

# Multikulturalni okvir za očuvanje identiteta hrvatske nacionalne manjine u Republici Srbiji u procesu europskih integracija Srbije – kontinuirana kolizija integracije i getoizacije

Darko Baštovanović\*

## Sažetak

*U radu nastojimo sagledati nekoliko aspekata kada je u pitanju položaj hrvatske nacionalne manjine u Republici Srbiji, s posebnim osvrtom na proces europskih integracija i neophodnosti unaprjeđenja položaja hrvatske manjine u tome procesu. Liberalni multikulturalizam kakav danas postoji u Europi i koji su europske institucije nastojale ponuditi i zemljama u tranziciji, i njihova adekvatna primjena, predstavljaju jedan od ključnih uvjeta kako bi te zemlje svoju budućnost mogle graditi unutar velike europske obitelji. Ovaj model zasnovan na uvažavanju različitosti, društvenoj i socijalnoj koheziji, pluralizmu i demokratskim praksama ponuđen je i Srbiji na njezinu putu k EU. Međutim, da bi se ovaj model mogao adekvatno provoditi, on zahtijeva kreiranje konkretnih manjinskih politika prilagođenih spram specifičnosti svake manjinske zajednice i njezinih etnokulturoloških karakteristika. Srbija je ovaj model prihvatila samo deklarativno, dok se u praksi zapravo i dalje provodi asimilacija i getoizacija, osobito novih nacionalnih manjina kakva je i hrvatska. Rad predstavlja i nastavak istraživanja koja su započeta za potrebe Godišnjaka za znanstvena istraživanja, a u okvirima nastojanja Zavoda za kulturu vojvodanskih Hrvata da se kontinuirano sagledavaju aspekti položaja hrvatske nacionalne manjine u procesu europskih integracija Srbije. Na ovaj način jedina profesionalna institucija iz svojih resursa i kapaciteta nastoji sagledavati sve one fenomene koje prouzroči etnicitet kao iznimno kompleksni pojam koji u znanstvenoj literaturi i dalje ne zaokuplja onoliko pozornosti koliko bi trebao, a što je za hrvatsku manjinu unutar posttranzicijskoga društva kakvo je srbijansko više nego potrebno.*

*Ključne riječi: Hrvati, manjine, multikulturalizam, liberalni multikulturalizam, EU, europske integracije, manjinski standardi, nove nacionalne manjine, integracija, prava manjina*

---

\* MA politologije, Hrvatsko nacionalno vijeće, Beočin

*Uvodne naznake*

Proces urušavanja komunističkoga eksperimenta na rubnim granicama Europe, odnosno na istočnim i jugoistočnim granicama kontinenta, otvorio je nove kako teorijske tako i praktično političke rasprave u svezi s etnicitetom i svim onim implikacijama koje on sa sobom nosi. Navedeni rubni dijelovi Europe su 90-ih godina prošloga stoljeća bili jednim od najvećih poprišta europtivnoga djelovanja etničkih gibanja, što se osobito dogodilo raspadom negdašnje jugoslavenske federacije, preko pedesetak godina neuspješno temeljene na krinkama bratstva i jedinstva, koje je kao i većina socijalističkih imperija pod krinkom unitarnosti međunarodnog radničkog pokreta, etničko pitanje potirala, a sve ono što se očitovalo kao želja za nacionalnim rješavanjem brutalno suzbijala. U srbijanskome kontekstu ovaj proces urušavanja jednog sustava nehumane prirode doveo je do erupcije etnonacionalističke mobilizacije i etnocentrističkoga poimanja stvarnosti, koje se u suvremenosti u srbijanskome društvu i dalje snažno očituje, a pitanje multikulturalizma se vidi kao nešto strano i neprirodno što šteti unitarnoj srbijanskoj državi. S jedne strane, većinska populacija je proces društvene transformacije vidjela kao ključni trenutak za jačanje nacionalne države i nacionalnih osjećaja pripadnosti jednome narodu, što je često bilo popraćeno čestim i jakim manipulacijskim metodama. S druge strane, pripadnici manjina su nastojali što djelotvornije utjecati na zaštitu svoga identiteta i osigurati očuvanje svojih institucija ukoliko su takve postojale. Ova nastojanja manjine su željele ostvariti uz snažne zakonske garancije, različite oblike kulturne autonomije, a brojnije i bolje organiziranije manjine čak i kroz teritorijalnu autonomiju. Međutim, raspadom socijalističke federacije dolazi do statusnoga preustrojavanja položaja negdašnjih konstitutivnih naroda koji su postali nacionalne manjine. U taj proces urušavanja socijalističkoga sustava i zamjena novoga etnocentrističkoga uz prilično labavo oslanjanje na neke stečevine bivšega sustava, hrvatska zajednica na teritoriju srbijanske države ušla je bez ikakvih institucionalnih kapaciteta i trajnijih okvira koji bi mogli skrbiti za očuvanje etnokulturoloških posebnosti Hrvata. Zarobljenost unutar nedemokratskog sustava pod autokratskim Miloševićevim režimom, za hrvatski narod koji po prvi puta na ovim prostorima u povijesti postaje manjinom, imalo je dalekosežne posljedice demografske, ekonomske, pa čak i psihološke prirode. Traumatična prilagodba novim uvjetima i dio posljedica nastavile su se i u suvremenosti u prilično konfuznim uvjetima demokratizacije srbijanskoga društva i tranzicijskih procesa koji traju čak i s procesom primitka Srbije u Europsku uniju, što predstavlja i svojevrsni fenomen kada je ovaj proces u pitanju.

No, sam proces europskih integracija Srbije za pripadnike manjinskih skupina otvara i novi niz pitanja. Najprije samo manjinsko pitanje na međunarodnoj i regionalnoj razini polako postaje dijelom norma koje normativno zastupa i EU, apelirajući na ostvarivanju zaštite pripadnika nacionalnih manjina, najprije kroz koncept građanskih i političkih prava. Republika Srbija u suvremenosti i dalje predstavlja specifični ambijent u kojemu je uz uvjete nekonsolidirane demokracije i institucionalne neizgrađenosti dosta teško implementirati multikulturalne politike, što ima

negativne reperkusije po pripadnike hrvatske zajednice, koja u srbijanskome društvu i dalje visoko kotira kada su u pitanju negativnosti. Međutim, pod pritiscima međunarodne zajednice, odnosno međunarodnih institucija i kao uvjet za primitak u članstvo europske obitelji, Srbija je bila primorana započeti s usvajanjem određenih norma i ustrojavanja institucionalnih mehanizama za zaštitu nacionalnih manjina, iako taj okvir u praksi i dalje ne pridonosi održavanju etnokulturološkog identiteta hrvatske zajednice, već samo onim brojčano značajnijim i tradicionalnim manjinama koje su svoje institucionalne kapacitete nasljedovale još iz socijalističkog sustava, i s druge strane onim novim zajednicama koje su bliske do sada svim vladajućim strukturama vlasti i čiji se prividno razvijeni institucionalni mehanizmi stavljaju u funkciju slabljenja položaja hrvatskoga naroda u Srbiji, a napose u Vojvodini kao kulturnom središtu Hrvata na ovim prostorima.

