romi i Arumuni koji čine 0,3% te Makedonci koji čine 0,2% stanovništva. Srba i Crnogoraca, koji se vode kao jedna zajednica, prema ovom popisu u Albaniji živi svega 366 (0,01%). Dobri poznavatelji prilika u Albaniji, pak, tvrde da je taj broj višestruko veći i da se broj pripadnika ove manjine, koji su pretežito nastanjeni u području Skadra, kreće i do nekoliko desetaka tisuća (pojedine ranije procjene su iznosile podatak od 30.000 pripadnika) (Novaković, Đukanović, Petrović, 2010: 6).

Aktualni Ustav Republike Albanije, koji je usvojen 1998. godine, nema posebne dijelove koji se odnose na manjine i one se ne spominju izričito i taksativno (Constitution of the Republic of Albania, 1998: Article 3). Grci i Makedonci bili su priznati u duljem vremenskom razdoblju (od pada komunizma), a Srbi i Crnogorci su taj status stekli

tek polovicom proteklog desetljeća. Ipak, općenito gledano, u suvremenim bilateralnim odnosima Albanije i njenih susjeda, uz izuzetak Srbije, ova se pitanja ne aktualiziraju. Naime, Makedonija i Crna Gora ne potenciraju značajnije pitanje položaja svojih manjina u Albaniji. Vlasti u Podgorici samo povremeno prilikom bilateralnih susreta s albanskim dužnosnicima ukazuju da bi se položaj crnogorske zajednice u susjednoj Albaniji ipak umnogome mogao modificirati i unaprijediti.⁴ S druge strane, Srbija konstantno inzistira na reguliranju prava svoje etničke zajednice u Albaniji, s posebnim naglaskom na osiguravanje njezinih kolektivnih prava (upotrebe jezika, informiranje na maternjem jeziku, i sl.). Određeni, za sada samo simbolični, napredak ipak je učinjen proteklih nekoliko godina kada su se vlasti u Tirani obvezale da će osigurati bolji tretman srpskoj zajednici u Albaniji.⁵

Kada su u pitanju albansko-grčki odnosi, službena Atena nije uporno inzistirala na statusu grčke manjine u susjednoj Albaniji. Međutim, često se, ponajprije u medijima obiju država, ukazuje na primjerie lošeg tretmana njihovih manjina. Posebno se često u Albaniji spominje protjerivanje Albanaca (Čami) iz Grčke u Albaniju poslije Drugog svetskog rata, zbog, kako se isticalo, njihove suradnje sa talijanskim i njemačkim vojnim formacijama (Đukanović, 2016a: 198).

Općenitom analizom može se zaključiti da pitanje položaja pojedinih manjina u Albaniji može biti nanovo aktualizirano, ali da neće značajno utjecati na njezin put ka članstvu u Europskoj uniji (npr. grčka manjina). O ovom pitanju neće isključivo ovisiti niti dinamika odnosa sa pojedinim zapadnobalkanskim državama, prije svega sa Srbijom i Crnom Gorom.

Bosna i Hercegovina – etničke manjine na periferiji političkoga sustava

Bosna i Hercegovina, kao nekadašnja središnja jugoslavenska republika, imala je svojevremeno i najstroženiji etnički sastav. Naime, u njoj je pored Muslimana (od 1993. Bošnjaka), Hrvata i Srba, prije oružanih sukoba (do 1992. godine) živio i veliki broj “narodnosti”, odnosno manjina. Pored Jugoslavena, kojih je prema popisu stanovništva iz 1991. godine bilo nešto više od 5%, u Bosni i Hercegovini je živelo i oko 2% pripadnika ostalih zajednica (Židova, Slovenaca, Albanaca, Turaka, Crnogoraca, Roma, Ukrajinaca, itd.) (Statistički bilten, 1993).

4 Đukanović i Rama: Odnosi Crne Gore i Albanije izuzetni. *Vijesti*. Podgorica. 14. 11. 2013.
 Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/djukanovic-i-rama-odnosi-crne-gore-i-albanije-izuzetni-160449> (22. 08. 2016.)

5 Srbi u Albaniji: Ne poštuju se prava srpske manjine. *Blic*. Beograd. 27. 05. 2015.
 Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/srbi-u-albaniji-ne-postuju-se-prava-srpske-manjine/jxdmby> (22. 08. 2016.)

Međutim, po okončanju rata, dejtonsko ustrojstvo Bosne i Hercegovine u konstitutivnom aktu ove zemlje njezino funkcioniranje vezalo je za duboku i (tro)etničku podjelu vlasti – od lokalnih zajednica, preko entiteta do državne razine vlasti. Ustav Bosne i Hercegovine (1995), kao jedan od sastavnih djelova/aneksa Daytonskog sporazuma, u preambuli je naveo i “ostale”, označavajući pod tim pojmom pripadnike onih zajednica koje ne podrazumevaju tri “konstitutivna naroda” – Bošnjake, Srbe i Hrvate (Ustav BiH: preambula, alineja 10). Tijekom proteklog desetljeća usvojeni su zakoni o položaju manjina na razini države Bosne i Hercegovine i njezinih entiteta (Đukanović, 2007: 83–84). Također, osnovani su i brojni manjinski savjeti i osigurani povoljni pravni okviri zaštite njihovih kolektivnih prava. Pri Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine oformljen je i poseban Savjet nacionalnih manjina. Slična tijela bila su osnovana i pri entitetskim parlamentima, a izmjenama ustava oba entiteta (iz 2002. godine) bilo je predviđeno da u njihovim organima sudjeluju i predstavnici ovih zajednica i to u skladu sa predratnim popisom stanovništva, odnosno proporcionalno njihovom tadašnjem broju (Đukanović, 2002: 395–412). Međutim, sve je navedeno ostalo na razini površnih, odnosno “kozmetičkih” izmjena konstitutivnih akata entiteta i bez suštinske participacije etničkih manjina u okviru njihovih političkih sustava, ali i na razini države Bosne i Hercegovine.

Treba napomenuti da je broj građana Bosne i Hercegovine, koji se regionalno izjašnjavaju (npr. Bosanci, Hercegovci, i sl.), ali i kao pripadnici etničkih manjina, prema popisu stanovništva iz 2013. godine sa predratnih 333.609 (Jugoslaveni i pripadnici etničkih manjina) sveden na svega 120.054 (BHAS, 2016: 54–58). Taj podatak, dakle, pokazuje smanjenje njihovoga broja za nešto više od dvjesto tisuća. Ovakvi rezultati popisa, uz dodatno smanjene broja Srba u Federaciji Bosne i Hercegovine (3,6%), kao i Hrvata (2,4%) te Bošnjaka (oko 14%) u Republici Srpskoj, pokazuju smjer u kojem će se kretati daljnja dubinska etnička podjela Bosne i Hercegovine.

I pored čitavog niza presuda Europskog suda za ljudska prava za diskriminaciju u slučajevima *Sejdić-Finci vs. BiH* (2009) i *Zornić vs. BiH* (2014), kojima su pripadnici manjina, odnosno osoba koje se regionalno izjašnjavaju kao Bosanci/Hercegovci i sl., tužili vlastitu državu, i ukazivanja na nepovoljan položaj ovih zajednica, njihov položaj još uvek nije poboljšan.⁶ Štoviše, tijekom 2016. godine Ilijaz Pilav, stanovnik Srebrenice, grada na istoku Republike Srpske, dobio je presudu protiv svoje države pred Europskim sudom za ljudska prava jer je diskriminiran s obzirom da se kao etnički Bošnjak ne može kandidirati za člana državnog Predsjedništva Bosne i Hercegovine u entitetu u

6 Vidjeti: *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina* – 27996/06 and 34836/06. 2009. i *Zornić v. Bosnia and Herzegovina* – 3681/06. 2014. Strasbourg: European Court on Human Rights.

kojem živi, već to pravo može ostvariti jedino u drugom bosanskohercegovačkom entitetu – Federaciji Bosne i Hercegovine (Pilav u. Bosnija-Hercegovina: 2016).

