

Dušan Janjić\*

# Kontekst manjinske politike u Srbiji

**SAŽETAK:** Ova analiza društvenog konteksta manjinske politike u Republici Srbiji u razdoblju od 2000. do 2016. godine posebnu je pozornost posvetila osnovnim odrednicama i dostignućima manjinske politike u procesu tranzicije i pretpostavkama, kao i mehanizmima izgradnje integrativne manjinske politike. Vladajuća etno-nacionalistička mobilizacija otežava prevladavanje nedavne prošlosti i teških posljedica međuetničkog sukobljavanja, uključujući i oružane sukobe, zločine etničkog čišćenja i genocida. To otežava međuetničku i međudržavnu suradnju sa susjedima, državama na prostoru bivše Jugoslavije odnosno Zapadnog Balkana. Posljedice ovakve politike najvidljivije su u položaju “novih nacionalnih manjina” i u odnosima sa susjednim državama koje su “matične države” ovih nacionalnih manjina. Odgovor na ove izazove Srbija bi trebala pronaći u okolnostima pojačanog značaja regionalne suradnje i pristupanja Europskoj Uniji (EU). Pritom ovaj odgovor najviše ovisi o tome hoće li se reformama dostići cilj održivog razvoja kao temelja socijalne inkluzije, a i pretpostavka je nužnih reformi i “europske budućnosti” (Janjić, 2011: 1 - 3).

**KLJUČNE RIJEČI:** Manjinska politika, post-socijalistička tranzicija, solidarnost, socijalna inkluzija, etno-nacionalizam, nova nacionalna manjina, Republika Srbija.

\* Prof.dr. sc. Dušan Janjić, Viši znanstveni savjetnik, Institut društvenih nauka, Univerzitet u Beogradu.  
E-MAIL: djanjic@gmail.com

## Dostignuća manjinske politike u Republici Srbiji

Osnovno iskustvo manjinske politike, a i ukupne post-socijalističke tranzicije Srbije, obilježeno je proturječnostima u trokutu: solidarnost, socijalna inkluzija i etno-nacionalizam. Etno-nacionalistička mobilizacija prevladavajući je ideološko-politički pokretač mobilizacije. To se odnosi na srpsku, a i na nacionalne zajednice. Etno-nacionalizam je supstitut za demokratsku mobilizaciju masa, koji izvan svoje nacije, svog etniciteta potiče i podržava socijalni ekskluziju, jer legitimira solidarnost unutar nacionalne zajednice, a zaoštava odnose između većinske srpske i ostalih nacionalnih zajednica. To višenacionalno društvo Srbije usmjerava ka etničkoj fragmentaciji umjesto ka socijalnoj inkluziji, čime se otežava izgradnja Srbije kao nacije-države koja uključuje solidarnost svih građana. Otuda, danas, Srbija sličí na arhipelag malih međusobno nepovezanih nacionalnih otoka koji žive svoje paralelne živote.

193

Dušan Janjić  
Kontekst manjinske  
politike u Srbiji

### *Dinamični etnički mozaik Srbije*

Republika Srbija (bez područja Kosova) je višenacionalna država u kojoj 12,64% stanovništva pripada nekoj od manjinskih nacionalnih zajednica. Prema rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine i procjenama o broju Albanaca, koji su bojktovali ovaj popis,<sup>1</sup> u Srbiji većinu stanovništva čine Srbi sa udjelom od 83,32%. Pored Srba, samo tri etničke zajednice sudjeluju u ukupnom stanovništvu sa udjelom većim od 1%. To su Mađari (3,5%), Bošnjaci/Muslimani (3,2%) i Romi (2,0%).<sup>2</sup> Udio Albanaca procijenjen na 1%. Sve ostale navedene etničke zajednice u odgovarajućoj knjizi Popisa,<sup>3</sup> njih 25, čine manje od jedan posto ukupnog stanovništva (Vidi Tablicu 1: Etnička struktura stanovništva Srbije, 2011).

S aspekta prostornog razmještaja stanovništva (Vidi Kartu 1), u Srbiji je prisutna izrazita koncentracija i jačanje procesa nacionalne

1. Bilo je neophodno procijeniti broj Albanaca zbog njihovog bojkota popisa u općinama Bujanovac, Medveđa i Preševo. Procjena je učinjena na osnovu broja stanovnika tih općina prema Popisu stanovništva iz 2002. godine (stanovništvo u zemlji), broja interno raseljenih osoba na dan 31. ožujka 2002., prirodnog priraštaja u razdoblju od 1. travnja 2002. do 30. rujna 2011. godine, i pretpostavke da Albanci čine razliku između procijenjenog broja i popisnog broja stanovnika u Bujanovcu, Medveđi i Preševu (Marinković, 2015).
2. Treba napomenuti da 2011., ako se zbroje popisni podaci o broju osoba koje se nisu izjasnile o svojoj etničkoj pripadnosti, Jugoslavena, osoba koje su se izjasnile za regionalnu pripadnost i onih nepoznate nacionalnosti, za gotovo 300.000 osoba ili 4% ukupnog stanovništva popisom nije utvrđena etnička pripadnost.
3. Republički zavod za statistiku (2012) *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011: Nacionalna pripadnost*, Beograd

homogenizacije na određenim područjima,<sup>4</sup> a i visok stupanj prostorne disperzivnosti pojedinih nacionalnih manjina (primjerice Roma).

Opći cilj održivog razvoja jedne populacije trebalo bi biti stacionarno stanovništvo, to jest stanovništvo u kojem će sljedeće generacije biti približno iste veličine kao i postojeće. Međutim, u stvarnosti, snažne migracije stanovništva predstavljaju jedan od najvidljivijih megatrendova suvremenog društva koji je osnažen političkim i ekonomskim promjenama od 1990-ih godina, kako u bivšoj Jugoslaviji, tako i u srednjoj i istočnoj Europi i na Balkanu. Do 1990-ih godina migracijska kretanja uglavnom su bila determinirana uzrocima ekonomske prirode (od nerazvijenih ka razvijenim područjima), da bi od 1990-ih godina uslijed raspada bivše Jugoslavije, rata i stvaranja novih etno-nacionalnih država došlo do masovnog pokretanja stanovništva u okviru iste države, prema matičnim državama ili ka inozemstvu.<sup>5</sup>

Masovne etnocentrične migracije (dobrovoljne i prisilne) utjecale su i na promjenu etničke slike Srbije u smislu stvaranja nacionalno homogenije države, imajući u vidu nacionalnu strukturu izbjeglica, ali i iseljavanje stanovništva drugih nacionalnosti iz političkih i ekonomskih razloga. Migracije pojedinih nacionalnosti prema svojim “matičama” rezultat su njihovog promijenjenog i nedefiniranog statusa u novoformiranim državama, koje su nastale poslije raspada bivše Jugoslavije (Janjić, 1998: 118–136). Ili, u primjeru najnovijih priljeva pretežno srpskog stanovništva iz Republike Srpske (Bosne i Hercegovine), kao i priljeva iz Crne Gore, riječ je o motivu brže socijalne promocije kao reakcije na stanje u tim državama, ali i potvrdi etninacionalnih veza.<sup>6</sup>