### *Multikulturalizam kao mogući model upravljanja etnokulturološkim različitostima – praktični aspekt*

Za potrebe ovoga uratka multikulturalizam ćemo promatrati s aspekta programsko-političkih okvira, u smislu konkretnih programa i inicijativa s ciljem da se što uspješnije odgovori na izazove koje stvara etnokulturološki pluralizam kroz različita institucionalna, politička i pravna rješenja putem kojih se osigurava poštovanje i zaštita kulturne, jezične, etničke i religijske različitosti u skladu s kulturom ljudskih prava<sup>1</sup>. Svakako, važno je spomenuti i ideološko-normativnu uporabu pojma multikulturalizma koja se tiče promatranja mjesta identitetskih posebnosti u kulturološkom kontekstu i politološkoj, sociološkoj i filozofskoj sferi (Inglis 1996). Istaknimo činjenicu da je multikulturalizam i dalje jedan od pojmova oko čijeg značenja ne postoji konačna suglasnost. Često se koristi kao sinonim za pojmove poput kulturnog pluralizma, multietničnosti, interkulturalizma i plurikulturalizma. U ovom slučaju njime se označava činjenica postojanja izraženog etnokulturnog diverziteta u modernim državama. To je takozvano demografsko-deskriptivno određenje pojma, koje je možda i najmanje sporno, budući da je prethodno navedenu činjenicu lako empirijski utvrditi. Pitanje odnosa prema takvoj stvarnosti dovodi nas do određenja pojma u programsko-političkom i ideološko-normativnom smislu. Multikulturalizam se u ovom slučaju javlja kao jedan od mogućih odgovora na pitanje upravljanja etnokulturnim različitostima i potrebe za njihovim priznavanjem. U programsko-političkom smislu odnosi se na posebni tip programa i političkih inicijativa kreiranih na način da uspješno odgovore na niz izazova koje stvara etnokulturni diverzitet. Podrazumijeva različita institucionalna, pravna i politička rješenja čiji je cilj promoviranje poštovanja kulturne, etničke, jezične i vjerske različitosti. Ideološko-normativna

<sup>1</sup> O detaljnijem tematiziranju multikulturalizma u teorijskom aspektu i različitim znanstvenim stajalištima o ovome fenomenu vidjeti višu u: Darko Baštovanović, „Identitet hrvatske nacionalne manjine u Republici Srbiji kroz prizmu pristupanja Srbije Europskoj uniji“, *Godišnjak za znanstvena istraživanja*, br. 8, Zavod za kulturu vojvođanskih Hrvata, Subotica, 2017., 143-179.

uporaba pojma tiče se razmatranja mjesta identitetskih posebnosti u kulturnom smislu, u teorijskoj, sociološkoj i političko-filozofskoj ravni (Inglis 1996).

Multikulturalizam podrazumijeva priznavanje etničkog diverziteta i osiguravanje prava individuama da sačuvaju svoj identitet i da zajedno s drugim pojedincima unutar države jednako uživaju u zajamčenim pravima. Priznavanjem prava pojedincima i skupinama te osiguranjem njihova ravnopravnog pristupa društvu, zagovornici multikulturalizma također tvrde da takva politika koristi kako pojedincima, tako i društvu u cijelosti, jer se smanjuje pritisak i mogućnost sukoba koje može biti uvjetovano neravnopravnošću i segregacijom. Isto tako, prema pojedinim pobornicima ovakve teorije, multikulturalizam je mehanizam za obogaćivanje jednog društva u cijelosti (Inglis 1996). Zbog opširnog tumačenja termina multikulturalizam, i različitim pristupima koje može imati svaka država posebice, politike koje štite drugačije kulturne identitete često se nazivaju i politike identiteta, politike različitosti odnosno prava na različitost ili politike priznanja<sup>2</sup>. U ovakvom poimanju termina, multikulturalizam pripada političkoj sferi ali je uz koncepte prava i pravde i priznanja, suštinski i neodvojivo povezan s pitanjima i problemima kulture, identiteta, kulturnih prava, kulturne integracije, asimilacije i drugim terminima koji u europskom diskursu još uvijek izazivaju mnogo kontroverza. Posljednjih godina u Europi, posebice u drugoj polovici XX. stoljeća, dolazi do prave ekspanzije multikulturalizma kako na teorijskoj tako i u praktičnoj i vrijednosnoj razini. Najveći doprinos ovakvom poimanju multikulturalizma dao je američki sociolog Nathan Glazer koji smatra da je pobjeda multikulturalizma u suvremenom svijetu potpuna. Nadalje, Glazer smatra da su danas svi neminovno postali multikulturalisti te da ostaje jedino sporenje oko pojedinih detalja (Glazer 1998).

Glazerovu teoriju najbolje upotpunjuje David Theo Goldberg koji smatra da već od kraja 60-ih godina prošloga stoljeća dolazi do postupnoga napuštanja različitih modela asimilacije kao odgovora na složenu etničku zbilju u europskome kontekstu, koji su bili primarni modeli upravljanja etnokulturnim pluralizmom, i polako dolazi do osnaživanja modela kojim bi se postojeći pluralizam mogao očuvati uz sve aktivnije razvijanje politika integracije (Theo Goldberg 1995, 1-35). Jačanje modela zaštite kulturnoga pluralizma i razvitka politika integracije, posebice postaje izraženo tijekom 90-ih godina prošloga stoljeća, kada dolazi do pada socijalističkih imperija, a regija Zapadnoga Balkana koja je višestoljetno zahvaćena naslijeđenim etničkim konfliktima i različitim oblicima etničkih netrpeljivosti, osim sve veće pozornosti međunarodnih institucija zahtijeva i konkretne odgovore kako bi se, ukoliko se već nije mogla izbjeći eksplozija etniciteta, otklonile posljedice koje su u tome procesu bile prouzročene. Međutim uz sve izazove koje sa sobom nose tranzicijski procesi, regija Zapadnoga Balkana kao svojevrsni dio Jugoistočne Europe, prilično je komplicirani ambijent za primjenu modela multikulturalizma kakav je razvijan u zapadnim demokracijama. Ovdje svakako možemo uočiti dva glavna razloga – s jedne strane manjinsko pitanje se uglavnom promatra kao sigurnosno a manjinske

<sup>2</sup> *Stanford Encyclopedia od Philosophy*, 2012.

skupine se uglavnom vide kao prijetnja i izazov sigurnosti i suverenitetu zemlje, dok se koncept pravednosti promatra kao nešto nametnuto izvana, i s druge strane unatoč tome da su međunarodne institucije postavile određene standarde spram kojih se mogu razvijati adekvatne politike i mehanizmi za praćenje njihove implementacije, politike zaštite manjina su razvijane od strane monokulturalista koji manjinsko pitanje upravo tretiraju s aspekta sigurnosti i ugrožavanja suvereniteta države i nacije.

Zbog prethodno navedenih razloga, europske institucije kao što su Vijeće Europe, Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OEES), Europski parlament nastojale su razvijati strategije kontrole etniciteta. I dok su te strategije u zapadnim demokracijama već postale ukorijenjene u nacionalnim politikama, koje su brižljivo planirane zajedno s ostalim politikama sveopćeg društvenog i ekonomskog razvitka, situacija u državama koje su se oslobađale od stega komunizma je ostala posve drugačija. Istina, etnički pluralizam i različitost se čak ni u zemljama zapadne demokracije ne tretira katkada kao prednost i smatra se za prepreku stabilnom i integrativnom društvenom razvitku. Međutim, shvaćajući sve izazove koje sa sobom nosi etnicitet, europske institucije su nastojale poduzeti cijeli niz konkretnih politika zaštite manjinskih identiteta kao što su ekonomsko osnaživanje, zaštita ljudskih prava, zabrana i strogo sankcioniranje diskriminacije, decentralizacija u administrativnom kontekstu i stvaranje uvjeta za razvitak različitih vrsta autonomije, disperziranje vlasti na niže razine i oslanjanje na građane i civilni sektor kao snažne pokretače lokalnih politika. Model koji smo prethodno naveli koji je u zapadnome diskursu pokazao svoj uspjeh, u novoj društvenoj i političkoj zbilji bivših ostataka negdašnjih socijalističkih imperija nailazio je na različite zapreke. Možemo sa sigurnošću reći da su europske institucije i zajednica bila svjesne da će negdašnje autoritarne države imati dosta teškoća na svom putu ka konačnoj liberalnoj preobrazbi. Iz tog razloga institucije europske obitelji su tranzicijskim državama ponudile model multikulturalnih politika koji bi kroz svoju primjenu trebao pridonijeti poštovanju prava pripadnika etnokulturoloških manjina u kontekstu zaštite njihova identiteta, mogućih represija, revanšističkih aktivnosti i arogancije većinske skupine. Same europske institucije su shvatile da je u posttranzicijskome kontekstu u kojemu su se našle negdašnje socijalističke države, neophodno izmjestiti pozornost s rasprava o teorijskim implikacijama multikulturalnosti i usmjeriti ih k raspravama koje su smještene u diskurs prakse o institucionalnim, konstitucionalnim i normativnim rješenjima za zaštitom kulturoloških različitosti, ali pri tome svakako zadržavajući snažni liberalni koncept utemeljen na teorijskim pretpostavkama.