Ovi apsurdni, na koje je ukazano u presudama Europskog suda za ljudska prava, upućuju na zaključak da će uslijed odsustva njihove implementacije manjinske zajednice u Bosni i Hercegovini i dalje ostati u “dubokoj” sjenci stalnih međusobnih trvenja bošnjačkih, hrvatskih i srpskih etnoelita. Zbog toga je za očekivati da će one i dalje figurirati tek kao privid multietničnosti kako na entitetskoj, tako i na državnoj razini vlasti u Bosni i Hercegovini.

Treba istaknuti i da susjedna Hrvatska u perspektivi može “aktivirati” pitanje statusa Hrvata u Bosni i Hercegovini, što dodatno može opteretiti složene odnose etnoelita tri konstitutivna naroda, ali i proces pristupanja Bosne i Hercegovine Europskoj uniji (Đukanović, 2015b: 127–150). Službeni Zagreb često potencira pitanje, kako se navodi, pune jednakopravnosti Hrvata u susjednoj Bosni i Hercegovini, ali ne podržava, barem ne službeno, formiranje tzv. trećeg (hrvatskog) entiteta u ovoj zemlji.

175

Dragan Đukanović
*Manjinska pitanja na
Zapadnom Balkanu –
njihov značaj i stalna
bilateralna aktualizacija*

Crnogorski multietnički habitus i položaj tamošnjih manjina

Nakon ponovnog stjecanja državne nezavisnosti, tj. njezine obnove, 2006. godine Crna Gora je ostala privržena svom izvornom građanskom i multietničkom identitetu. U tom smislu i njen ustav iz 2007. godine ovu državu definira kao građansku (Ustav Crne Gore, 2007: članak 1). Ona je i pored brojnih iskušenja vezanih za sukobe u vlastitom okruženju tijekom disolucije socijalističke Jugoslavije (Hrvatska, Bosna i Hercegovina i Kosovo), uistinu očuvala svoj multietnički karakter, što potvrđuju i rezultati popisa stanovništva u ovoj zemlji, održani 2003. i 2011. godine.⁷ Naime, u Crnoj Gori ne postoji natpolovična većina jednog od naroda, a broj Crnogoraca, kao najbrojnije zajednice, na posljednjem popisu stanovništva činio je nešto manje od 45% od ukupnog broja stanovnika. S druge strane, broj pripadnika srpske zajednice između dva popisa smanjio se za oko 20.000, odnosno za oko 3%. Udio ostalih etničkih zajednica – Bošnjaka/Muslimana, Albanaca, Hrvata i ostalih – ostao je u gotovo nepromijenjen.

Ustav Crne Gore i Zakon o manjinama iz 2006., sa izmjenama iz 2013. godine, čine adekvatan okvir za realizaciju prava manjina. Međutim, u drugoj polovici prošlog i početkom ovog desetljeća postojali su određeni problemi u odnosima sa vlastima u Beogradu, koje su smatrale da se položaj etničkih Srba mora izmijeniti i definirati u

7 Vidjeti službene internetske stranice Zavoda za statistiku Crne Gore – MONSTAT: <http://www.monstat.org/cg/>

smislu “konstitutivnog naroda” u Crnoj Gori.⁸ Ipak, službeni Beograd takav je stav modificirao, a nakon promjene vlasti u Srbiji 2012. godine uslijedilo je i vidljivo poboljšanje bilateralnih odnosa sa susjednom Crnom Gorom (Đukanović, 2015: 51–70). To, međutim, nije rezultiralo stvarnim rješavanjem pitanja srpske zajednice u Crnoj Gori, a niti Crnogoraca u Srbiji, ali je stvorena povoljna osnova za buduće bilateralne pregovore o ovim pitanjima. Treba napomenuti da ovo pitanje u predstojećem razdoblju neće značajnije opteretiti odnose između dviju država.

Kada je u pitanju položaj Bošnjaka i Albanaca u Crnoj Gori, ne postoje značajnije zamjerke njihovih matičnih država. Štoviše, predstavnici ovih zajednica aktivno sudjeluju u političkom životu i formiranju vlasti u Crnoj Gori i na taj način potvrđuju vlastito opredjeljenje za njezinu opstojnost i razvoj. Vrlo je slična situacija i sa hrvatskom zajednicom u Crnoj Gori, koja broji oko 6000 pripadnika. Naime, hrvatski jezik je, zajedno sa srpskim, bosanskim i albanskim, u službenoj upotrebi u Crnoj Gori (Ustav Crne Gore: član 13, stav 3). Pored toga, Hrvati u Crnoj Gori su organizirani u okviru Hrvatskog nacionalnog vijeća, a imaju i jednu radio postaju u Boki Kotorskoj (Radio “Dux”). Također, Hrvatska građanska inicijativa dulji niz godina sudjeluje u vlasti na državnoj razini zajedno sa Demokratskom partijom socijalista Crne Gore, kao i na lokalnoj razini u pojedinim bokeškim općinama. Službeni Zagreb do sada nije inzistirao na značajnijoj promjeni statusa crnogorskih Hrvata. Naprotiv, očigledna je podrška Republike Hrvatske susjednoj Crnoj Gori na putu ka članstvu u Sjevernoatlantskom savezu i Europskoj uniji.⁹ Dosadašnji tijek pregovora Crne Gore sa Europskom unijom o poglavlju 23, kojim su između ostalog obuhvaćena i prava etničkih manjina, ne ukazuje na to da će ovo pitanje biti značajnije aktualizirano u bilateralnim odnosima sa njezinim susjedima.

8 Prilikom izrade “Strategije očuvanja i jačanja odnosa matične države i dijasporne i matične države i Srba u regionu” tijekom 2011. godine u njenom nacrtu bila je naglašena težnja da se Srbima u Crnoj Gori prizna status konstitutivnog naroda, ali je taj stav izostavljen u finalnom dokumentu, koji je objavilo Ministarstvo vera i dijasporne Republike Srbije. Vidjeti: Ministarstvo vera i dijasporne RS, 2011: 37–38.

Međutim, vlasti u Beogradu do 2012. godine konstantno su postavljale pitanja o položaju Srba u Crnoj Gori, a nerijetko je bila osiguravana i konkretna potpora tamošnjim prosrpskim opozicijskim političkim strankama i organizacijama na parlamentarnim i lokalnim izborima.

9 O posjetu hrvatskog ministra vanjskih i europskih poslova Mire Kovača Crnoj Gori početkom njegovog mandata 19. 02. 2016. godine vidjeti: *N1 Hrvatska*. 2016. “Hvala dužnosnicima Crne Gore zbog odnosa prema Hrvatima”. N1. Zagreb. 19.02.2016. Dostupno na: <http://hr.n1info.com/a105011/Vijesti/Miro-Kovac-se-zahvalio-duznosnicima-u-Crnoj-Gori-na-odnosu-prema-hrvatskoj-manjini.html> (22. 08. 2016.)