- 4 Na primjer, Bošnjaci imaju etničku većinu u Tutinu (94,9%), Novom Pazaru (78,2%) i Sjenici (75,5%), kao i značajniji udio u Prijepolju (41,1%) i Priboju (23,0%). Podatak da samo u tri većinske općine živi 70,5% ukupnog broja Bošnjaka sa područja središnje Srbije jasno ilustrira stupanj njihove koncentracije u ovoj regiji; Albanci su teritorijalno gotovo potpuno koncentrirani u dvije općine gdje imaju apsolutnu etničku većinu: Preševo (89,1%) i Bujanovac (54,7%), u kojima (zajedno sa općinom Medveđa (26,2%)), živi čak 96,1% Albanaca. To ukazuje na izrazit proces nacionalne homogenizacije Albanaca; Pripadnici bugarske nacionalne manjine u općini Bosilegrad čine apsolutnu (70,9%), a u općini Dimitrovgrad relativnu većinu (49,7%). U Dimitrovgradu je, inače, koncentrirano više od dvije trećine (oko 68%) ukupnog broja Bugara; Vlasi, iako nemaju etničku većinu ni u jednoj općini, etnički su kompaktni u regiji istočne Srbije, gdje živi 94,3% ukupnog broja Vlaha središnje Srbije.
- 5 Prema podacima UNHCR-a, procjenjuje se da je od ukupno 15 milijuna izbjeglica u svijetu gotovo jedna petina (oko 2,5 milijuna) bila iz bivše Jugoslavije. Srbija i Crna Gora su tada zbrinjavale više od 500.000 izbjeglica, a dio njih svoj status je riješio dobivanjem državljanstva Srbije. Pored izbjeglica, SR Jugoslavija suočila se i s velikim brojem interno raseljenih osoba, kao specifičnim vidom prisilnih unutarnjih migracija. Riječ je o stanovništvu nealbanske nacionalnosti, koje se zbog političkih prilika iselilo sa Kosova (oko 187.000 u Srbiji).
- 6 Prema rezultatima Popisa stanovništva iz 2011. godine, u razdoblju od 2002. do 2011. godine u Srbiju se iz inozemstva doselilo 67,6 tisuća osoba, od čega je gotovo trećina iz Bosne i Hercegovine (31,0%). Od ostalih zemalja treba izdvojiti

Istovremeno traje masovno napuštanje Srbije koje je od 1990-ih godina u najvećoj mjeri bilo uvjetovano političkim promjenama, da bi od 2000. godine ojačali socijalno-ekonomski razlozi. Najbrojnije sudionike u ovim migracijama čini mlade i obrazovanije stanovništvo.<sup>7</sup> Ove migracije u Srbiji poprimaju dimenziju velikog demografskog poremećaja, jer se negativni migracijski saldo događa u uvjetima već prisutnog nedovoljnog rađanja i depopulacije.<sup>8</sup> Dugoročne posljedice odlaska znanstvenih i visokoobrazovanih kadrova (tzv. odljev mozgova) u eri razvoja, kada znanost i znanje postaju dominantni čimbenici i najvrijedniji izvori društvenog i ekonomskog napretka, jedva se mogu kvantitativno izraziti, ali se reflektiraju u gotovo svim područjima društvenog života.

Emigracijski potencijal Srbije je još uvijek veliki.<sup>9</sup> Stoga je naglašena potreba za efikasnim ublažavanjem demografskih izazova, i to osnaženjem ekonomskog razvoja, investiranjem u zdravstvene, obrazovne i ekološke programe, jačanjem demokracije i stvaranjem atmosfere socijalnog i ekonomskog optimizma, čime bi se doprinijelo ne samo smanjenju iseljavanja, već i pospešivanju useljavanja u zemlju.

Postojeći pravni i institucionalni okvir za upravljanje migracijama u Srbiji nije dovoljno učinkovit da bi odgovorio na potrebu ublažavanja emigracijskih, a osnaženja imigracijskih tokova. Stoga Srbija nije spremna da se na efikasan način suoči sa valom migracija s Bliskog

Crnu Goru (17,2%), Hrvatsku (9,1%) i Njemačku (8,2%). Na razini Republike, migranti iz još osam zemalja bilježe udio između 2,0 i 3,0%. Pored onih doseljenih iz europskih država, među njima se nalaze i doseljeni iz SAD i Kine.

Podatak o doseljenima nije precizan, jer uključuje samo one popisane osobe, kojima je inozemstvo predstavljalo pretposljednje prebivalište u trenutku popisivanja.

Imigracija ka Srbiji u novijem razdoblju, prema popisnim podacima, pretežno se sastojala od srpskih državljanja koji su se doselili iz okruženja, vratili iz inozemstva uglavnom kao umirovljenici, ali ima i onih koji žele nastaviti svoju radnu karijeru u domovini. Među doseljenima ima i prisilnih povratnika. Svaki četvrti popisani doseljenik u Srbiju iz inozemstva (13,8 tisuća) nakon 2002. godine strani je državljanin.

- 7 Procjenjuje se da je od ukupnog broja znanstvenih i stručnih kadrova koji su u proteklih 25 godina emigrirali u inozemstvo, čak 70% emigriralo u razdoblju 1990-1993. godine.
- 8 Procjene bazirane na korigiranim rezultatima o ukupnom broju stanovnika Srbije (Svi podaci za Republiku Srbiju iskazani su bez podataka za AP Kosovo i Metohiju), dobivenog popisima provedenima 2002. i 2011. godine i o prirodnom priraštaju u posljednjem međupopisnom razdoblju, kao i podacima najbitnijih zemalja koje prihvaćaju emigrante iz Srbije, upućuju na neto migracijske gubitke od oko 11.000 osoba prosječno godišnje u razdoblju 2002-2011. godine (Nikotović, Predojević, Marinković, 2015).
- 9 Naime, nalazi istraživanja su pokazali da bi svaki četvrti ispitanik (26,4%) sigurno, a svaki šesti intervjuirani (15,2%) vjerojatno potražio posao u EU kada bi Srbija postala članica Unije. Spremnost da traže posao izvan Srbije u većoj su mjeri pokazali ispitanici mlađi od 30 godina, visoko obrazovani, prozapadno orijentirani, oni koji potječu iz siromašnih obitelji, kao i oni koji vjeruju da boravak u inozemstvu pozitivno utječe na naše ljude (Bačević, 2011).

istoka i iz središnje Azije, kao i sjeverene Afrike, koji je naišao 2016. godine i ima trend nastavljanja. Osnovna slabost je u tome što nije prepoznat značaj cirkularnih kretanja, transfera znanja, humanog kapitala dijaspore i reintegracije povratnika, a nisu definirane ni ciljane grupe imigrantskog stanovništva, izostalo je stvaranje pozitivne klime prema useljavanju i razvoj mjera integracije stranaca u Srbiji.