Početak razvitka europskih multikulturalnih politika najprije možemo naći u preuzimanju dijela standarda koje je postavila Organizacija Ujedinjenih nacija (OUN) usvajanjem *Deklaracije o pravima pripadnika nacionalnih, etničkih, vjerskih i jezičnih manjina* iz 1992. godine, nakon čega već sljedeće godine EU ustanovljava političke uvjete za zemlje koje nastoje pristupiti Uniji a koje moraju poštovati, i u kojima se poštivanje prava manjina postavlja kao jedan od temeljnih kriterija. Konkretni razvitak standarda nastavljen je i kroz aktivno djelovanje na uspostavljanju poluinstitucionaliziranog i djelomično obvezujućeg pravnog sustava kroz rad Vijeća

Europe i djelovanje različitih tijela unutar OESS-a. Dakle, međunarodna zajednica je postavila dio standarda i države koje žele postati njezinim dijelom moraju usvajati i primjenjivati ovakav vid multikulturalnih politika, ali problem i dalje ostaje umnogome u nevoljnosti država da prihvaćaju iste jer pojedine zemlje, kao što je Srbija, ove standarde prihvaćaju jedino pod suočavanjem s činjenicom da ne bi mogle biti primljene u EU.

### *Uvjetni kriteriji primjene i implementacije prava manjina*

Jedan od najvažnijih uvjeta približavanja određene države EU jest prilagodba i usuglašavanje pravnog sustava, odnosno cijeloga niza elemenata sa standardima Unije. Pitanja koje su važna za nacionalne manjine istodobno su važna i za segment organiziranja političkog, kulturnog i ekonomskog života. Europska tijela i organizacije žele političku stabilizaciju koja uključuje rješavanje statusa manjina na pravnoj osnovi putem izrade zakona i drugih pravnih propisa kao integracije manjina u društvo – u njegove političke, ekonomske, kulturne i druge oblike i institucije, ali bez asimilacije i getoizacije, uz usklađivanje odnosa i suradnje svih manjina i većina na načelima vladavine zakona i demokratske odlučnosti društva. Katharina Crepez smatra da su države Centralne i Jugoistočne Europe, odnosno bivše socijalističke države, bile prve gdje je EU aktivno zahtijevala da se provode mjere zaštite manjina prije njihova primitka u punopravno članstvo, a tu se najprije misli na Kopenhavske kriterije koji su usvojeni još 1993. godine prošloga stoljeća i u kojima se kao jedan od uvjeta zahtijeva poštovanje i zaštita prava manjina (Krepaz 2016, 23).

Jedan od najznačajnijih aspekata uvjetovanost svakako jest europeizacija<sup>3</sup>, koja je sama po sebi kompleksni koncept, ali se u manjinskome kontekstu, kako piše Adam Burgess, može promatrati kao način djelovanja koji je koncipiran, definiran i integriran u samome procesu donošenja odluka unutar institucija EU, te ugrađen u logiku unutarnjega diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika Unije (Burgess 1999, 59). Ovome svakako možemo pridružiti i Kymlickino promišljanje da je nakon 1989. godine prošloga stoljeća došlo do velikoga razvitka novih trendova kada su u pitanju prava zaštite nacionalnih manjina, pa i do njihove internacionalizacije. Kymlicka smatra da su međunarodne institucije kao što su Organizacija za sigurnost i suradnju u Europi – OESS, zatim Vijeće Europe, EU pa čak i NATO, danas uključene u proces odlučivanja kada su u pitanju odnosi manjina i država. Kymlicka nadalje navodi da su prethodno naznačene institucije formulirale standarde na koji način se države moraju odnositi spram manjina, razvile mehanizme monitoringa na način da se vrše provjere provedbe tih standarda i da na koncu prave preporuke o naprjeđenju odnosa između manjina i država, pa čak i da mogu predviđati određene sankcije ukoliko se mjere ne provode, te ukoliko se provode na

<sup>3</sup> O procesu europeizacije i odnosa spram manjinskoga pitanja vidjeti više u: Karl Cordell, *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, Routledge, 1999.; Hakan Ovunc Ongur, *Minorities of Europeanization: The New Others of European Social Identity*, Lexington Books, 2014.; Katharina Crepez, *The Impact of Europeanization on Minority Issues*, Springer, 2016.

adekvatni način, države svakako od toga imaju benefite, što je u europskome kontekstu dakako punopravno članstvo u Uniji. Navedimo još to da Kymlicka drži da bi se postavljeni standardi od strane prethodno navedenih institucija trebali jednako provoditi i u zapadnim demokracijama i u tranzicijskim državama, međutim, da ipak sami fokus organizacija ostaje na tranzicijskim društvima što se ponajviše odnosi na bivše socijalističke zemlje Istočne i Jugoistočne Europe (Kymlicka 2008, 10). Evidentno je, dakle, to da je međunarodna zajednica ta koja postavlja standarde za zaštitu nacionalnih manjina i određena pravila koje nacionalne države moraju poštovati, ali ipak na državama ostaje da kroz osmišljavanje mehanizama za implementaciju standarda na nacionalnoj razini same ostvaruju viziju kohezije i pluralnosti. Na ovaj način koncipirani standardi prihvaćaju različitost kao realnost i definiraju buduća politička djelovanja utemeljena na toleranciji, jednakosti, nediskriminaciji ali i na individualnim slobodama. U ovome procesu važno je istaknuti da najvažniji mehanizam monitoringa predstavljaju redovita godišnja izvješća Europske komisije, koje daju prikaz napretka određene države kandidatice, uključujući izazove i probleme s kojima se suočavaju pripadnici etnokulturoloških manjina. Međutim, cijeli proces monitoringa ovisi i o drugim tijelima i onima koja ne predstavljaju dio institucionalnih kutova Unije. Ovdje najprije mislimo i na različita izvješća drugih institucija kao što je Vijeće Europe i Savjetodavnoga komiteta za praćenje provedbe Okvirne konvencije ili OESS-a i prakse Visokoga tajnika za nacionalne manjine. Ne smije se iz vida ispustiti činjenica da unutar samih institucija postoji velika kohezija i sinergija u djelovanju, razmjena podataka i mišljenja, što najbolje obrazlažu Galbreath i McEvoy u kontekstu epistemske zajednice<sup>4</sup> i utjecaja iste na daljnji ra-