Manjine na Kosovu
– između nepriznavanja i krajnje surove realnosti

Kosovo je tijekom postojanja nekadašnje jugoslavenske federacije, uz Sloveniju, bilo etnički najhomogenije područje. Tendencija povećanja udjela Albanaca u ukupnom stanovništvu Kosova kretala se od 77,4% 1981. godine do 93% 2011. godine (ASK, 2013: 143–144). Istovremeno, udio pripadnika srpske zajednice, koja je druga po brojnosti, u istom se razdoblju značajno smanjio u ukupnom broju stanovnika (sa 13,2% 1981. godine na svega 1,47% 2011. godine).¹⁰ Na Kosovu, bez njegove četiri sjeverne općine, žive i Bošnjaci (1,58%), a manje od 1% u ukupnom stanovništvu pojedinačno imaju i Turci, Aškalijske, Egipćani, Romi i Goranci.

Nakon intervencije Sjevernoatlantskog saveza u bivšoj Saveznoj Republici Jugoslaviji 1999. godine u Ustavnom okviru za privremenu samoupravu na Kosovu iz 2001. godine bila su utvrđena i definirana prava nealbanskih etničkih zajednica. U tom smislu bile su “priznate” srpska, bošnjačka, romska, aškalijska, turska, goranska i egićanska zajednica (Ustavni okvir za privremenu samoupravu, 2001: Poglavlje 9. članak 1, stavak 9.1.3. b). To je značilo da te zajednice imaju pravo na političku predstavljenoost u Skupštini Kosova. Slične odredbe kasnije su “prenesene” i u Sveobuhvatni prijedlog za rješenje statusa Kosova (Ahtisarijev plan, 2007: Aneks II, članak 1–4) iz ožujka 2007. godine. Ovaj plan poslužio je kao osnova za utemeljenje “nadgledane nezavisnosti” Kosova nešto manje od godinu dana kasnije te je činio osnovu za donošenje Ustava Kosova polovicom 2008. godine¹¹ (Ustav Kosova, 2008).

Važno je napomenuti da u skladu s navedenim aktima dvije manjinske etničke zajednice – crnogorska i hrvatska – nisu priznate, iako su tradicionalno i povijesno vrlo dugo prisutne na području Kosova (OESS, 2011: 172–178/108–117). Broj Crnogoraca na predratnim popisima (1981. i 1991. godine)¹² iznosio je između 20.000 i 27.000, dok je broj etničkih Hrvata varirao između osam i devet tisuća. S obzirom na to, vlasti u Pogorici dugo su usporavale proces uspostavljanja punih diplomatskih odnosa (na razini veleposlanika) sa Kosovom sve dok se ne izmjeni članak 64. (stavak 2.2) Ustava. Naime, njegova modifikacija omogućila bi i da predstavnici crnogorske zajednice imaju zajamčena mjesta u kosovskom parlamentu. Na ovom pitanju Podgo-

177

Dragan Đukanović
*Manjinska pitanja na
Zapadnom Balkanu –
njihov značaj i stalna
bilateralna aktualizacija*

10 Treba istaknuti da Srbi sa sjevera Kosova – općine Leposavić, Sjeverna Kosovska Mitrovica, Zubin Potok i Zvečan – nisu sudjelovali na ovom popisu, koji je održan pod pokroviteljstvom prištinskih vlasti.

11 U okviru članka 3. stavka 2. Ustava navodi se da je “Kosovo... multietničko društvo, koje se sastoji od Albanaca i ostalih zajednica”.

12 Popis na Kosovu, koji je bio održan 1991. godine, u većoj su mjeri bojkotirali tadašnji Albanci.

rica i dalje ustrajno inzistira,¹³ što je, pored odsustva ratifikacije sporazuma o granici između Crne Gore i Kosova, jedno od najznačajnijih neriješenih bilateralnih pitanja.¹⁴

I službeni Zagreb je u više navrata isticao nužnost izmjene Ustava Kosova u smislu osiguranja reprezentativnosti hrvatske zajednice u njegovom parlamentu. Kosovske vlasti su proteklih godina često obećavale izmjenu ovog konstitutivnog akta, ali to se još uvijek nije dogodilo. Aktualni predsjednik Kosova Hašim Tači na samom početku svog mandata istaknuo je da će to uskoro biti učinjeno.¹⁵ Hrvatska bi, ukoliko se to ne dogodi, pitanje prava Hrvata na Kosovu mogla postaviti kao bitno u budućem procesu europskih integracija ovog entiteta.

Realno stanje manjinskih prava na Kosovu "južno od Ibra", odnosno na teritoriju pod kontrolom prištinskih vlasti, nije ohrabrujuće. Posebno je nepovoljan status Aškalija, Egipćana i Roma.¹⁶ Istovremeno, pripadnicima srpske zajednice na Kosovu, ni tri godine nakon potpisivanja Prvog sporazuma o normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine, nije dozvoljeno osnivanje Zajednice/Asocijacije srpskih općina (Đukanović, 2013: 315–334). Čini se evidentnim da dominantna javnost Kosova, ali i radikalniji krugovi u tamošnjoj opoziciji ne percipiraju nužnost i važnost poboljšanja položaja Srba, kako u centralno-kosovskim enklavama, tako i na sjeveru. U tom smislu vidljivi su pokušaji degradiranja njihovih kolektivnih prava, što podrazumijeva i stalno odgađanje stvaranja spomenute asocijacije dominantno srpskih općina na Kosovu. Međutim, Europska unija i Sjedinjene Američke Države će insistirati na punoj implementaciji dosadašnjih dogovora između vlasti u Prištini i Beogradu, uključujući i njeno formiranje. O tome će u sljedećem razdoblju uvelike ovisiti i odnos administracije u Washingtonu prema Kosovu, ali i nastavak europskog puta ovog entiteta, koji je 2008. jednostrano proglasio neovisnost.¹⁷

13 Prema pojedinim medijskim najavama ovakvo stanje trebalo se promijeniti početkom rujna 2016. godine, kada se očekivala razmjena veleposlanika između Crne Gore i Kosova – BETA, 15. 07. 2016. Crna Gora i Kosovo početkom septembra razmenjuju ambasadore. *Blic*. Beograd. 15.07.2016. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/crna-gora-i-kosovo-pocetkom-septembra-razmenjuju-ambasadore/qyk2p4k> (22. 08. 2016.)

14 Zbog granice s Kosovom ponovo suzavac u kosovskom parlamentu. *Newsweek*. Beograd. 09.08.2016. Dostupno na: <http://www.newsweek.rs/srbija/76203-zbog-granice-sa-crnom-gorom-ponovo-suzavac-u-kosovskom-parlamentu.html> (22. 08. 2016.)

15 Tači: Crnogorci i Hrvati u Ustavu i Skupštini Kosova. *Info-ks*. Priština. 12. 12. 2016. Dostupno na: <http://www.info-ks.net/vijesti/kosovo/65105/thaci-crnogorci-i-hrvati-u-ustavu-i-skupstini-kosova> (22. 08. 2016.)

16 Kosovo 2015 Human Rights Report. 2015. United States Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. Washington. Dostupno na: <http://www.state.gov/documents/organization/253075.pdf> (22. 08. 2016.)

17 *N1 Beograd*. 17.08.2016. Bajden na Kosovu: Morate da ispunite dogovor iz Brisela. N1. Beograd. 17. avgust 2016. Internet: <http://rs.n1info.com/a185931/Vesti/Vesti/Bajden-na-Kosovu.html> (22. 08. 2016.)