Do 2017. godine Republika Srbija bi trebala usvojiti novu strategiju upravljanja migracijama, u kojoj bi posebno mjesto trebalo biti posvećeno osjetljivom pitanju definiranja ciljanih grupa, odnosno broja i profila doseljenika (obrazovanje, starost, obiteljska situacija) koji su dobrodošli (Avramov, 2014: 169-186; Berry, J. W, 1997), prije svega s obzirom na činjenicu da je stanovništvo Srbije među najstarijim stanovništvima u Europi.

### *Društveno-politički kontekst*

Tranzicija društava nastalih raspadom bivše Jugoslavije, uključujući Srbiju, iz socijalizma ka društvu kapitalizma i slobodnog tržišnog gospodarstva zbiva se u znaku etno-nacionalizma, kao jednog od osnovnih čimbenika mobilizacije ljudi za uspotsavljanje novog sustava vlasti, novih vrijednosti i odnosa među ljudima, kao i među nacionalnim zajednicama. U većini slučajeva postkomunističke vlasti kao svoj strateški cilj prihvatile su priključenje EU i NATO-u. Srbija se za sada opredjeljuje za članstvo u EU, ali ima suradnju i sa NATO-om. Zbog toga su sve države prinudene pozivati se na demokraciju i nagoditi se s manjinama. Sve ove države morale su ispuniti važan uvjet zakonodavne reforme u području zaštite nacionalnih manjina da bi stekle priznanje vlada zemalja članica Europske zajednice, sadašnje EU. Otuda je, sudeći po pravnim rješenjima, pozicija nacionalnih manjina u ovim društvima zadovoljavajuća. Međutim, stvarni položaj nacionalnih manjina nije uvijek zadovoljavajući.

Poseban izazov ovih društava bilo je pitanje statusa "novih nacionalnih manjina", odnosno pripadnika onih etničkih zajednica koje su u bivšem SSSR-u i SFRJ imale status "konstitutivnih naroda". "Nove manjine" rezultat su raspada ove višenacionalne federacije i njihov status je različito reguliran u pojedinim državama - bivšim članicama SFRJ.<sup>10</sup>

10 *U Sloveniji se pripadnicima imigrantskih grupa, ukoliko steknu državljanstvo, jamče samo individualna, ali ne i grupna prava. S obzirom na broj i na etničke, kulturne, jezične, vjerske i druge razlike ovih grupa (na primjer, Srba, Hrvata i Muslimana) u odnosu na Slovence, radi se i o restriktivnom pristupu čitavim grupama, odnosno manjinama.*

*Republika Hrvatska određena je "kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika nacionalnih manjina (...), koji su njezini državljani", koje se potom sve poimence nabrajaju u Ustavu.*

S padom Miloševića u listopadu 2000. godine, Srbija se našla na samom početku procesa demokratizacije, normalizacije odnosa među njenim građanima i uspostavljanja novog institucionalnog sustava koji bi odgovarao njezinim potrebama i koji bi mogao pomoći u upravljanju sukobima nacionalnih interesa i njihovom miroljubivom i demokratskom razrješavanju. Tada je otvoreno iskazano načelno opredjeljenje vlasti da se grade demokratske institucije i procedure u rješavanju pitanja statusa i u zaštiti i unaprijeđenju prava manjina.<sup>11</sup> Krajem 2001., s početkom izvješatavanja o provedbi *Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*<sup>12</sup> i ratificiranjem brojnih međunarodo-

Po završetku rata 1995. godine, za Srbe se učvrstila odrednica "nove manjine". Neke druge manjine (Mađari, Talijani, itd.) određuju se kao "stare manjine" uz naglasak da ove manjine imaju dužu tradiciju ostvarivanja manjinskih prava, a da "nove nacionalne manjine" ta prava ostvaruju tek od uspostavljanja državne samostalnosti Hrvatske. Obično se tvrdi da "stare manjine" bolje i cjelovitije ostvaruju svoja prava, dok "nove manjine" tek izgrađuju svoje manjinske institucije i pripremaju se za cjelovito ostvarivanje manjinskih prava. U području prava se, u osnovi, na jednak pravni način tretiraju obje vrste nacionalnih manjina.

S promjenama nastalima nakon Tuđmanove smrti i uspostavljanja socijaldemokratsko-liberalne vlade 2000. godine, nastaju promjene u položaju manjina, a 2003. je donesen *Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina* koji donosi brojne novine u zaštiti manjina. Ovim zakonom stvaraju se osnove za širenje prava nacionalnih manjina, kao i za njihovo aktivno uključivanje u javni život i donošenje odluka. Od tada, na primjer, srpska nacionalna manjina sudjeluje u radu vlade Republike Hrvatske.

U *Ustavu Bosne i Hercegovine* (od 24. veljače 1993. godine), ova država se određuje kao "suverena i nezavisna država ravnopravnih građana, naroda Bosne i Hercegovine - Muslimana, Srba i Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive (članak 1). U pravnom smislu Srbi uživaju konstitutivnost u oba entiteta u Bosne i Hercegovine. Dok su u Republici Srpskoj Srbi većina, oni u Federaciji Bosne i Hercegovine predstavljaju *de facto* nacionalnu manjinu. Stvarni odnosi nacionalnih zajednica u znaku su sveopće etno-nacionalističke mobilizacije, nepriznavanja prava i ideniteta Drugoga, a u takvim okolnostima, položaj nacionalnih manjina ("Židovi i Ostali") je izuzetno težak.

*Makedonija* se u *Preambuli Ustava* određuje kao "nacionalna država makedonskog naroda u kojoj se osigurava puna građanska ravnopravnost i trajni suživot makedonskog naroda s Albancima, Turcima, Vlasima, Romima i drugim nacionalnostima koje žive u Republici Makedoniji". Srbi su autohton narod sa statusom nacionalne manjine u Republici Makedoniji (Janjić, 2002: 3-14).

11 Prvi korak ka novoj politici predstavljale su izjave tadašnjeg predsjednika SRJ Vojislava Koštunice i saveznog ministra za nacionalne manjine Rasima Ljajića, u to doba najutjecajnijeg bošnjačkog vođe, koji su potvrdili slaganje oko službenog naziva "Bošnjak" i statusa nacionalne manjine za Bošnjake. Ovaj politički dogovor bio je značajan za otvaranje nove faze u izgradnji nacionalnog identiteta Bošnjaka u Srbiji. Time su se oni priključili procesu koji je artikuliran u posljednjem desetljeću 20. stoljeća, na Bošnjačkom saboru 28. rujna 1993. godine u Sarajevu, kada je utvrđeno bošnjačko ime. U skladu s odlukom Kongresa Vijeća bošnjačkih intelektualaca BiH i odlukom Skupštine BiH o preimenovanju nacionalnog imena "Musliman" u "Bošnjak", Bošnjaci nastanjeni u dijelu Sandžaka koji je u Republici Srbiji, 1996. godine su prihvatili Bosnu i Hercegovinu kao "matičnu državu", kao i ime Bošnjak" (Bašić, 2005: 80-81).