<sup>4</sup> Koncept epistemske zajednice veoma je kompleksan, i najčešće je primjenjivan prilikom analiza suradnje unutar međunarodnih organizacija i institucija. Smatra se da su se one zapravo prvi puta pojavile zbog neophodnosti profesionalizacija određenih vladinih agencija. Kada se govori o epistemičkoj zajednici u kontekstu međunarodnih odnosa, onda se u najkraćim crtama ukazuje na mreže profesionalaca koji posjeduju određena znanja i vještine u određenim područjima kojima se bave. Pretpostavlja se da ti profesionalci dijele određena preduvjerenja, koja mogu biti ključna za ishode njihovih aktivnosti. Teorija epistemičke zajednice razvijana je najprije u okvirima teorija utemeljenih na znanju (*knowledge based theories*), koje su korištene od strane socijalno konstruktivističkih teoretičara međunarodnih odnosa. Među prvima je u dublje definiranje epistemičkih zajednica ušao Peter Hass, koji je definirao na način da se radi o mrežama stručnjaka s priznatim stručnostima i kompetencijama u određenim domenama i koji su spremni pružiti konkretne odgovore na autoritativne zahtjeve u područjima kojima se bave ili u određenim segmentima u tim područjima. Dakle, prema autoru radi se o akterima koji sudjeluju u određenim procesima, koji objedinjavaju resurse i postavljaju standarde kao odgovor na složena pitanja. Hass smatra da eksperti koji rade unutar epistemske zajednice moraju posjedovati sljedeće karakteristike: 1. zajednički skup normativnih i načelnih uvjerenja, koji pruža racionalne vrednote u kontekstu društvenih aktivnosti i benefita za članove društva; 2. kauzalna uvjerenja koja su plod njihovih analiza, praksa dosadašnjega rada, i koja trebaju pridonijeti rješavanju centralnih problema u domenama njihova rada i koja služe kao osnova za racionalno sagledavanje i rasvjetljavanje veza između konkretnih aktivnosti i mogućih ishoda; 3. dijeljenje pojmova validnosti odnosno intersubjektivno postojanje kriterija za vaganje i vrjednovanje znanja u njihovoj domeni ekspertize; 4. uporište zajedničkih politika odnosno skupa zajedničkih praksa koje su povezane s problemima iz područja njihove ekspertize, pod pretpostavkom da će konačni rezultati njihova rada imati pozitivne posljedice po članove društva ili građane. Slično Hassovom četvrtom argumentu smatra i Sebenius koji predlaže da se koncept epi-

zvitak europskih manjinskih politika, na način da ključne organizacije na europskoj regionalnoj razini odnosno Vijeće Europe, OESS zapravo predstavljaju unutar svoje organizacijske strukture mreže stručnjaka koji rade na različitim poljima ključnim za prava etnokulturoloških manjina<sup>5</sup>. Navedeni autori smatraju da stručnjaci uposleni u određenim europskim institucijama zaduženim za nacionalne manjine predstavljaju zapravo vodeće stručnjake u ovom području, te da je upravo njihova zasluga što su uspjeli postaviti određene standarde u području zaštite nacionalnih manjina. Kao polazišnu osnovu u njihovoj suradnji autori vide u dijeljenju onih vrednota na kojima počine i sama EU, a to su demokracija, pluralnost, jednakost, sloboda, uvažavanje različitosti.

Snažne argumente o politikama uvjetovanosti implementacije manjinskih prava iznijela je Judith Kelly, naglašavajući da su međunarodne i regionalne institucije bile aktivni sudionici u kreiranjima unutarnjih manjinskih politika na državnim razinama. Prvi argument odnosi se na neophodnost donošenja adekvatnih političkih odluka od strane države koja nastoji postati članicom EU ili Vijeća Europe, odnosno samo članstvo kao krajnji rezultat je taj koji motivira države, a normativni pritisak je taj koji ih u tom procesu vodi i usmjerava prilikom kreiranja politika. Ovdje se svakako vidi i povezanost između uvjetovanosti i odluka da se politike mijenjaju i poboljšavaju, a europske institucije kao što su Vijeće Europe i OESS davale su snažni doprinos oblikovanju određenih rješenja. Drugo, oporba u jednoj državi može biti snažnom zaprekom normativnom pritisku koji vrše europske institucije, čak i više nego što je to otpor samoj uvjetovanosti. Kelly smatra da se unatoč normativnom pritisku koji su vršile određene institucije ponašanje pojedinih država teško mijenjalo, a uspjeh isključivoga pritiska najviše je imao uspjeha ukoliko oporba u određenoj državi nije bila u snažnijoj mjeri organizirana ili su njezine aktivnosti bili umjerene. Treće, Kelly smatra da što je više jačala oporba i otpornost određenim zahtjevima koji su dolazili izvana u pogledu promjena etničkih politika, rasla je i veća potreba za uvjetovanošću, a želja za punopravnim članstvom u određenoj instituciji ili organizaciji donositelje odluka je primoravala na kompromis, bilo da se oni slažu u većoj ili manjoj mjeri s određenim zahtjevima. Dakle, snažna želja određene države

---

stemske zajednice ponajviše uklapa u pregovaračko analitički model, dok sam koncept epistemske zajednice vidi kao faktičku mrežu eksperata koji dijele određena uvjerenja i jesu entuzijasti kojima materijalna korist nije na prvome mjestu, nego im je najvažnije da se ostvare rezultati određenoga projekta u cilju općega dobra. Vidjeti više u Peter Hass, *Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes*, *World Politics*, Vol. 32. No. 2, 357-405, 1980., Peter Hass, *Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination*, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992., 1-35 i James K. Sebenius, *Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities*, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992., 323-365.

<sup>5</sup> Uradak Galbreatha i McEvoyja je među pionirskim radovima koji su međunarodne i regionalne sustave promatrali kroz koncept epistemske zajednice. Vidjeti više u David J. Galbreath, Joanne McEvoy, *How Epistemic Communities Drive International Regimes: The Case of Minority Rights in Europe*, ECPR Lisbon, 2009.



da postane punopravnom članicom EU pridonijela je i tomu da europske institucije dobiju širi manevarski prostor i da kroz politike uvjetovanosti utječu na određene izmjene u pogledu manjinskih politika, bez obzira na to kakav je bio odgovor oporbe. Kelly smatra da je ovakva politika uvjetovanja posebice ključna za manjinske politike koje su neophodne za regionalnu stabilnost i kao takve zahtijevaju snažne politike uvjetovanosti. Uvjeti za članstvo posebno su bili učinkoviti jer je dugotrajni proces pristupanja EU kroz više koraka pružio i više poluga za izgradnju povjerenja između država kandidatica i europskih institucija, što se najbolje uočava u tomu da institucije nagrađuju zemlje na različite načine za pojedina postignuća u integracijskom procesu (Kelly 2004, 3-4).

Na koncu, vratimo se na Kymlickino stajalište prema kojem međunarodna zajednica promovira liberalni model multikulturalizma i manjinskih prava, jer u svojim temeljima ima upravo one vrednote koje su ključne u poimanju liberalizma, a to su sloboda, jednakost, pluralizam, demokracija, uvažavanje različitosti, koje su u isto vrijeme i temeljne vrijednosne odrednice EU<sup>6</sup>. Pitanje koje se nameće jest je li takav model primjenjiv u Srbiji koja se još uvijek nalazi zarobljena unutar nesvršenih tranzicijskih procesa i svih onih izazova koji oni sa sobom nose. No, s druge strane konstatacija se može i preformulirati na način da se postavi nekoliko pitanja: posjeduju li srbijanske institucije kapacitete da konkretne politike provedu u djelo i kreiraju adekvatne mehanizme za njihov monitoring te s druge strane, postoji li uistinu politička volja da se obveze koje su postavile institucije EU uistinu ispune ili one samo ostaju deklarativnoga karaktera. Politike multikulturalizma temeljene na liberalnoj tradiciji nude različite modele odnosa spram različitosti, ali je svakako da u njima prednjače politike punoga i cjelokupnoga priznanja, s druge strane Srbija kao država kandidatkinja za primitak u članstvo europske obitelji, za koju bi se pretpostavljalo da prihvaća prethodno navedene standarde, zapravo provodi politiku asimilacije i getoizacije, a čemu su najpodložnije nove nacionalne manjine uključujući i hrvatsku.