Makedonija – opasnost od dugoročne blokade “europskog puta” uslijed neriješenih manjinskih pitanja

Od stjecanja državne neovisnosti 1991. godine Makedonija je bila suočena sa problemima vezanim prije svega za položaj albanske zajednice (Đukanović, 2003: 395–412). Naime, početkom proteklog desetljeća vođeni su višemjesečni oružani sukobi između vojno-polijskih snaga Makedonije s jedne, i albanskih pobunjenika s druge strane. Sve to rezultiralo je potpisivanjem Ohridskog sporazuma (kolovoz 2001.) kojim je ova država, zahvaljujući amandmanima na Ustav, koji je prvobitno bio usvojen desetljeće ranije (1991), *via facti* postala dvoetnička.¹⁸ Albancima u Makedoniji ovim je sporazumom priznat, po mnogim ocjenama, možda i najpovoljniji status u odnosu na ostale nedominantne etničke zajednice, i to ne samo na Zapadnom, već i na cijelom Balkanu. I pored ovoga, aktualni albanski premijer Edi Rama polovicom 2015. godine uvjetovao je nastavak procesa ulaska Makedonije u članstvo Sjevernoatlantskog saveza, kako je naveo, potpunom implementacijom Ohridskog sporazuma, ali bez jasnog preciziranja na što se to odnosi.¹⁹

Popis stanovništva 2002. godine u Makedoniji pokazao je da ona ima prilično “šaroliku” etničku strukturu. Prema konačnim rezultatima popisa, Makedonci su činili 64% stanovništva, a Albanci nešto više od 25%. Ostale etničke zajednice – Turci, Bošnjaci, Srbi, Vlasi i Romi – umnogome su manje učestvovala u ukupnom broju makedonskog stanovništva. Položaj ovih zajednica nije izazivao značajniju pozornost njihovih matičkih država. Štoviše, primjerice srpska zajednica je zadovoljna svojim položajem u Makedoniji (sa izuzetkom nemogućnosti djelovanja Srpske pravoslavne crkve u ovoj državi), a njezini predstavnici sudjeluju i u brojnim koalicijama sa tamošnjim vladajućim strankama od osamostaljenja ove države tijekom protekla dva i pol desetljeća. Rezultati popisa stanovništva iz 2011. godine, kojeg su pratili brojni organizacijski i proceduralni problemi, niti pet godina kasnije nisu objavljeni, te se zbog toga često javljaju različite spekulacije u makedonskoj javnosti.²⁰

18 Predstavnici Albanaca u Makedoniji i pojedini lideri njihovih političkih stranka često pokazuju nezadovoljstvo rješenjima koje nudi Ohridski sporazum, a nerijetko zagovarajući i (etno)federalizaciju ove zemlje.

Tijekom 2014. godine ponovo je afirmirana i ideja o tzv. Republici Iliridi, koja bi trebala okupiti Albancima nastanjena područja na zapadu Makedonije. Sličan pokušaj formiranja albanske teritorijalne autonomije u Makedoniji u prvoj polovici 90-ih godina 20. stoljeća uspio zaživjeti.

19 *N1 Srbija*. 20.05.2015. Rama: Veto za Makedoniju ako ne garantuje Ohridski sporazum. Beograd. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a61974/Svet/Region/Rama-Albanija-ce-staviti-veto-na-prijem-Makedonije-u-NATO.html> (22. 08. 2016.)

20 Ko se boji popisa u Makedoniji? *Al Jazeera Balkans*, Sarajevo. 23. 08. 2015. Dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ko-se-boji-popisa-u-makedoniji> (22. 08. 2016.)

S druge strane, Makedonija će u narednom razdoblju imati vrlo značajne probleme sa svojim drugim susjedima – članicama Europske unije. Poput već najavljenog potencijalnog veta Albanije na članstvo Makedonije u NATO-u, od Bugarske i Grčke može se očekivati usporavanje puta ove države ka euroatlantskim integracijama. Grčka već desetljeće i pol inzistira na promjeni imena Republike Makedonije, te dubinski zadire u niz identitetskih pitanja makedonskog naroda (upotreba pridjeva “makedonski”, osporavanje makedonskog jezika, itd.) (Đukanović, 2016a: 197). Potencijalno još značajniji problemi mogu se u budućnosti pojaviti i u odnosu na Bugarsku, koja još od formiranja makedonske etničke posebnosti unutar nekadašnje Jugoslavije polovicom prošlog stoljeća osporava proces njezine etnogeneze, jezik, povijest, crkvu i sva ostala obilježja identiteta. Ovo dodatno potvrđuje i aktivnost vlade u Sofiji 2012. godine kada je odlučila ne poduprijeti “uvjetovano otvaranje” pregovora Republike Makedonije sa Europskom unijom.²¹ Naime, ni nakon jedanaest godina od stjecanja statusa kandidata Makedonija još uvijek nije započela pretrpustupne pregovore.

Istodobno, potrebno je naglasiti da bugarska i grčka manjina u Makedoniji nisu priznate. Prema rezultatima popisa stanovništva u Makedoniji iz 2002. godine, u ovoj zemlji je živjelo 1.407 (0,07%) Bugara. Pokušaj osnivanja etničkog bugarskog udruženja “Radko” u Ohridu 2000. godine, koje je za cilj imalo *de iure* priznavanje bugarske etničke zajednice, spriječen je već sljedeće godine presudom Ustavnog suda Makedonije, kojom je ono bilo zabranjeno.²² Međutim, Europski sud za ljudska prava tijekom 2009. godine donio je presudu kojom osporava ovakvu odluku makedonskog suda (Association of Citizens Radko and Paunovski *v.* FYROM, 2009).

Konstantno inzistiranje susjeda na manjinskim pitanjima u Srbiji

Srbija je tijekom proteklog desetljeća i pol umnogome poboljšala položaj etničkih manjina u odnosu na razdoblje jugoslavenskih sukoba. Tome je ponajprije pridonijelo usvajanje relevantne međunarodne regulative vezane za prava etničkih manjina, ali i unaprijeđenje prakse implementacije te regulative. Posebno je značajno da je u etnički najraznolikijem dijelu Srbije, Autonomnoj Pokrajini Vojvodini, uveden djelotvoran način provođenja prava manjina – Mađara, Rumunja, Slovaka, Hrvata, Rusina i ostalih.²³ No, niti Srbiju nije zaobišao pro-

21 M.S. Bugari blokiraju pristupanje Makedonije EU. *Večernje novosti*. Beograd. 11. 12. 2012. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:409994-Bugari-blokiraju-pristupanje-Makedonije-EU> (22. o8. 2016.)

22 Vidjeti internetske stranice ovog udruženja – <http://www.radkomak.org/>

23 Vidjeti popis pokrajinskih propisa koji se odnose na status etničkih manjina u Vojvodini na: <http://www.pravamanjina.rs/index.php/sr/-/-/propisi>

ces dodatne etnonacionalne homogenizacije, o kojem je bilo riječi u prvom dijelu ovog rada. Naime, i ona je drastično izmjenila vlastitu etničku strukturu, tako da etnički Srbi, prema popisu stanovništva iz 2011. godine, čine nešto više od 83% stanovništva, nakon čega slijede Mađari (3,5%), Romi (2,05%) i Bošnjaci (2,02%) (RZS, 2012: 15). Ostale etničke zajednice (Hrvati, Slovaci, Crnogorci, Vlasi, Rumuni, Make-donci, Bugari i Albanci), prema istom popisu, pojedinačno čine manje od 1% stanovništva Srbije.