12 Konvencija je usvojena 10. studenog 1994. godine u Strasbourgu, potvrđena je od strane nadležnog tijela SRJ 3. prosinca 1998. godine, a stupa na snagu za svaku državu članicu koja joj naknadno pristupa prvog dana u mjesecu nakon iste-

nih i bilateralnih dokumenata, nova manjinska politika otvorila se prema međunarodnim standardima, a odlučujući iskorak u tom smjeru učinila je Skupština SRJ 27. veljače 2002. godine kada je usvojen *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*. U ovom novom okviru nastavljen je trend koji je u Srbiji započeo tijekom devedesetih godina 20. stoljeća. Nacionalne manjine, kao i većina srpske nacije, vođene ideologijom i politikom etno-nacionalizma, pokazuju naglašenu potrebu za samoidentificirajućim simbolima ili atributima (zastave, amblemi, nacionalni jezik, itd.). Elite nacionalnih manjina svoje manjine nastoje politički organizirati u stranke i udruženja, a intelektualni i kulturni centri ovih organizacija smještaju se tamo gdje je i središta koncentracije manjinskog stanovništva (primjerice: Ada, Vršac, Prizren, Novi Pazar, itd.). To je predstavljalo svojevrsnu decentralizaciju dotadašnjih središta (Beograd, Novi Sad i Priština) i izmještanje institucija nacionalnih manjina, što je podržavalo njihovu homogenizaciju. Preko ovih organizacija nacionalne manjine javno izražavaju svoje interese i snažnu težnju da obrane stečeni ili izbore novi status. Brojnije i utjecajnije nacionalne manjine (poput, mađarske, bošnjačke i albanske) ističu zahtjeve za političko-teritorijalnom samostalnošću ili autonomijom. Međutim, u stvarnosti prevladava tendencija centralizacije koja, uz ekonomsko osiromašenje, sužava mogućnosti za zadovoljavanje zahtjeva manjina, otežava održavanje "stečenih", a kamoli da se prošire prava nacionalnih manjina i mehanizmi njihove zaštite. Što se tiče društvene klime, socijalnog i kulturnog ambijenta u kojem se ostvaruje manjinska politika, on je poboljšán, ali nije u potpunosti zadovoljavajući.

### *Sudjelovanje pripadnika nacionalnih manjina u javnom i političkom životu*

Politička participacija nacionalnih manjina, odnosno osiguravanje mehanizama za sudjelovanje u javnom i političkom životu je mjera je ostvarivanja prava nacionalnih manjina i mjera za postizanje sveukupne stabilnosti društva. Za Srbiju, kao i za sve države koje u svojoj nedavnoj prošlosti bilježe etničke i ratne sukobe, ispunjavanje ovog uvjeta je nužnost. Istovremeno je ostvarivanje ovog uvjeta izuzetno otežano. Dok politička participacija potiče proces demokratizacije, isključenost iz političkog ili, u još gorem slučaju iz društvenog, života potiče sukobe. Rizik je povećán u slučaju odnosa nacionalnih manjina poput albanske, bošnjačke i mađarske prema Srbima, jer se

ka razdoblja od tri mjeseca od datuma deponiranja instrumenata ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja te države (*Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina*, "Službeni list SRJ - Međunarodni ugovori", Beograd, broj 6/98).

etno-nacionalna mobilizacija, kada poprimi dominantne karakteristike etno-nacionalizma, lako "transformira" u međuetničke sukobe. Ukoliko se ovakvi sukobi ne razriješe unutar jednog državnog okvira lako se, uz pomoć "matične države", mogu pretvoriti u međudržavne sukobe, koji pak mogu biti i regionalni sukobi, jer su pripadnici nacionalnih zajednica disperzirani po čitavoj regiji Zapadnog Balkana. Može se zaključiti da je osnovno ograničenje političke participacije nacionalnih manjina u tome što se politička mobilizacija odvija duž etničkih i nacionalnih rascjepa (Bieber, 2008: 72).

Iskustvo s takozvanim velikim koalicijama u kojima sudjeluju političke stranke nacionalnih manjina jest da one funkcioniraju kao nagodbe vođa, a ne usuglašavanje realno postojećih interesa u društvu. Interesi oko kojih se postižu nagodbe češće su stranački, grupni, obiteljski ili osobni, nego opći i zajednički interesi manjinske i većinske zajednice. To predstavlja ozbiljan nedostatak legitimnosti i efektivnosti ove vrste suradnje većine i manjine.

Za manjinsku politiku u Srbiji posebno je važno to što je većina manjinskih lidera i organizacija, uključujući i manjinske političke stranke, bila dio opozicije i aktivna u uklanjanju SPS-a i Slobodana Miloševića s vlasti 2000. godine. Također, predstavnici manjina, posebno mađarske i bošnjačke, sudjeluju u tijelima vlasti na najvišim položajima i imaju neposredan utjecaj na kreiranje i primjenu manjinske politike. Sudjelovanje u javnom i političkom životu omogućilo je jačanje manjinske (posebno albanske, bošnjačke, mađarske i romske) političke i intelektualne elite, koja je u suradnji s državom izgradila brojne nacionalne organizacije (političke stranke, obrazovne i kulturne institucije). Tako je, primjerice, u Novom Pazaru uspostavljen snažan politički, intelektualni i kulturni centar Bošnjaka.

Izuzetno je značajna uloga političkih stranaka i njihovo djelovanje. S početkom tranzicije ka višestranačkom parlamentarnom sustavu početkom devedesetih nastale su brojne političke stranke, multietničke i monoetničke. Brojna su mišljenja da su upravo "manjinske" političke stranke jedini pravi, autentični predstavnici interesa nacionalnih manjina, te da bi njima trebalo zakonom ili na drugi način priznati ekskluzivno pravo predstavljanja nacionalnih manjina. Činjenica je, pak, da su brojni pripadnici nacionalnih manjina članovi multietničkih stranaka i da većina birača glasa za ove stranke. U Republici Srbiji registrirano je 108 stranaka, od kojih su 63 stranke nacionalnih manjina, što čini 60% ukupnog broja registriranih političkih stranaka.<sup>13</sup> U odnosu na ukupni broj pripadnika nacionalne manjine,

13 Od ukupno 63 registrirane manjinske stranke na posljednjim parlamentarnim izborima, samo su Savez vojvodanskih Mađara (SVM), Stranka demokratske akcije Sandžaka (SDA), Partija za demokratsko djelovanje (PDD), Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka i Zelena stranka (koja je registrirana kao stranka slovačke nacionalne manjine) samostalno izašle na izbore i osvojile ukupno 10



naviše registriranih političkih stranaka ima bošnjačka nacionalna manjina. Njih ima ukupno 12 u ovom trenutku, a među njima najdulje postoji Stranka demokratske akcije (SDA), osnovana 1990. godine, dok je Bošnjačka demokratska zajednica Sandžaka (BDZ Sandžaka) “najmlada”, jer postoji tek nepune tri godine. Druge po brojnosti u registru stranaka izdvajaju se manjinske stranke Albanaca, Roma i Mađara, kojih je upisano po sedam, odnosno osam. Tendencija je da interese jedne nacionalne manjine zastupa više političkih stranaka. Međustranačko sukobljavanje oko statusa “legitimnog i ekskluzivnog zastupnika” nacionalne manjine dovodi do velikog utroška energije u sukobljavanju i do smanjenja utjecaja nacionalne manjine na političko odlučivanje, a olakšava zloupotrebu i manipulaciju interesima pripadnika nacionalnih manjina.