<sup>6</sup> Kymlicka smatra da je manjinsko pitanje postalo internacionalizirano, na način da se položaj manjina u određenoj državi promatra kao legitimna stvar interesa međunarodne zajednice, dok s druge strane postoje standardi koje autor naziva zapadnim i koji se nude državama bivših socijalističkih sustava. Kymlicka smatra da postoji veliki problem u samoj činjenici da razvijene zapadne demokracije među sobom kroz institucionalne aranžmane nisu uspjele kodificirati najbolje prakse i postaviti standarde, te sam pogled na manjinsko pitanje varira od države do države. S druge strane, postavljeni standardi koje trebaju usvojiti bivše socijalističke države nailaze na različite zapreke jer se one ne razlikuju samo od zapadnih demokracija po tomu što su dugo bile zarobljene unutar totalitarnoga limba koji je priječio njihov razvitak, već se one i u povijesnom, socijalnom i ekonomskom smislu umnogome razlikuju od država koje nastoje, kako Kymlicka kaže, izvoziti standarde. Međutim, uz sve zapreke i konfuzije koje postoje, evidentno je da i Kymlicka smatra da upravo načela i vrednote kao što su demokracija, pluralizam, sloboda i jednakost ostaju glavne polazišne točke na kojima treba razvijati sve buduće manjinske politike. Vidjeti više u sljedećim studijama: Will Kymlicka, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Oxford 2007. i Will Kymlicka, *Multiculturalism and Minority Rights: West and East*, JEMIE, Issue 4, ECMI, Flensburg, 2002.

*Kymlickin model neophodnosti zaštite manjina – metodološki okvir za hrvatsku manjinu u Srbiji*

Jedan od glavnih problema u kulturološki diversificiranim društvima predstavlja izazov na koji način osigurati akomodaciju kulturnih različitosti u jednome pravednom kontekstu. Kymlicka ovakvu kompleksnu situaciju opisuje na sljedeći način: „Manjine i većina sve više se sukobljavaju oko pitanja kao što su jezična prava, regionalna autonomija, političko predstavljanje, obrazovanje, kurikulum, zemljišna potraživanja, imigracija i politika naturalizacije, čak i nacionalni simboli, kao što je izbor nacionalne himne i javni praznici/blagdani. Pronalaženje moralno prihvatljivih i politički održivih odgovora na ova pitanja jesu najveći izazov s kojim se danas suočavaju demokracije.“<sup>7</sup> Kroz povijest, veliki naponi na međunarodnom planu u pogledu osiguravanja uvjeta i stvaranja mehanizama za zaštitu manjina su razvijani iz razloga kako bi se spriječili međuetnički konflikti. Etnički motivirani konflikti kroz povijest kontinuirano su predstavljali izvorište narušavanja svjetskoga mira, i kao takvi pružili su i povod liberalnim teoretičarima i političkim djelatnicima da započnu s izradom mehanizama u cilju zaštite etnokulturoloških skupina. Kako navodi Julie Sunday, prvi je korak na tom planu načinjen nakon Drugog svjetskog rata kada je kodifikacija ljudskih prava postala osnovni princip UN Deklaracije o pravima čovjeka, za koju se držalo da je dobar okvir i za rješavanje položaja nacionalnih manjina (Sunday 2014). Međutim, uskoro je postalo očigledno da postojeći okvir zaštite ljudskih prava nije dovoljan kada su u pitanju etničke različitosti, pa je sukladno tomu bilo potrebno primijeniti novi pristup. Kako navodi Yonatan Fessha, glavni problem s tradicionalnim građanskim i političkim pravima je taj što nisu mogli odgovoriti na mnogobrojna pitanja i izazove kada su u pitanju nacionalne manjine kao što su na primjer: koji jezik treba biti priznat u parlamentima, trebaju li manjinske skupine imati obrazovanje na materinskome jeziku financirano od strane državnih institucija, trebaju li se radna mjesta u javnoj upravi raspodjeljivati sukladno etničkoj pripadnosti itd. (Fessha 2010). Kako bi se pronašli odgovori na neka od ovih pitanja, bilo je neophodno naći suplement tradicionalnim individualnim pravima uz osiguravanje mjera koja su u uvjetima multietničke realnosti neophodne. Kymlicka smatra da ova pitanja i problemi ostaju otvoreni sve do danas i kao glavni razlog tome vidi u činjenici da je njihovo rješavanje i dalje u rukama većine, te da je uslijed toga došlo do povećanja ranjivosti nacionalnih manjina i povećanja socijalne nejednakosti, što je samo dodatno služilo kao podloga za dodatno akumuliranje etničke netrpeljivosti i mogućnosti etničkih konflikata (Kymlicka 2002).

Sve do danas pitanje položaja i prava nacionalnih manjina kretalo se u podosta konfuznim terminološkim odrednicama, stoga je Kymlicka pokušao napraviti diferencijaciju između određenih skupina, s obzirom na to da je takva vrsta specifikacije u ovako kompleksnom području više nego potrebna. Kymlickin vid specifikacije terminoloških odrednica ne mora se prihvaćati *a priori*, ali njegov metodološki okvir je

<sup>7</sup> Vidjeti više u: Vil Kimlika, *Multikulturalno gradanstvo, Liberalna teorija manjinskih prava*, Centar za multikulturalnost, Novi Sad, 2002.

nedvojbeno jedan od najutjecajnijih i sukladno tomu smatramo da je za našu radnju bitan. Kymlickina sustavna klasifikacija etnokulturoloških zajednica osigurava adekvatni pristup u usporedbi kako između same prirode položaja manjinskih skupina, ali isto tako i povezanosti s njihovim legitimnim zahtjevima<sup>8</sup>. Kymlicka razdvaja etnokulturološke skupine u dvije glavne skupine a to su nacionalne manjine – u multinacionalnim državama i imigrantske skupine – u polietničkim državama, i glavni razlog ovakvome razdvajanju nalazi se u divergentnim ciljevima obje skupine. Ovakvo poimanje ima svoje manjkavosti, najprije u činjenici da Kymlicka smatra da je cilj nacionalne manjine neovisnost u bilo kakvome obliku, dok je cilj imigrantskih skupina integracija u društvene i političke sustave. Najprije, u kontekstu nacionalnih manjina ne mora značiti da svaka skupina zahtijeva odvajanje od domicilne države ili stvaranje posebnog entiteta, jer postoje i one nacionalne manjine koje uz zahtjeve za staranjem adekvatnih uvjeta za očuvanjem svojih etnokulturoloških posebnosti kroz takozvanu kulturnu autonomiju, teže integriranju u društvene i političke sustave domicilnih država kroz sudjelovanje u procesu donošenja odluka<sup>9</sup>.

Multinacionalna država koja osigurava uživanje univerzalnih ljudskih prava za sve svoje građane neovisno o etnokulturološkoj pripadnosti, smatra se neutralnom i ovaj koncept Kymlicka osporava sa stanovišta da neutralna država nije ni realna niti nepristrana, nazivajući to mitom neutralnosti, koji je u svojoj esenciji ništa drugo do hegemonističko nastojanje kojim se privilegira većinska skupina u fundamentalnim društvenim procesima.<sup>10</sup> U ovakvim uvjetima manjinske zajednice se primoravaju prihvatiti uvjete koje postavljaju većinske skupine, prihvaćajući njihove obrasce, čime se dovodi do radikalnog smanjenja utjecaja nacionalnih manjina u političkome kontekstu i smanjenja kulturološke izvedivosti manjina. Prema Kymlicki, takozvana neutralnost je drugi naziv za diskriminaciju. Sukladno tomu, predlaže u potpunosti drukčiji konceptualni model, politike diferencijacije, koji je pravedniji prema manjinskim skupinama koji im jamči grupno specifična prava koja bi mogla otkloniti određene nejednakosti, osigurati im konkretnu integraciju u društveni i politički sustav domicilne države, uz mogućnost da sačuvaju svoje kulturološke obrasce. Kymlicka grupno diferencirana prava definira kao pravo na samoupravu, polietnička prava i pravo na specijalni reprezentaciju. Ova prava Kymlicka razlikuje na sljedeći način, najprije praveći razliku između prava na samoupravu koja smatra da su odgovor na zahtjeve koje postavljaju autohtone manjine, dok su polietnička

<sup>8</sup> Ovakav pristup veoma je značajan jer Kymlicka među prvima uvodi pristup kreiranja adekvatnih politika zaštite manjinskih skupina sukladno njihovim kulturološkim specifičnostima i potrebama. U kontekstu post socijalističkih društava, ovo je veoma značajno jer u potpunosti oponira uniformiranom pristupu rješavanja manjinskoga pitanja, koji je inače karakterističan za Srbiju.