Međutim, i pored vrlo povoljnih ocjena stanja ljudskih i manjinskih prava u Srbiji, koje se navode u Izvještaju Europske unije o “screeningu” u poglavlju 23 za ovu zemlju (Đukanović, 2016b: 70–79), pitanje položaja pojedinih manjina u Srbiji permanentno se otvara i problematizira, prije svega u kontekstu europskih integracija. Tijekom 2012. godine susjedna Rumunjska inzistirala je na dodatnom reguliranju položaja ne same rumunjske zajednice u Srbiji, već etničkih Vlaha. To pitanje predstavljalo je izvjesnu prepreku stjecanju statusa kandidata Srbije za članstvo u Europskoj uniji tijekom 2012. godine, ali je nakon potpisivanja posebnog memoranduma ono privremeno stavljeno u drugi plan.

Rumunjska, naime, Vlahe u susjednoj Srbiji pokušava tretirati kao dio šireg rumunjskog korpusa, premda u okviru ove zajednice o tome ne postoji ni minimalan konsenzus. Naprotiv, duboka podjeljenost u vlaškoj zajednici na tzv. autohtonu i prorumunjsku struju je njezin višedesetljetni problem. Službeni Bukurešt će svakako u narednom razdoblju inzistirati na reguliranju statusa Vlaha u Srbiji i to će biti potencijalni problem ne samo u bilateralnim odnosima sa Srbijom, već i potencijalno sredstvo za usporavanje njezinog puta ka Europskoj uniji (Đukanović, 2016a: 195–196). Kada je u pitanju status etničkih Rumunja u Srbiji, Rumunjska nema bitnih zamjerki, posebno ne u slučaju Rumunja na području Vojvodine, ali se pojavljuje pitanje reguliranja rada Rumunjske pravoslavne crkve.

I Bugarska ima sličan skup pitanja vezanih za prava pripadnike bugarske manjine koji žive ponajprije u općinama Bosilegrad i Dimitrovgrad u Srbiji. Pritom vlasti u Sofiji ne inzistiraju na promjeni ustavne i zakonske regulative, ali ustraju u tome da se bugarskoj manjini u Srbiji omogući dodatno jačanje veza s maticom, uključujući i korištenje školskih udžbenika tiskanih u Bugarskoj. Također, Bugarska ukazuje na to da Bugarskoj pravoslavnoj crkvi, odnosno njenom svećenstvu, nije dozvoljeno nesmetano bogoslužje na bugarskom jeziku u sredinama nastanjenim njenom etničkom manjinom (Novaković, 2013: 35–36). S druge strane, za dijelove Srbije koji su nastanjeni Bugarima u susjednoj se državi najčešće koristi izraz “Zapadne pokrajine”, što nije rado prihvaćeno u srpskom javnom mnijenju. Bugarska do sada pitanje položaja svoje etničke manjine u Srbiji nije postavljala kao uvjet u procesu pristupnih pregovora između Srbije i Europske

unije, ali ne treba isključiti mogućnost da do toga uskoro dođe.²⁴

Albanija, pak, ne posjeduje potencijal za postavljanje uvjeta Srbiji na putu ka članstvu u Europskoj uniji, jer u izvjesnoj mjeri zaostaje u europskim integracijama za Srbijom. Također, svoju “komparativnu prednost” s obzirom na članstvo u Sjevernoatlantskom savezu Albanija ne može iskoristiti imajući u vidu da je Srbija jedina država u regiji Zapadnog Balkana koja ne teži članstvu u NATO-u. Međutim, vlasti u Tirani često pokušavaju izravno povezati reguliranje statusa kosovskih Srba (u okviru dijaloga između Beograda i Prištine) i Albanaca na Jugu Srbije (općine Preševo, Bujanovac i Medveđa). Naime, za albansku zajednicu u ovom dijeelu Srbije vlasti u Tirani traže identičan status kakav imaju Srbi na Kosovu.²⁵ Naime, inzistira se na formiranju udruženja albanskih općina na jugu Srbije, koja bi imala iste nadležnosti kao i buduća Zajednica srpskih općina na Kosovu. Službeni Beograd je protiv “simetrije” ovih rješenja statusa Srba na Kosovu i albanske zajednice na jugu Srbije.

Svakako najznačajniji potencijalni problem vezan za blokadu “EU puta” Srbije odnosi se na stav susjedne Republike Hrvatske, koja i pored prilično adekvatnog statusa Hrvata u ovoj zemlji inzistira na pojedinim dodatnim pravima. Hrvatska tako već dulje vrijeme inzistira na osiguranoj zastupljenosti svoje manjine u Narodnoj skupštini Republike Srbije, iako za sve manjine u ovoj zemlji postoji sniženi prag za ulazak u parlament.²⁶ Dakle, Hrvatska je tako, iako su vlasti u Zagrebu ranije tvrdile da do toga neće doći, ipak iskoristila potencijal za uvjetovanje susjedne Srbije pri otvaranju poglavlja 23. i 24., i to ne samo ovim već i dodatnim pitanjima.²⁷ To je bilo otklonjeno prije svega zahvaljujući utjecaju SR Nemačke te su pregovori otpočeti 19. 07. 2016. godine. No, to nikako ne znači da Hrvatska neće dodatno inzistirati na zagarantiranoj zastupljenosti hrvatske manjine u srpskom

24 O različitim scenarijama po ovom pitanju vidjeti: D. Milinković. Koče nas Bugari i Rumuni. *Večernje novosti*. Beograd. 06. 05. 2016.

Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:603858-Koce-nas-i-Bugari-i-Rumuni> (22. 08. 2016.)

25 Rama: Ista prava Albancima na jugu Srbije, kao Srbima na sjeveru Kosova. *Starmo*. Mostar. 11. 11. 2014. Dostupno na: <http://www.starmo.ba/regijaz/item/34974-rama-ista-prava-albancima-na-jugu-srbije-kao-srbima-na-sjeveru-kosova.html> (22. 08. 2016.)

26 Prag za ulazak u Narodnu skupštinu za stranke i koalicije u Srbiji iznosi 5%, ali se on ne odnosi na manjinske stranke i njihove potencijalne koalicije. Vidjeti i: BETA. Hrvati traže garantovana mesta u Skupštini Srbije. *N1 Srbija*. Beograd. 29. 02. 2016.

Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a138989/Vesti/Vesti/Hrvati-zele-garantovana-mesta-u-Skupstini-Srbije.html> (22. 08. 2016.)

27 To su, kako se isticalo, nedovoljna suradnja Srbije sa Međunarodnim kaznenim sudom za zločine počinjene na području bivše Jugoslavije (Haaški sud) i univerzalna jurisdikcija srpskog Tužiteljstva i Suda za ratne zločine na području bivše Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, a što uključuje i teritorij Republike Hrvatske.

parlamentu i o njezinom stavu će zasigurno ovisiti daljnji put Srbije ka članstvu u Uniji, odnosno njegova dinamika.