I velika zainteresiranost za stranačko organiziranje potvrđuje da je u Srbiji uspostavljena partitokracija, odnosno da se pomoću stranačke pripadnosti uspostavlja monopol nad javnim resursima.<sup>14</sup> U slučaju nacionalnih manjina, najutjecajnije politička stranka javlja se kao monopolist političkog života i predstavljanja nacionalne manjine. Najočitiiji primjer stranačkog monopola nad predstavljanje nacionalne manjine predstavljaju Savez Vojvođanskih Mađara te SDA, SDP i BDZ Sandžaka. To su pravi vladari Mađara i Bošnjaka u općinama Sandžaka u Srbiji. To se vidi iz podatka da je u institucijama koje ove stranke kontroliraju zaposlen najveći broj svih zaposlenih u općinama koje oni kontroliraju (*Pfeifer i Šećeragić, 2009: 9*). U borbi za ovaj monopol političke stranke potiču politizaciju i mobilizaciju svojih sljedbenika, a nerijetko ova mobilizacija odvede u političke i fizičke sukobe među pripadnicima date nacionalne manjine. Najdrastičniji primjer za ovu zakonitost predstavljali su unutarbošnjački sukobi tijekom 2009. godine, koji su uzeli i ljudske žrtve i za dulje razdoblje obilježili politički život Bošnjaka i to političkom isključivošću.

Posredstvom političkih stranaka, ali i udruženja i pokreta građana, predstavnici nacionalnih manjina nalaze se u Narodnoj skupštini Republike Srbije, ali i skupštinama AP Vojvodine i lokalnih zajednica, te u izvršnoj vlasti. Zapravo, pripadnici nacionalnih manjina sudjeluju na općim izborima – parlamentarnim i predsjedničkim, lokalnim

mandata. Ako to usporedimo sa rezultatima posljednjih parlamentarnih izbora iz 2014. godine, manjinske liste su osvojile jedan mandat manje, a u novom sazivu su dvije nove političke stranke nacionalnih manjina (BDZ Sandžak, bošnjačka stranka i Zelena stranka, slovačka stranka). To je zbog toga što nema predstavnika vlašnih i romskih političkih stranaka.

14 To se možda ponajbolje potvrđuje praksom u kojoj politička stranka, kada dođe na vlast, doživljava pravi “baby boom”, pri čemu stotine tisuća članova mijenja stranačke dresove jer takozvani preletači “nemaju vremena biti u opoziciji”. Tako je od 2012. do 2016. godine nekadašnja vladajuća i najbrojnija politička stranka pala na 18.300 članova, a nova vladajuća stranka SNS porasla na oko 300.000 članova.

i pokrajinskim, a i na izborima za Nacionalne savjete nacionalnih manjina, najčešće preko pojedinih političkih stranka i njihovih koalicija. Shodno tome, na političku participaciju, kao i na političku predstavljeno nacionalnih manjina, neposredan i važan utjecaj ima izborni sustav, koji određuje pravila igre tijekom izborne utakmice (tko sudjeluje u raspodjeli mandata, način biranja kandidata i raspodjelu mandata, pravila predizbornih i postizbornih koalicija). Da bi se olakšalo uključivanje pripadnika nacionalnih manjina u vlast, u izbornom sustavu je umjesto općeg cenzusa od 5% uveden takozvani prirodni prag. Praksa je pokazala da ta mjera, pod određenim uvjetima, pomaže samo političkim strankama brojnih i teritorijalno homogeno nastanjenih nacionalnih manjina. Potrebno je razmotriti rješenja koja bi omogućila da i predstavnici manje brojnih nacionalnih manjina budu zastupljeni u političkoj vlasti, a to rješenje bi moglo biti "zajamčeno zastupničko mjesto" na što se Srbija obvezela bilateralnim ugovorima sa Bugarskom, Hrvatskom i Rumunjskom za Bugare, Hrvate, Rumunje i Vlahe. Za ostale nacionalne manjine, čiji je broj ispod 2.000 pripadnika, moglo bi se utvrditi zakonsko pravilo da jedno zagarantirano mjesto pripada predstavniku svih tih manjina.

### **Izazovi društvenog i političkog položaja pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji**

U Srbiji su domaćim i međunarodnim instrumentima zajamčena brojna prava nacionalnih manjina i njihovih pripadnika, uspostavljena je pravni okvir koji podržava ostvarivanje individualnih prava pripadnika nacionalnih manjina, ali i njihovih kolektivnih prava. Po tome je državna manjinska politika Republike Srbije jedan od značajnijih dobrih primjera u Europi. U praksi, uočljiv je raskorak između normativnog i stvarnog.

U utjecajnom dijelu političkih aktera i javnosti Srbije prisutna je duboka traumatizacija koja proizlazi iz sudjelovanja u međuetničkim sukobima u Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini i na Kosovu. To negativno utječe na realno sagledavanje položaja srpske nacionalne manjine u ovim zemljama, ali i položaja i prava pripadnika nacionalnih manjina u Srbiji (posebno Bošnjaka, Hrvata i Albanca). S takvim naslijeđem otežano se gradi međunacionalno povjerenje te je otežano i ostvarivanje zajamčenih prava nacionalnih manjina. Zato su u stvarnosti prisutni međuetničko nepovjerenje i distanca u odnosu na suradnju i solidarnost. Najveća prosječna etnička distanca iskazana je redom prema Albancima, zatim Bošnjacima, Romima, Hrvatima i Rumunjima, Bugarima, Mađarima, Vlasima, Slovacima, Slovencima, Makedoncima, Crnogorcima i konačno Srbima (*Miladinović, 2008: 422*). Postoje i primjeri različitih oblika diskriminacije, neposredne i posredne,

te su tako u djelovanju državnih institucija, pod utjecajem političkih stranaka i pojedinih interesnih grupa, prisutne mjere koje su usmjerene ka ili proizvode političko fragmentiranje pojedinih nacionalnih manjina (prije svega Albanaca, Bošnjaka, Hrvata, Slovaka, Roma i Vlaha). Među ovim negativnim pojavama su: promatranje pojedinih nacionalnih manjina kao “predodređenih za socijalnu marginaliziranost”, primjerice Roma; otežavanje rješavanja problema identiteta vlaške zajednice; otežavanje da problemi nacionalnih manjina izađu u javnost; nedosljednost u primjeni zakonom zajamčenih prava od strane institucija, poput nezakonitog ispisivanja naziva gradova i ulica; neodgovarajuća zastupljenost pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu, javnim institucijama i poduzećima, do smanjivanja prisustva pripadnika nacionalnih manjina, primjerice Hrvata, u raznim područjima zapošljavanja, i slično.