<sup>9</sup> Vidjeti više u sljedećim studijama: Jochen Abr. Fohwein, Roland Bank, *The Participation of Minorities in Decision Making Process*, Max Plank Institute, 2001.; Yash Gai, *Public Participation and Minorities*, MRGI, 2003., Florian Bieber, *Balancing Political Participation and Minority Rights: the Experience of the Former Yugoslavia*, Open Society Institute, Budapest, 2007.

<sup>10</sup> Vidjeti više u: Robert J. Lipkin, *Can Liberalism Justify Multiculturalism*, Buffalo Law Review, Vol. 45, No. 1, 1997.; Clare Chambers, Nation – Building, *Neutrality and Ethno cultural Justice: Kymlickas Liberal Pluralism*, Sage Journals, Vol. 3, No. 3, 2003., 295-319.

prava vezana za zahtjeve imigrantskih skupina i religijskih manjina kao što su zakoni protiv diskriminacije i konkretne politike prevencije netrpeljivosti, financiranje manjinskih udruga i institucija, kao i mogućnost izuzetosti od određenih pravnih obveza<sup>11</sup>. S druge strane, pitanje manjinske reprezentacije Kymlicka drži kao posljedno vezane s pravom na samoupravu, te da je njegova osnovna svrha kako bi ispravila povijesne kontekste u smislu štete, koje su manjinske zajednice pretrpjele zbog isključenosti (Iordanou 2011). Važno je svakako naglasiti da je Kymlickin model grupno diferenciranih prava, istina iako među najprihvaćenijima, pretrpio i kritike. Najprije se kao jedan od argumenata uzima to da odriješena grupa uopće može biti držateljem prava, dok se s druge strane smatra da su posljedice uglavnom negativne ukoliko se nekoj grupi kao takvoj dodijele određena prava, jer se smatra da grupna prava sama po sebi predstavljaju prijetnju individualnim pravima<sup>12</sup>. Kymlicka smatra da ukoliko ne bi postojala grupno-diferencirana prava, manjinske bi zajednice bile uskraćene za brojne mogućnosti, kao što su na primjer uporaba materinskog jezika i obrazovanje na istom, a koje većinski narod već unaprijed ima.

Kao odgovor na kritike Kymlicka pruža nekoliko argumenata u korist svog teorijskog modela kao što su jednakost, uloga povijesnih ugovora i vrijednost kulturne različitosti. Kymlicka promatra argument jednakosti kao mogućnost premošćivanja određenih prepreka s kojima se suočavaju pripadnici manjinskih zajednica unutar određenih država, kako bi unutar istih mogli sudjelovati u daljnjem širenju kulture, te se na taj način potvrđuje da su grupno diferencirane mjere potrebne kako bi svi građani bez obzira na svoje etnokulturološke različitosti bili jednako tretirani u društvu. Grupno specifična prava kao što su recimo teritorijalna autonomija ili pravo na uporabu materinskoga jezika, prema Kymlicki stvaraju uvjete i pretpostavke da pripadnici manjinskih zajednica mogu adekvatno funkcionirati unutar vlastitih kulturoloških obrazaca.

<sup>11</sup> U ovakvom aspektu svakako se mogu uočiti i određeni propusti, najprije iz razloga što i pripadnici tradicionalnih manjinskih zajednica mogu imati legitimne zahtjeve koji se mogu podudarati, biti isti ili slični onima koje imaju i pripadnici u ovome slučaju imigrantskih zajednica kao što su pitanje zakonskih rješenja i politika protiv diskriminacije, adekvatnog financiranja manjinskih udruga i institucija itd. Ovo svakako nije nikakav ozbiljni propust koji je Kymlicka načinio, već je on najprije nastojao uočiti karakteristične zahtjeve kod svake manjinske skupine, osobito kako bi se olakšao uvid u neophodnost njihove zaštite, s aspekta njihovih zahtjeva. O ovome vidjeti više u: Tomislav Žigmanov, Kanadanin Will Kymlicka u Srbiji, *Minimum in maximus, Zapisi s ruba o nerubnome*, AGM, Zagreb, 2007., 50-70.

<sup>12</sup> Postoji cijeli niz autora i studija koje su usmjerene na kritiku Kymlickina modela, kao neke na primjer: Iris Marion Young, *A Multicultural Continuum – A Critique of Will Kymlickas Ethnic Nation Dichotomy*, Constellations, Vol. 4, No. 1, 1997., 48-53; Anwarullah A. Bhuiyan, *A critical response to Will Kymlickas view of multiculturalism*, Human Affairs, Vol. 21, No. 2, 2011., 129-139; Triadafilos Triadafilopoulos, *Culture vs Citizenship, A review and Critique of Will Kymlickas multicultural citizenship*, Citizenship Studies, 2007., 267-277; Daniel I. O'Neill, *Multicultural Liberals and the Rushdie Affair, A Critique of Kymlicka*, Taylor and Walzer, The Review of Politics, Vol. 61, No. 2, 1999., 219-250. I sam Kymlicka je analizirao dio kritičkih osvrta svog dijela djela, na primjer vidjeti više u Will Kymlicka, *The Essential Critique of Multiculturalism – Theories, Policies, Ethos*, EUI, Working Paper 59, 2014.

Drugi argument koji se odnosi na implementaciju povijesnih ugovora kao što su ugovori s autohtonim narodima, pitanja federalizacije, mogućnosti uporabe materinskog jezika, Kymlicka smatra da je neodvojiv od argumenta jednakosti. Unutar ovoga argumenta Kymlicka smješta i pitanje integracije određene manjine, jer ukoliko se integracija dogodila na dragovoljnoj osnovi, onda postoje pretpostavke za poštovanjem određenog sporazuma. Ukoliko je ipak do integracije došlo nedragovoljno ili čak prisilno, a zahtjevi određene manjine nisu ispoštovani te se ista određenih nije odrekla, onda se prema Kymlicki stvaraju pretpostavke da određena manjinska zajednica ima pravo na samoopredjeljenje. Međutim, kako navodi Dale Turner, sam Kymlicka je po pitanju ovog argumenta skeptičan, jer se uvjeti u kojima je određeni sporazum potpisan mogu znatno razlikovati od onih koji prevladavaju u suvremenosti kao i sami društveni procesi u kojima se određena zajednica nalazi u odnosu na svoje pretke<sup>13</sup>.