Premda je '90-ih godina prošlog stoljeća Mađarska često potencirala pitanje prava svoje zajednice u Srbiji, ponajprije u njezinoj sjevernoj pokrajini – Vojvodini, danas je to stanje umnogome izmijenjeno. Štoviše, odnosi dviju zemalja tijekom protekle četiri godine uvelike su unaprijeđeni i čini se da danas gotovo da i nema otvorenih pitanja, što za Srbiju predstavlja svojevrsni izuzetak. Naime, službena Budimpešta je dugi niz godina od susjedne Srbije tražila da se na izvjestan način distancira od zločina koji su prema etničkim Mađarima u Vojvodini bili počinjeni neposredno po okončanju Drugog svjetskog rata, što je i učinjeno usvajanjem posebne deklaracije Narodne skupštine Srbije polovicom 2013. godine.²⁸

Vlasti u Crnoj Gori u više su navrata ukazivale na nužnost poboljšanja statusa Crnogoraca u Srbiji, čiji je broj smanjen za oko trećinu između prethodna dva popisa stanovništva 2002. i 2011. godine.²⁹ Upotreba crnogorskog jezika na lokalnoj razini dozvoljena je u općini Mali Idoš 2010. godine, a inicijative za njegovo uvođenje postoje i u Vrbasu i Kuli, a odnedavno i na jugu Srbije – u Prokuplju i Kuršumlji. Međutim, pitanje djelovanja kanonski nepriznate Crnogorske pravoslavne crkve u Srbiji i dalje je sporno i otvoreno (Đukanović, Dragan, 2015: 51–70). Naime, ova vjerska zajednica ni u samoj Crnoj Gori nema veliki broj vjernika, ali je dominantna kod etničkih Crnogoraca u Srbiji (posebno u Vojvodini). Nadležna tijela u Srbiji su u više navrata odbijala registraciju Crnogorske pravoslavne crkve. Pitanje položaja Crnogoraca u Srbiji, međutim, neće utjecati na dinamiku europskih integracija ove zemlje, ali je za očekivati da će se ono postupno rješavati u predstojećem razdoblju u okviru jedne prilično opuštenije atmosfere, s obzirom da je prošlo više od jednog desetljeća od obnove pune crnogorske državnosti.

Bilateralni odnosi između Srbije i Makedonije nisu opterećeni manjinskim pitanjima. Naprotiv, Makedonci u Srbiji imaju sasvim povoljan pravni i stvarni položaj. S druge strane, bošnjački politički čimbenici u susjednoj Bosni i Hercegovini, kao i dio bošnjačke manjine u srpskom dijelu Sandžaka, ukazuju na nužnost dodatnog poboljšanja prava ove zajednice (Joksimović, Đukanović, Šećeragić, Novaković, Goati, 2012: 30–37). Iako je status Bošnjaka u Srbiji tijekom proteklih nekoliko godina znatno unaprijeđen, prije svega u pogledu službene upotrebe bosanskog jezika u sandžačkim općinama, i dalje postoje od-

28 *Deklaracija Narodne skupštine Republike Srbije o osudi akata protiv civilnog mađarskog stanovništva u Vojvodini počinjenih 1944-1945. godine.* Usvajena 21. 06. 2013. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS28-13.pdf (22. 08. 2016.)

29 Crnogorska zajednica u Srbiji prema popisu stanovništva iz 2002. godine imala je približno 70.000 pripadnika, a 2011. godine svega oko 38.500.

ređeni problemi koji se odnose na neadekvatnu recipročnu zastupljenost pripadnika ove zajednice u državnim službama koje djeluju u tom dijelu zemlje (sudstvo, policija, administracija, itd.). No, izvjesnim problemima ove zajednice doprinosi i stalna razjedinjenost između vodećih političkih čimbenika u bošnjačkoj javnosti Sandžaka, a prije svega Stranke demokratske akcije Sandžaka, Sandžačke demokratske partije i Bošnjačke demokratske zajednice Sandžaka. Pitanje položaja bošnjačke zajednice u Sandžaku neće utjecati na proces približavanja Srbije članstvu u Europskoj uniji, ali će biti vrlo važno u okviru budućeg srpsko-bošnjačkog dijaloga koji se najavljuje, kako od strane vlasti u Beogradu, tako i od bošnjačkih političara u Sarajevu.

Srbija, dakle, kako je prethodno spomenuto, može biti najozbiljnije suočena sa inzistiranjem pojedinih susjednih država, prije svega Hrvatske, Rumunjske i Bugarske, na dodatnom reguliranju statusa njihovih manjina. Tako se ova, u osnovi bilateralna pitanja, mogu podići na razinu procesa eurointegracija Srbije, te tako značajno utjecati i na njegovu dinamiku, odnosno izvjesno usporavanje. Ipak, ukoliko sagledamo dosadašnje pokušaje Rumunjske (2012.), a nedavno i Hrvatske (2016.), postavlja se pitanje koliko će takvo stanje biti dugoročno održivo. Naime, zahvaljujući pojedinim državama članicama Europske unije može se očekivati da će navedeni scenarij ipak biti otklonjen, uz potencijalna inzistiranja istih da se na bilateralnoj razini odnosa Srbije i njenih susjeda ova pitanja uspješno riješe i prevladaju.

Balkanski *circulus vitiosus* manjinskih pitanja: postoje li realna rješenja?

Čak i desetljeće i pol nakon okončanja sukoba na području nekadašnje "Druge" Jugoslavije, očigledno je da postoje brojna pitanja vezana za status etničkih manjina na ovom prostoru. Štoviše, slična pitanja postoje i u širem, balkanskom smislu, odnosno između pojedinih država nastalih na području bivše Jugoslavije (Makedonija i Srbija) i njihovih susjeda poput Grčke, Albanije, Bugarske i Rumunjske. Tako se ova pitanja i dalje smartaju dijelom korpusa izrazito osjetljivih problema u bilateralnim odnosima između ovdašnjih država i entiteta, a vrlo često su i njihova dominantna tema. Postojeći multilateralni oblici suradnje na jugoistoku Europe i na zapadu Balkana nisu uspjeli poboljšati i "relaksirati" odnose između država u području manjinskih prava. Pokušaj da se ovo pitanje na određeni način "prenese" na razinu Zapadnobalkanske šestorke (*Western Balkans 6 – WB 6*) tijekom 2013. godine nije uspio (Non paper..., 2013). Naime, u inicijalnom dokumentu za formiranje Zapadnobalkanske šetorke bilo je predviđeno ponajprije usuglašavanje politika država u regiji u vezi sa manjinskim pravima, ali i osnaživanje određenih inicijativa, koje bi bile projektno financirane.

U budućem tijeku procesa europskih integracija država i entiteta Zapadnog Balkana nije moguće očekivati drastičnu promjenu, odnosno značajnije poboljšanje statusa etničkih manjina na zapadnobalkanskom prostoru.³⁰ To potvrđuje i slučaj drugih europskih država, poput Mađarske, Slovačke i Bugarske, ili regiji Zapadnog Balkana mnogo bliže Hrvatske. Naprotiv, ovo pitanje će više biti korišteno kao mogućnost da se one države koje su već članice Europske unije koriste instrumentima “uvjetovanosti” spram svojih zapadnobalkanskih susjeda. Pritom treba imati u vidu da su se slični pokušaji do sada najčešće osujetili kroz (ne)posredan utjecaj pojedinih država članica Europske unije. U tom smislu, kako pokazuje nedavni slučaj pokušaja zaustavljanja otvaranja poglavlja 23. u pretpristupnim pregovorima Srbije sa Europskom unijom, vrlo značajnom se pokazala uloga Savezne Republike Njemačke, koja je utjecala da do toga ne dođe.

Dakle, kako pitanje manjinskih prava i njihovih statusa neće *de facto* biti obuhvaćeno multilateralnom suradnjom država u ovom dijelu Europe u budućem razdoblju, a suštinski/dubinski ni procesom europeizacije (ili euroatlantizacije) Zapadnog Balkana, ono će ostati tek tema za dodatno snaženje vrlo nepovoljne retorike ovdašnjih političkih čimbenika. Niz otvorenih pitanja vrlo je važan za moguću dodatnu etnonacionalnu homogenizaciju, daljnju izgradnju (nedovršenih) etničkih identiteta, ali može poslužiti i kao osnova neželjene radikalizacije i pojave određenih punktualnih nestabilnosti u regiji Zapadnog Balkana. Permanentno inzistiranje na manjinskim pitanjima nerijetko se koristi i kao tema koja vrlo uspješno odvraća pažnju javnosti sa tekućih i gorućih pitanja vezanih za stanje gospodarstva u zapadnobalkanskim društvima.