Jedno od obilježja manjinske politike u Srbiji jest da se ne primjenjuju nikakve posebne akcije prema pripadnicima “novih manjina”, iako bi se, zbog traumatizacije uslijed nedavnih oružanih sukoba i promjene statusa, trebale primjenjivati mjere afirmativne akcije u cilju njihove pune uključenosti u javni i politički život Srbije. O potrebi za ovim mjerama svjedoči i podatak da se od 1991. godine smanjuje udio pripadnika ovih manjina u stanovništvu Srbije.<sup>15</sup> Uz to, društveni i politički status “novih manjina” u Srbiji je i dalje pod utjecajem sljedećih nepoželjnih procesa: sužavanje manjinskih prava tijekom devedestih godina prošlog stoljeća, sve do marginaliziranja Bošnjaka i Hrvata; naglašena međuetnička dimenzija oružanih sukoba u bivšoj Jugoslaviji; i sporo napredovanje u uspostavljanju novog institucionalnog sustava koji bi bio u funkciji demokratske manjinske politike. Problem koji dodatno opterećuje odnos “novih manjina” i srpske većine jest sukob između lojalnosti državi, odnosno Srbiji, i lojalnosti vlastitoj nacionalnoj zajednici. U načelu, lojalnost nacionalne manjine državi zasnovana je u uvjerenju njenih pripadnika da imaju ista prava

15 Osnovni uzroci smanjenja ovog broja i udjela su sljedeći:

Usprkos pozitivnom i relativno visokom prirodnom priraštaju, Bošnjaci/Muslimani su zabilježili negativnu stopu rasta, na što je presudno utjecalo iseljavanje, a u manjoj mjeri promjene u izjašnjavanju; Hrvati su imali značajno smanjenje svog broja i udjela u strukturi stanovništva. Uz negativan prirodni priraštaj (nizak natalitet i visok mortalitet zbog stare starosne strukture), apsolutno opadanje (indeks rasta 74, 9) ove zajednice znatno nadilazi priraštaj. To ukazuje na emigraciju (najvjerojatnije prema matičnoj državi - Hrvatskoj), ali i na promjene u izjašnjavanju o nacionalnoj pripadnosti (mnogu se izjašnjavaju kao Bunjevci, Jugoslaveni ili “neizjašnjeni”); Negativni trendovi u populacijskom razvitku Slovenaca rezultat su negativnog priraštaja, a zbog njihove malobrojnosti veliki je udio mješovitih brakova i promjene nacionalne pripadnosti prilikom deklariranja; Makedonci imaju nizak prirodni priraštaj (a u Vojvodini čak i negativan), ali na pad njihovog broja i udjela u strukturi stanovništva utječu i ostali demografski (emigracija) i nedemografski faktori (promjene u izjašnjavanju, mješoviti brakovi, asimilacijski i integracijski procesi i slično).

kao i drugi građani date države. Međutim, brojni čimbenici su rješavanje ovog problema dodatno otežali. Među ovim čimbenicima su ratna tragedija bivše Jugoslavije, koja je zaoštrila dilemu oko lojalnosti; snažan utjecaj etno-nacionalizma na javnost i vladajuće strukture Srbije i drugih država zahvaćenih ratnim sukobima; te snažan etno-nacionalizam među pripadnicima “novih”, a i drugih nacionalnih manjina.

Među izazovima koji zahtijevaju odgovor u manjinskoj politici su i nerazvijene društvene veze između nacionalnih zajednica, te snažna tendencija uspostavljanja monopola pojedinih političkih vođa i organizacija nad nacionalnim manjinama, što je praćeno praksom političkih nagodbi koje se prave tijekom izbora. Zahvaljujući takvoj praksi, pojedine nacionalne manjine i njihove elite su maksimalizirale korist, a to se prije svega odnosi na brojnije nacionalne manjine i one sa jakim matičnom državom. Istovremeno, raste nezadovoljstvo drugih manjina, ali i njihovih matičnih država (Rumunjska, Bugarska, Hrvatska) koje su, svaka iz svojih razloga, ova pitanja povezale sa pregovorima Srbije o članstvu u EU. Uz to, napredovanje u procesu normalizacije odnosa Srbije i Kosova sve više povezuje pitanje položaja albanske nacionalne manjine u Srbiji sa položajem Srba na Kosovu.

Sve to ukazuje da je, pored naslijeđa etničkih sukoba iz dvedesetih godina prošlog stoljeća, i postojeći sustav zaštite prava nacionalnih manjina pridonio razvijanju segregativne multikulturalnosti, koja ne odgovara prirodi multietničnosti Srbije. Jedini valjani odgovor na ovo je reforma sustava ostvarivanja i zaštite prava nacionalnih manjina, koja bi vodila ka integrativnoj manjinskoj politici. Trebalo bi podržati daljnju demokratizaciju društva, kao i odnose unutar nacionalnih manjina, te osvijestiti da je potrebno graditi institucionalne i društvene veze, “mostove” između samih nacionalnih manjina kao i između manjina i “većine”, koja sumnja u lojalnost manjina prema državi. Iz ovog slijedi da je potrebno graditi međuetničko povjerenje, što je dugotrajan proces koji podrazumeva ispunjenje brojnih preduvjeta među kojima su: priznavanje i uvažavanje prava manjina na samoidentifikaciju, omogućavanje participacije manjina u vlasti, državnim institucijama i javnom životu i zakonsko reguliranje prava manjina te uspostavljanje efikasnih mehanizama za zaštitu manjinskih prava.

Za Republiku Srbiju, izgradnja demokratske, efektivne i efikasne integrativne manjinske politike sastavni je dio ukupne demokratizacije, podizanja razine stabilnosti, sigurnosti i ukupnog razvoja. To je složen i dug proces, unutar kojeg je osobito važna promjena stečenih navika i shvaćanja. Preporučuje se da se u ovaj proces ude sa razradenom *Strategijom integrativne manjinske politike* koja bi odgovorila na uočene izazove i stvorila okvir za nužne promjene manjinske politike. Među ovim promjenama je i potreba unaprijeđenje postojećeg ustavnog i zakonodavanog okvira, kako bi manjinska politika postala efektivna i integrativna.