Treći argument za posebna prava manjinskih zajednica Kymlicka izvlači iz inherentnih vrijednosti manjinskih kultura odnosno njihove nerazdvojenosti unutar kulturne pluralnosti kulturološki diversificiranih društava. Cecile Fabre smatra da je ovo Kymlickino stajalište utemeljeno na činjenici da je kultura sama po sebi vrijednost, najprije u kvazi estetskom smislu, da kao takva stvara zanimljivije društveno okruženje, ali i da drukčije kulture imaju kapacitete stvarati alternativne modele socijalnog organiziranja koji mogu biti korisni u prilagodbi novim društvenim uvjetima i procesima<sup>14</sup>. S druge strane, i sam Kymlicka je skeptičan po pitanju ovoga argumenta, najprije jer jedno društvo može postići mnogo veći diverzitet ukoliko bi na primjer pitalo i omogućavalo migriranje iz drugih država na svoj teritorij, nego da ulaže u različite manjinske projekte. Kymlicka isto tako ističe da bi se moglo postaviti i pitanje cjelokupnoga proračunskog izdvajanja koje bi većinski narod morao trpjeti za financiranje kulturnih praksa manjinskih zajednica. Sam Kymlicka smatra da je, kako bi bio što funkcionalniji, argument kulturne različitosti neophodno povezati s prethodno dva iznesena argumenta, u smislu stvaranja obveza od strane državnih institucija da štiti prava manjinskih zajednica<sup>15</sup>. Kymlicka naglašava da praktično ne postoji suvremena liberalna država koja se uključuje u difuziranje određene socijalne kulture, kao što su recimo jezične politike, promicanje nacionalnih praznika itd., odnosno procesom koji on smatra izgradnjom nacije, te na taj način i multietničke i polietničke države će učiniti korake koji će favorizirati većinsku skupinu u odnosu na manjinsku. Sukladno tomu, Kymlicka predlaže da se stvore neophodni uvjeti kako bi manjinske zajednice mogle nesmetano funkcionirati i sudjelovati u društvenim procesima u skladu sa svojim kulturološkim obrascima.

<sup>13</sup> O ovome više vidjeti u: Dale Turner, *This is not a Peace Pipe – Towards a Critical Indigenous Philosophy*, University of Toronto Press, Toronto, 2006.

<sup>14</sup> Vidjeti više u: Cecilia Fabre, *Justice in a Changing World*, Polity, London, 2006.

<sup>15</sup> Vidjeti više u: Richard Spaulding, *Peoples as National Minorities, A Review of Will Kymlicka's Arguments for Aboriginal Rights from a Self Determination Perspective*, The University of Toronto Law Journal, Vol. 47, No. 1, 1997., 35-113; Ignas Rakasius, *Do Minority Groups Have Rights, Examining Will Kymlicka's arguments over minority rights*, GRIN Verlag, Munich, 2017.

Koliko god se nekome činilo da je Kymlickin model neophodnosti zaštite manjinskih skupina opravdan, teško je zaobići i osporiti činjenicu da njegova teza ostaje jedna od najutjecajnijih sve do danas. Kymlicka je nesumnjivo među prvima pokušao pomiriti tradicionalna multikulturalna stajališta s liberalnom ideologijom i nepomirljivim individualitetom, koherentno i pažljivo gradeći svoj teorijski okvir. Neosporna je činjenica to da je danas teško zamisliti bilo kakvu konkretniju raspravu o manjinskim pravima bez adekvatnijega uvida u njegovu teoriju, posebice jer pruža konkretne argumente o neophodnosti manjinske zaštite, osobito kada su u pitanju tradicionalne nacionalne manjine s višestoljetnim prisustvom na određenome teritoriju. Jednako k tome, i sami instrumenti manjinske zaštite koji danas postoje na europskoj razini razvijani su upravo na načelima liberalnoga multikulturalizma, čijem je razvitku najviše pridonio Kymlicka. Bez obzira na to koliko se ti instrumenti i mehanizmi katkada činili upitnima, do sada su se pokazali kao funkcionalni i postavili su određeni minimum standarda za zaštitu pripadnika etnokulturoloških manjina, a preduvjet njihova prihvaćanja i stavljanja u provedbu jest upravo prvi korak koji države kandidatice za primitak u članstvo velike europske obitelji moraju ispuniti ako žele postati punopravnim članicama. Nadovezujući se na Kymlickin modela opravdanosti, jednu od najutjecajnijih teza o neophodnosti posebnog režima zaštite nacionalnih manjina, dao je i jedan od najeminentnijih teoretičara multikulturalizma Milan Mesić koji smatra da odvajanje države i etniciteta već unaprijed isključuje bilo koje zakonsko ili vladino priznanje etničkih grupa, ili bilo kakvu uporabu etničkih kriterija u raspodjeli prava resursa i obveza (Mesić 2006, 22). Dakle, uvažavajući sva ona stajališta koja osporavaju Kymlickinu teoriju i predložene modalitete manjinske zaštite, inzistiramo upravo na tome da je neophodno osigurati posebne uvjete i mehanizme kako bi se moglo adekvatno osigurati integriranje onih pripadnika odnosno građana određene države drukčijih etnokulturoloških posebnosti u društvene i političke sustave.

### *Međusobna povezanost i sinergija integracije i participacije nacionalnih manjina u europskome kontekstu*

Ono što već na početku ovoga dijela možemo sa sigurnošću reći jest da se pripadnici nacionalnih manjina, posebice u državama s nesvršenim tranzicijskim procesima, suočavaju s nizom zapreka i problema kao što su efektivni pristup obrazovanju, zapošljavanju, adekvatni pristup infrastrukturnim kapacitetima, marginalizacija u socioekonomskom pogledu itd. Pojedini autori ovo najviše pripisuju kombinaciji dva fenomena, a to su postojeće negativne predodžbe unutar određenoga društva i posebna ranjivost s kojom se suočavaju pripadnici etnokulturoloških manjina<sup>16</sup>. Dakle, nije teško za pretpostaviti da se pripadnici nacionalnih manjina daleko više

<sup>16</sup> Vidjeti više u sljedećim studijama: Johnatan Wheatley, *The Economic Dimension of Minority Participation in Europe*, ECMI Issue Brief #15, European Center for Minority Issues, Flensburg, 2007., Tim Dertwinkel, *Economic Exclusion of Ethnic Minorities: On the Importance of Concept Specification*, ECMI Issue Brief #19, European Center for Minority Issues, Flensburg, 2008.

suočavaju s društvenom isključenosti i marginalizacijom u odnosu na većinski dio stanovništva određene države. Kontinuirana pojava marginalizacije i isključenosti iz velike većine društvenih procesa, za koje se smatra da su *a priori* dostupni drugim dijelovima stanovništva, kontinuirano zahtijevaju adekvatne odgovore kako bi se ovakva vrst društvene devijacije mogla spriječiti, što zahtijeva i kreiranje i primjenu adekvatnih politika. Kristin Henrard smatra da je prilikom kreiranja inkluzivnih manjinskih politika važno uzeti u obzir potrebe i zahtjeve manjinskih skupina, ali da je to manjinama uvijek otežano, kako zbog diskriminacije na individualnoj razini, ali isto tako i zbog nedovoljnog uzimanja u obzir upravo tih posebnih potreba koje manjinske karakteristike zahtijevaju (Henrard 2009, 37).

Za europske institucije glavni odgovor na isključenost i marginalizaciju manjinskih skupina od političke do socioekonomske jesu politike integracije i participacije.<sup>17</sup> Istina previše često se prethodno navedeni termini koriste kako u znanstvenoj literaturi ali isto tako i u praktično političkim debatama bez da se prethodno dublje ulazi u njihovo promatranje i analizu. Pitanje integracije, koja se često u europskim dokumentima naziva društvenom ili socijalnom integracijom, nalazi se na agendi djelovanje najznačajnijih institucija koje se bave nacionalnim manjinama, najprije kao što su Vijeće Europe odnosno Savjetodavni komitet za praćenje provedbe Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i Ured visokoga tajnika za nacionalne