Ne treba isključiti niti mogućnost da će u predstojećem razdoblju na Zapadnom Balkanu dodatno jačati radikalno desne opcije, koje će kao osnovu svojeg djelovanja koristiti upravo odnos prema etničkim, ali i drugim, manjinama. Ovakvo stanje, uz ponovno isticanje nacionalističkih sentimentata iz jugoslavenskih sukoba, kao i tradicionalno stereotipima opterećenih loših srpsko-albanskih odnosa, može predstavljati osnovu za trajne interne etnohomogenizacije u zapadnobalkanskim društvima. Euroatlantska perspektiva regije, s druge strane, ne ostavlja mogućnost dodatne radikalizacije uvjetovane ovim pitanjima, osim ukoliko se ponovno ne pojave pokušaji uspostavljanja određenih vidova etničke teritorijalne autonomije. Ovo bi značilo i “zaobilazanje” postojećih okvira političkih sustava država Zapadnog Balkana i radikalno ugrožavanje njegove stabilnosti i sigurnosti.

30 Crna Gora i Srbija su države koje imaju status kandidata za članstvo u Europskoj uniji sa već otpočetim pregovorima o članstvu. Albanija i Makedonija također imaju status kandidata, ali nisu otpočele pretpristupne pregovore sa Bruxellesom. Bosna i Hercegovina i Kosovo još uvijek nemaju status kandidata za članstvo u Uniji.

Zato se postavlja i dodatno pitanje kako uspješno “kanalizirati” i zaustaviti potencijalnu nasilnost koju sa sobom potencijalno nose manjinska pitanja na Zapadnom Balkanu. Odgovor koji se sâm po sebi nameće jest nastavak izlaska ovih država iz položaja krajnje europske periferije. To zapravo podrazumijeva ubrzanje europskih i euroatlantskih integracija, ali i izgradnju dodatnih okvira regionalne suradnje, kao “investicije” koja bi trebala rezultirati stabilnim mirom i ekonomskim razvojem Zapadnog Balkana (Đukanović, 2016a: 57–79).

186

Forum za
sigurnosne studije
GOD. 1, BR. 1

Dragan Đukanović*

Minority Issues in the Western Balkans – Their Importance and Permanent Bilateral Actualization

187

SUMMARY: The author analyzes the significance of issues related to the status of ethnic minorities in the Western Balkans. According to the author, in many ways these are still inadequately resolved and require, in addition to the proper implementation of international and European standards in this respect, the change in practice, which actually involves non-discrimination. In this sense, the paper analyzes how these issues affect the bilateral relations between the countries of the Western Balkans, as well as their neighbors, that are already members of the European Union (Croatia, Hungary, Greece, Romania and Bulgaria). Therefore, the author concludes that in the future course of European integration of the Western Balkans countries, minority issues and regulation of their status will appear topical and often decisive when it comes to EU membership. However, he argues that the solution for these issues will not be easily reachable and that the process will take a longer period.

KEYWORDS: Western Balkans, ethnic minorities, bilateral relations, the European Union.

* Dragan Đukanović, PhD, Senior Research Fellow. Institute of International Politics and Economics. Belgrade, Republic of Serbia.
E-MAIL: dragandjuk@yahoo.com.

Literatura

- Ahtisarijev plan. 2007. *Sveobuhvatni predlog za rešenje statusa Kosova*. Beč: UNOSEC.
- ASK – Kosovo Agency on Statistics. 2013. *Kosovo Population and Housing Census 2011. Final results: Main Data*. Prishtina.
- Association of Citizens Radko and Paunkovski v the former Yugoslav Republic of Macedonia – 74651/01. 2009. Strasbourg: European Court on Human Rights.
- BETA. Hrvati traže garantovana mesta u Skupštini Srbije. *N1 Srbija*. Beograd. 29. veljače 2016. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a138989/Vesti/Vesti/Hrvati-zele-garantovana-mesta-u-Skupstini-Srbije.html> (22. 08. 2016.)
- BETA. 2016. Crna Gora i Kosovo početkom septembra razmenjuju ambasadore. *Blic*. Beograd. 15.07.2016. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/crna-gora-i-kosovo-pocetkom-septembra-razmenjuju-ambasadore/qyk2p4k> (22. 08. 2016.)
- BHAS. 2016. *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini, 2013.: Rezultati popisa*. Sarajevo: Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine.
- Constitution of the Republic of Albania. 1998.
- Deklaracija Narodne skupštine Republike Srbije o osudi akata protiv civilnog mađarskog stanovništva u Vojvodini počinjenih 1944-1945. godine*. Usvojena 21. lipnja 2013. Dostupno na: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2013/RS28-13.pdf (22. 08. 2016.)
- Đukanović, Dragan. 2002. Bosna i Hercegovina: izmene entitetskih ustava. *Međunarodna politika* (49), 1106: 16–18.
- Đukanović, Dragan. 2003. Postojeće političke prilike i međuetnički odnosi u Makedoniji. *Međunarodni problemi* (55), 3–4: 395–412.
- Đukanović, Dragan. 2007. *Institucionalni modeli i demokratizacija postjugoslovenskih država*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Đukanović, Dragan. 2008. Izmene etničkih struktura država nastalih od Jugoslavije: putevi nove etničke homogenizacije, u: Nešković, S. (ur.): *Bezbednost u postmodernom ambijentu*. Beograd: Centar za strateška istraživanja nacionalne bezbednosti (CESNA B) i *Hanns Seidel Stiftung*. str. 418–430.
- Đukanović, Dragan. 2013. Tok decentralizacije na Kosovu i evropske integracije Srbije. *Evropsko zakonodavstvo* (22), 43–44: 315–334.
- Đukanović, Dragan. 2014. Zanemareni građanin i 'svemoćni' etnos – legitimacijski temelji postjugoslovenskih država i entiteta, u: Podunavac, M. i Đorđević, B. (urs.): *Ustavi u vremenu krize: postjugoslovenska perspektiva*. Beograd: Udruženje za političke nauke Srbije, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu. str. 103–118.
- Đukanović, Dragan. 2016a. *Balkan na posthladnoratovskom raskršću (1989–2016)*. Beograd: Službeni glasnik i Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- Đukanović, Dragan. Jazić, Aleksandar. 2012. Neusaglašenost Ustava Bosne i Hercegovine sa Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u: Dimitrijević, D. i Miljuš, B. (urs.):