Brojni su načelni razlozi za promjenu Ustava Republike Srbije,<sup>16</sup> a potrebne su i neposredne promjene ustava u području prava nacionalnih manjina. Naime, Ustav Republike Srbije u 29 (od ukupno 206) članaka izričito spominje nacionalne manjine i prava njihovih pripadnika. To ukazuje da se razmjerno veliki broj odredbi bavi ovom problematikom. Taj podatak je istovremeno vrlina i mana važećeg Ustava. Vrlina – jer se nacionalnim manjinama, pravima njihovih pripadnika i zaštitom bavi u neobično velikom broju članaka, što pokazuje da je Republici Srbiji stalo do nacionalnih manjina. Istovremeno, to otežava pronalaženje, međusobno povezivanje i usklađeno tumačenje pravnih normi. Također, Ustav odudara od prakse suvremenih ustava Europske unije, koji područje ljudskih i manjinskih prava uglavnom prepuštaju okvirnim, odnosno sektorskim zakonima, kao i regionalnim i međunarodnim tijelima. Ustav bi trebalo osloboditi pristupa da sam, *in extenso*, utvrđuje sva supstancijalna manjinska prava. Najadekvatnije rješenje je da se u novi ustav unesu najosnovnije odredbe, načela, principi i jamstva, a da se zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina osigura ustavnim zakonom, koji se donosi u Narodnoj skupštini kvalificiranom većinom i posebno zajamčenim izjašanjavanjem predstavnika nacionalnih manjina u skupštini, što je jednostavnija i lakša procedura nego ona za promjenu samog ustava. U ustavnom ili okvirnom zakonu trebalo bi urediti način ostvarivanja ustavom i međunarodnim ugovorima zajamčenih manjinskih prava, te obuhvatiti mnoge odredbe koje se danas nalaze u *Zakonu o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina*, *Zakonu o nacionalnim savjetima nacionalnih manjina*, djelomično u još nekim zakonima, poput *Zakona o zabrani diskriminacije*, *Zakona o javnom informiranju*, *Zakona o kulturi*, ali i u brojnim podzakonskim aktima (uredbe i slično).

Potrebno je, također, harmonizirati pravni okvir integrativne manjinske politike Republike Srbije sa međunarodnim pravnim tekovinama EU. Preporučuje se da se u ustavnom zakonu, a na osnovu ovlasti iz ustava, jasno utvrde kriteriji za uspostavljanje i postojanje, kao i status institucija integrativne manjinske politike, počevši od državnih, lokalnih do nacionalnog vijeća i institucija od nacionalnog značaja za nacionalne manjine. To je prilika i da se ovim zakonom i Zakonom o Vladi Srbije odrede status i nadležnosti stalnog Ministar-

16 Priključivanje Europskoj uniji i normalizacija odnosa Srbije nalaže ustavno uvažavanje opredjeljenja za članstvo u EU, sređivanje kaotičnog, neusuglašenog zakonodavstva i njegova standardizacija u skladu s interesima Srbije i zakonodavnim standardima EU; stvaranje ustavnih i insitucionalnih pretpostavki za normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, kao i za ostvarivanje interesa Srbije i Srba na Kosovu; Jednak pristup svih zajamčenim pravima i njihova efikasna zaštita; Potreba da se ustavom omogući regionalno samoorganiziranje građana i organiziranje Srbije kao države regija, a u slučaju ustavnog prihvatanja regionalizacije, neophodno je da se preispita utjecaj regionalizacije na područja od značaja za zaštitu prava nacionalnih manjina.

stva za ljudska prava, manjine i integracije. Također, zakonom bi se trebale propisati ovlasti, ciljevi rada i sastav Savjeta Republike Srbije za nacionalne manjine, te da se u cilju njegovog aktiviranja utvrdi obaveza njegovog sastajanja najmanje jednom u šest mjeseci.

Za većinu državnih tijela koja se bave položajem i zaštitom manjina karakteristično je da ne raspolažu potrebnim kompetencijama i znanjem za učinkovito provođenje manjinskih politika, zaštitu prava manjina ili upravljanje integrativnim, multikulturnim procesima. Iako neki od njih manifestiraju otvorenost za razgovore i suradnju, položaj manjina im nije na listi prioriteta, kao ni podizanje institucionalnih kapaciteta za odgovorno bavljenje tim poslom. Stoga je potrebno: posvetiti pozornost uspostavljanju mehanizma efektivnog ostvarivanja manjinske politike, te podizanju kapaciteta nadzora i administrativnog opsluživanja institucije manjinske politike (modernizacija opremljenosti, podizanje razine sposobnosti, kao i uspostavljanje odgovarajuće zastupljenosti nacionalnih manjina); osigurati viši stupanj stručne osposobljenosti zaposlenih u ministarstvu, kao i zastupljenosti pripadnika nacionalnih i drugih manjina u sastavu ministarstava – jedna od jedinica Ministarstva bi bila ovlaštena i osposobljena baviti se stalnom stručnim osposobljavanjem, prije svega državnih tijela nadležnih za nadzor nad zakonitošću rada nacionalnih savjeta i drugih institucija manjinske politike; osigurati stručno usavršavanje osoba zaduženih za donošenje odluka, raspolaganje i namjensko korištenje finansijskih sredstava...

Nacionalni savjeti nacionalnih manjina relativno su nova i izuzetno važna institucija manjinske samouprave i integrativne manjinske politike. Oni osiguravaju ostvarivanje slobode i prava nacionalnih manjina na osnivanje tijela te manjine, odnosno takozvane manjinske samouprave. U dosadšnjoj praksi manjinska samouprava svedena je na kulturnu autonomiju, a nacionalni savjeti su postali centralizirana tijela uvelike otuđena od pripadnika nacionalne manjine, pod snažnim utjecajem manjinskih i drugih političkih stranaka. Oni institucionalno ostvaruju interakciju uglavnom samo sa republičkim i pokrajinskim tijelima vlasti. Njihova suradnja s lokalnim samoupravama, dakle mjestima gdje pripadnici manjina žive, ovisi o dobroj volji vođa nacionalnih savjeta i predstavnika lokalnih samouprava. Rad nacionalnih savjeta je u najvećem broju slučajeva netransparentan, isključuje participaciju i komunikaciju s pripadnicima nacionalnih manjina, koji su nedovoljno informirani o ulozi nacionalnih savjeta.

Kada je riječ o položaju, preduvjetima i demokratizaciji Srbije na njenom putu ka EU kroz prizmu integracije nacionalnih manjina u srpsko društvo, treba se posebno fokusirati na poboljšanje prekogranične suradnje. Manjinska pitanja uglavnom nisu regionalna, iako neka od njih imaju regionalne konzenkvence. U osnovi, radi se o bilateralnom pitanju koje se razmatra na razini dviju država. Pri tome je

važno postojanje bilateralnih sporazuma o zaštiti nacionalnih manjina. SR Jugoslavija je potpisala, a Srbija kao nasljednica preuzela, relevantne bilateralne ugovore za zaštitu i ostvarivanje manjinskih prava sa Hrvatskom, Mađarskom, Rumunjskom i Makednijom. Međutim, pored činjenice da se mješovite državne komisije ne sastaju redovito, provođenje usuglašenih zapisnika s njihovih sjednica je otežano jer oni nemaju obvezujući karakter. Zbog povezanosti i kompleksnosti manjinskog pitanja potrebna je svojevrsna regionalna standardizacija i harmonizacija manjinskog zakonodavstva, koja bi doprinijela stabilizaciji država i unaprijeđenju položaja manjina u regiji. To bi trebalo biti učinjeno u skladu s europskim rješenjima i doprinijeti integriranju država bivše Jugoslavije u EU. To bi pridonijelo snižavanju međuetničkih napetosti. Prvi korak u tom smjeru jest ukidanje diskriminatorskih normi u nacionalnim zakonodavstvima.

U bilateralnim odnosima sa svojim susjedima iz kojih potječu nacionalne manjine, Republika Srbija nesumnjivo napreduje, ali se stalno pojavljuju ista pitanja kao problemi koji bi mogli dovesti do blokade njenih pristupnih pregovora s EU, s obzirom na to da je riječ o članicama Europske unije. To je pitanje Vlaha, etničke grupe koja ima status manjine u Srbiji, a čije postojanje osporava rumunjska nacionalna manjina. Republika Srbija je priznala vlaški jezik, koji je u službenoj upotrebi u nekim općinama u istočnoj Srbiji, u skladu sa domaćim propisima i Poveljom o regionalnim i manjinskim jezicima. Problem prakticiranja vjeroispovijesti rumunjske i vlaške nacionalne manjine također je jedan od problema koji se mora rješavati zato što je pravo na vlastitu vjeroispovijest, kako je već navedeno u ovom tekstu, zajamčeno i međunarodnim propisima. Problem identifikacije Bunjevaca, čiji identitet negira manjinska hrvatska zajednica, također je pitanje koje mora biti riješeno, ali prije unutar njihovih manjinskih zajednica.

Polazne osnove u ocjeni bilateralnih odnosa i manjinskih politika u tom kontekstu predstavljaju: zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina u predstavničkim tijelima na državnom, pokrajinskim, gradskim i općinskim razinama vlasti; zastupljenost u ostalim institucijama od značaja za funkcioniranje političkog sustava i uživanje osnovnih i manjinskih prava; omogućavanje upotrebe maternjeg jezika; poboljšanje prekogranične suradnje. Ovo vrijedi za sve zemlje kao kriterij za ocjenu položaja manjina i uživanje osnovnih manjinskih prava.

Dušan Janjić\*

# Minority Policy Framework in the Republic of Serbia

207

**SUMMARY:** This analysis of the social context of minority policy in the Republic of Serbia between 2000 and 2016 deals with major determinants and achievements of minority policy in the transition process, including preconditions and mechanisms aimed at achieving the integrative minority policy in Serbia. The basic experience with minority policy and overall post-socialist transition in Serbia is marked by contradictions in the triangle of solidarity, social inclusion and ethnic nationalism. The dominant ethno-nationalist mobilization hinders the ability of Serbia to overcome the legacy of recent past and serious consequences of inter-ethnic conflicts, including armed conflicts, ethnic cleansing and genocide. This hinders inter-ethnic and inter-state cooperation with its neighbors, countries of the former Yugoslavia and Western Balkans. The consequences of such policy are most clearly visible in the status of “new” national minorities and in relations with Serbia’s neighbors - “kin-states” of its national minorities. Likewise, it is difficult to implement supporting policies for the Serbs in the region who perceive Serbia as their “kin-state”. Serbia should seek to respond to these challenges in attaching more importance to regional cooperation and joining the European Union (EU).

**KEY WORDS:** Minority policy, post-socialist transition, solidarity, social inclusion, ethnic nationalism, new national minority, Republic of Serbia

\* Dušan Janjić, PhD, Principal Research Fellow, Institute of Social Sciences, University of Belgrade.  
E-MAIL: djanjic@gmail.com



## PRILOG:

TABLICA 1. Etnička struktura stanovništva, Srbija, 2011.

	Broj	Udio
Srbi	5988150	82,5
Albanci	73580	1,0
Bošnjaci	145278	2,0
Muslimani	22301	0,3
Mađari	253899	3,5
Makedonci	22755	0,3
Bugari	18543	0,3
Vlasi	35330	0,5
Jugoslaveni	23303	0,3
Romi	147604	2,0
Rumunji	29332	0,4
Slovaci	52750	0,7
Hrvati	57900	0,8
Crnogorci	38527	0,5

Napomena: Prikazane su nacionalne zajednice sa više od 20.000 stanovnika i Bugari.

Izvor: *Popis 2011.* i *Marinković (2015)* za procjene o broju Albanaca.

**208**

Forum za  
sigurnosne studije  
GOD. 1, BR. 1

## Literatura

- Avramov, D. 2014. Immigration and Integration Scenarios in Global Europe: Forward-looking up to 2015, *Sociologija* (55), 2: 169-186.
- Bačević, Lj. et al. 2011. *Democracy in unstable social spaces: Serbia – Report on the Survey conducted in November 2010 in Serbia*, Belgrade, Institute for the Danube Region and Central Europe, University of Vienna and Institute of Social Sciences, Belgrade.
- Bašić, Goran (ur.) 2005. *Demokratija i multikulturalnost u Jugoistočnoj Evropi*. Beograd: Centar za istraživanje etniciteta.
- Berry, J. W. 1997. Immigration, Acculturation and Adaptation. *Applied Psychology: An International Review* (46), 1: 5-68.
- Bieber, Florian (ur.) 2008. *Political Parties and Minority Participation*. Skoplje: Friedrich Ebert Stiftung-office Macedonia.
- Janjić, Dušan. 1998. Etnicita Neu Balcani. La gestione dei conflitti etnici e la crisi delle identità nazionali: Il caso della Bosnia – Erzegovina e dalla Serbia, in: Campani, Giovanna, Carchedi, Francesco, Mottura, Giovanni (eds.): *Migranti, Rifugiati e nomadi: Europa dell'Est in movimento*. Torino: L' Harmattan. Str. 118–136.
- Janjić, Dušan. 2002. Društveni i politički razlozi za demokratsku manjinsku politiku i usvajanje Ustavnog zakona Republike Srbije o slobodama i pravima manjinskih zajednica i njihovih pripadnika, u: *Teze za Ustavni zakon Republike Srbije o slobodama i pravima manjinskih zajednica i njihovih pripadnika*. Forum za etničke odnose i Komitet pravnika za ljudska prava, Beograd. str. 3 –14.
- Janjić, Dušan. 2002. Ethnic Conflicts and Minorities in a Multiethnic Society, *Themes*, No 20/02, Center for Ethnic and Urban Studies, Department of Ethnic Studies, University of Linköping, Campus Norrköping.
- Janjić, Dušan. 2005. O novoj, demokratskoj manjinskoj politici, u: *Prava manjina*, Odbor za građanske inicijative, Niš.
- Janjić, Dušan. 2011. Solidarity and Ethno-Nationalism in Post-Communism: The Case of Serbia: REMSO's Workshop, Institute for Research on Migration, Ethnicity and Society – ISV, Linköping University, October 4.
- Marinković, I. 2015. Etnički homogena i heterogena sredina u Srbiji, *Demografski pregled*, Beograd, 55.
- Nikitović, V., Predojević, J., Marinković, I. 2015. Migrantsko stanovništvo Srbije, Stanovništvo i domaćinstva u Srbiji, Republički zavod za statistiku, Beograd.
- Pfeifer, Christian i Šećeragić, Bisera. 2009. Percepcija privatnog biznis sektora Sandžaka o političkom i ekonomskom ambijentu, "Empirijska studija", Forum ZFD – Regional Office Novi Pazar, Evropski pokret u Srbiji - Lokalno veće Novi Pazar.