- Harmonizacija zakonodavstva Republike Srbije sa pravom Evropske unije II.* Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu, Institut za uporedno pravo, Hans Zajedel fondacija. str. 635–645.
- Dukanović, Dragan. 2015. Republika Srbija i Crna Gora – analiza bilateralnih odnosa i problema nakon 2006. godine. *Srpska politička misao* (48), 3: 51–70.
- Dukanović, Dragan. 2015b. Obrisi nastanka trećeg (hrvatskog) entiteta u Bosni i Hercegovini: stavovi lokalnih aktera, SAD i EU. *Nacionalni interes* (22), 1/2015: 127–150.
- Dukanović, Dragan. 2016b. Prava manjina u Srbiji u Izveštaju o skriningu za poglavlje 23, u: Jazić, A., Janković, S. i Đukanović, D. (urs.): *Srbija i Evropska unija – pripreme za pregovore o poglavljima 23. i 24.* Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu. str. 70–79.
- Hrvatska dostavila Srbiji saglasnost za poglavlje 23. Al Jazeera Balkans. Sarajevo. 1. juni 2016. Internet: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/hrvatska-dostavila-srbiji-saglasnost-za-poglavlje-23> (22. 08. 2016.)
- INSTAT. 2014. *Albania: Census Atlas 2011.* Tiranë: Instituti i statistikave.
- Joksimović, Aleksandra. Đukanović, Dragan. Šećeragić, Bisera. Novaković, Igor. Goati, Vladimir. 2012. *Socijalno-ekonomski i bezbednosni izazovi u Sandžaku.* Beograd: Centar za spoljnu politiku, USAID i Institut za održive zajednice.
- Ko se boji popisa u Makedoniji? *Al Jazeera Balkans*, Sarajevo. 23. kolovoza 2015. Dostupno na: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/ko-se-boji-popisa-u-makedoniji> (22. 08. 2016.)
- Kosovo 2015 Human Rights Report. 2015. United States Department of State. Bureau of Democracy, Human Rights and Labor. Washington. Dostupno na: <http://www.state.gov/documents/organization/253075.pdf> (22. 08. 2016.)
- Krivokapić, Boris. 1998. Zaštita manjina. *Leksikon međunarodnog prava.* Beograd: Radnička štampa i Institut za uporedno pravo. str. 522–524.
- Milinković, D. Koče nas Bugari i Rumuni. *Večernje novosti.* Beograd. 6. svibnja 2016. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:603858-Koče-nas-i-Bugari-i-Rumuni> (22. 08. 2016.)
- M.S. Bugari blokiraju pristupanje Makedonije EU. *Večernje novosti.* Beograd. 11. decembar 2012. Dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/planeta.300.html:409994-Bugari-blokiraju-pristupanje-Makedonije-EU> (22. 08. 2016.)
- MINA. 2013. Đukanović i Rama: Odnosi Crne Gore i Albanije izuzetni. *Vijesti.* Podgorica. 14. studenog 2013. Dostupno na: <http://www.vijesti.me/vijesti/djukanovic-i-rama-odnosi-crne-gore-i-albanije-izuzetni-160449> (22. 08. 2016.)
- Ministarstvo vera i dijaspore RS, 2011. *Strategija očuvanja i jačanja odnosa matične države i dijaspore i matične države i Srba u regionu.* Beograd.
- N1 Beograd. 2016. Bajden na Kosovu: Morate da ispunite dogovor iz Brisela. N1. Beograd. 17. kolovoza 2016. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a185931/Vesti/Vesti/Bajden-na-Kosovu.html> (22. 08. 2016.)

- N1 Hrvatska*. 2016. "Hvala dužnosnicima Crne Gore zbog odnosa prema Hrvatima". N1. Zagreb. 19.02.2016. Dostupno na: <http://hr.n1info.com/a105011/Vijesti/Miro-Kovac-se-zahvalio-duznosnicima-u-Crnoj-Gorina-odnosu-prema-hrvatskoj-manjini.html> (22. 08. 2016.)
- N1 Srbija*. 2015. Rama: Veto za Makedoniju ako ne garantuje Ohridski sporazum. Beograd. Dostupno na: <http://rs.n1info.com/a61974/Svet/Region/Rama-Albanija-ce-staviti-veto-na-prijem-Makedonije-u-NATO.html> (22. 08. 2016.)
- Non Paper on the new concept of Joint performance of the Western Balkans countries aimed at intensifying EU integration (Western Balkan Six – G6)*. 2013.
- Novaković, Igor, Đukanović, Dragan i Petrović, Žarko. 2010. *Srpsko-albanski odnosi: sadašnje stanje i perspektive – pogled iz Srbije*. Beograd: ISAC fond.
- Novaković, Igor (glavni istraživač). 2013. *Bugari u Srbiji: srpsko-bugarski odnosi u svetlu evropskih integracija Srbije*. Beograd: ISAC fond i Fondacija Friedrich Ebert.
- OEBS. 2011. *Profil zajednica na Kosovu 2010*. Priština.
- Ohrid Framework Agreement. Ohrid. 13 August 2001.
- Petrović, V., Stojanović Gajić, S. i Turkalj, K. (urs.). 2015. *Poglavlje 23 – Šta nas očekuje?: Vodič kroz izveštaj o skriningu za Poglavlje 23 – Pravosuđe i osnovna prava*. Beograd: Nemačka saradnja, GIZ, Beogradski centar za ljudska prava, Beogradski centar za bezbednosnu politiku.
- Pilav v. Bosnia and Herzegovina – 41939/07. 2016. Strasbourg: European Court on Human Rights.
- Rama: Ista prava Albancima na jugu Srbije, kao Srbima na severu Kosova. *Starmo*. Mostar. 11. studenog 2014. Dostupno na: <http://www.starmo.ba/regija2/item/34974-rama-ista-prava-albancima-na-jugu-srbije-kao-srbima-na-sjeveru-kosova.html> (22. 08. 2016.)
- RZS – Republički zavod za statistiku Republike Srbije. 2012. *Stanovništvo: nacionalna pripadnost po opštinama i gradovima*.
- Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina – 27996/06 and 34836/06. 2009. Strasbourg: European Court on Human Rights.
- Shoraka, Kirsten. 2010. *Human Rights and Minorities Rights in the European Union*. London and New York: Routledge.
- Statistički bilten, 1993. *Nacionalni sastav stanovništva – Rezultati za republiku po opštinama i naseljenim mjestima*. Sarajevo: Državni zavod za statistiku Republike Bosne i Hercegovine.
- TANJUG. 2015. Srbi u Albaniji: Ne poštuju se prava srpske manjine. *Blic*. Beograd. 27. svibnja 2015. Dostupno na: <http://www.blic.rs/vesti/politika/srbi-u-albaniji-ne-postuju-se-prava-srpske-manjine/jxdmjbj> (22. 08. 2016.)
- Thaçi: Crnogorci i Hrvati u Ustavu i Skupštini Kosova. *Info-ks*. Priština. 12. svibnja 2016. Internet: <http://www.info-ks.net/vijesti/kosovo/65105/thaci-crnogorci-i-hrvati-u-ustavu-i-skupstini-kosova> (22. 08. 2016.)
- Ustav Bosne i Hercegovine. 1995.
- Ustav Crne Gore. 2007. *Službeni list Crne Gore*: 1/2007 od 25. listopada 2007.

- Ustav Kosova. Skupština Kosova.
Priština. 15. lipnja 2008.
- Ustavni okvir za privremenu
samoupravu na Kosovu. UNMIK.
2001/9. Priština. 15. svibnja 2001.
- Zbog granice ka Kosovu ponovo
suzavac u kosovskom parlamentu.
Newsweek. Beograd. 09.08.2016.
Dostupno na: [http://www.
newsweek.rs/srbija/76203-
zbog-granice-sa-crnogorom-
ponovo-suzavac-u-kosovskom-
parlamentu.html](http://www.newsweek.rs/srbija/76203-zbog-granice-sa-crnogorom-ponovo-suzavac-u-kosovskom-parlamentu.html) (22. 08. 2016.)
- Zejneli, Amra. Zajednica srpskih
opština na čekanju. *Radio
Slobodna Evropa*. Prag. 5. siječanj
2016. Dostupno na: [http://
www.slobodnaevropa.org/a/
zajednica-srpskih-opstina-na-
cekanju/27468934.html](http://www.slobodnaevropa.org/a/zajednica-srpskih-opstina-na-cekanju/27468934.html) (22. 08.
2016.)
- Zornić v. Bosnia and Herzegovina
– 3681/06. 2014. Strasbourg:
European Court on Human
Rights.