<sup>17</sup> Kada je u pitanju sam kontekst integracije, onda je isto tako važno istaknuti da za pripadnike tradicionalnih etnokulturoloških skupina ona ima značenje sasvim suprotno od asimilacije, odnosno od prisilne asimilacije koja je njezin najekstremniji oblik. Jedna od neospornih činjenica u tom kontekstu jest da je očuvanje identiteta etničkog, jezičnog, religijskog itd., jedna od najvažnijih komponenti djelovanja manjinskih institucija. S druge strane, smatra se da je fokus imigrantskih zajednica primarno usmjeren na socioekonomski aspekt integracije. Iako je za migrante jednako važno da postoji adekvatna akomoditacija njihova identiteta, smatra se da socioekonomski kontekst ostaje primaran, za razliku od tradicionalnih manjina. Međutim, ovakvo tumačenje je prilično jednostrano i uniformirano, jer se često iz vida ispušta i da pripadnici tradicionalnih manjina imaju određena nastojanja kada je u pitanju njihova integracija u društvene i političke sustave. Za pripadnike tradicionalnih manjina od jednake je važnosti kako očuvati svoj identitet ali isto tako i participirati u vlasti ili razmjerno biti zaposlen u javnim institucijama. Često se čak smatra da su ovo dva potpuno odvojena procesa dok, međutim, osobito u bivšim socijalističkim državama s nekonsolidiranim demokracijama, pitanje socioekonomske integracije se tumači kao jedan od mehanizama za očuvanje etnokulturološkog identiteta, a sudjelovanje u procesu donošenja odluka u neraskidivoj je vezi s tim nastojanjima. Pitanje kulturne dimenzije integracije manjina, u tradicionalnom folklornom smislu, samo je jedan od segmenata manjinske integracije i ne može se promatrati u svojoj cjelokupnoj biti, ukoliko pripadnicima manjinskih zajednica nije omogućena i adekvatna participacija i mogućnost da sudjeluju u procesu donošenja odluka. Pri tome se ne može osporiti niti činjenica da i pripadnici tradicionalnih i novih nacionalnih manjina svojim kulturološkim obrascima i posebnostima pridonose sveukupnom razvitku kulture unutar domicilne države. O ovome vidjeti više u Ana Filipa Vrdoljak, *Minorities, Cultural Rights and the Protection of Intangible Cultural Heritage*, ESIL, 2005., zatim Darko Baštovanović, „Identitet hrvatske nacionalne manjine u Republici Srbiji kroz prizmu pristupanja Srbije Europskoj uniji“, *Godišnjak za znanstvena istraživanja*, br. 9, Zavod za kulturu vojvođanskih Hrvata, Subotica, 2017., 143-176; Federica Prina, *Power, Politics and Participation: The Russian Federations National Minorities and their Participatory Rights*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 30, No. 1, 66-96, 2012.; Tove H. Malloy, Michelle Gazzola, *The Aspect of Culture in the Social Inclusion of Ethnic Minorities*, ECMI, Flensburg, 2006.

manjine OESS-a, još od samih početaka njihova djelovanja. Ovo najbolje objašnjava Gotfried Engbersen koji smatra da je tijekom 90-ih godina prošloga stoljeća, kako uslijed velikih migracijskih valova, tako i uslijed brojnih etničkih konflikata izazvanih padom socijalizma, došlo do promjene koncepata manjinskih politika. Odnosno, Engbersen smatra da je cjelokupni koncept manjinskih politika zamijenjen konceptom integracije, točnije integracijskih politika. Engbersen ovakvu situaciju opisuje na način da govori o tomu da su se kako znanstvena javnost ali isto tako i politički djelatnici najviše usmjerili na pitanje građanstva, odnosno aktivnoga građanstva sa snažnim socijalnim obvezama građana. Navedeni autor smatra da su područja integracije kao što su pitanje uposlenja, kulture, adekvatnih uvjeta stanovanja samo neka koja su sve više počela zaokupljati pozornost međunarodnih i regionalnih institucija. Međutim, prema autoru, uslijed toga došlo je dodatno do opadanja pozornosti koje su tradicionalno bile usmjerene na politički i kulturni segment participacije, što je ključno za manjinske zajednice. Za razliku od poduzimanja intervencije u područjima politika rada, adekvatnih uvjeta stanovanja i obrazovanja, Engbersen smatra da se u područjima političke participacije nije moglo na isti način intervenirati, ali da to nije nikako razlog da se ne čine ohrabrenja ili da se pronalaze različiti mehanizmi kako bi se i ovaj segment od kojega ovise svi ostali, mogao poboljšati. Utjecajnu Engbersonovu tezu o razlozima za opredijeljenost politika integracije od strane većine država članica, možda najbolje upotpunjuje utjecajna teoretičarka Roberta Medda Windischer koja smatra da se pitanje integracije posebno nalazi u fokusu rasprava o neučinkovitosti multikulturalnih politika, i kada od strane pojedinih teoretičara dolazi do poziva da se politike multikulturalizma dostojanstveno povuku s europske političke scene<sup>18</sup>. Pobornici multikulturalizma prema Windischer više smatraju da je sam diskurs ili retorika multikulturalizma izgubila potporu prije nego što su se same multikulturalne politike pokazale neuspješnima. Kako smatra autorica, ovo je ispravno stanovište jer je sama pažnja institucija europskih država i same EU, osobito Europske komisije, svoj okvir u kojem se vrši akomoditacija diverziteta preusmjerena s politika multikulturalizma na politike integracije. Svakako se možemo složiti s Windischer, jer ovdje se ne radi samo o retorici već je to evidentno iz djelovanja europskih institucija, a najveća razlika je nastala kada je pažnja usmjerena s rasprava o različitostima ka raspravama o zajednicama (Medda Windischer 2007, 6-8).

Prava manjina zajedno s ljudskim pravima predstavljaju važan alat za integraciju manjina a osobito novih manjinskih skupina jer stvaraju pravni okvir u kojem manjine mogu vidjeti da njihovi zahtjevi bivaju priznati u granicama zakonskih odred-

<sup>18</sup> Vidjeti na primjer tvrdnju koju je iznio Trevor Phillips, predsjedatelj Komisije za rasnu jednakost Ujedinjenog kraljevstva, 2004. S druge strane, godinu dana kasnije Howard Duncan je odgovorio da je i dalje teško govoriti o neuspješnosti cjelokupnoga koncepta multikulturalnih politika i da je jedino relevantno pitanje na koji način su države provodile te politike. Prema Duncanu multikulturalizam i dalje ostaje nedjeljiv od integracije i obratno, zapravo prema autoru multikulturalizam je glavni okvir koji jamči uspješnu integraciju. Vidjeti više u: Trevor Phillips (Chairman, Commission for Racial Equality UK), Presentation at the Multicultural Futures Conference, Monash Centre, Prato, 22. – 23. September 2004. i Howard Duncan, *Multiculturalism: Still a Viable Concept for Integration?*, Canadian Diversity, Vol. 4, No. 1, 2005., 12-15.



ba sadržanih u relevantnim tekstovima međunarodnih instrumenata kako ih tumače i provode nacionalna i nadnacionalna tijela. Windischer smatra da se današnji model integracije tradicionalnih etnokulturoloških manjina temelji na pretpostavci da priznavanje manjinskih identiteta, zaštita prava i promocija manjinskih zajednica predstavljaju korjenite vrednote u svakoj državi članici EU s jedne strane, dok s druge strane i većinska i manjinska populacija treba dijeliti zajedničke vrijednosti kao što su poštovanje ljudskih prava, demokratske vrijednosti, pluralizam, rodna ravnopravnost. Te temeljne vrijednosti čine osnovu stabilnog i prosperitetnog društva i standarda prema kojima će manjinski zahtjevi biti procjenjivani, priznati i promovirani. Stoga se današnji model integracije unutar EU zalaže za to da ni jedna politika ne može biti stabilna i kohezivna osim ako svi članovi određenog društva ne dijele prethodno zajedničke vrijednosti koje omogućavaju da se izgrađuju potrebne veze solidarnosti i zajedničkog osjećaja pripadnosti svih članova društva.

*Integracija u europskome kontekstu kao neodvojivi element multikulturalnih politika – teorijski okvir i institucionalna praksa*

Integracija predstavlja kompleksni, takoreći višeslojni koncept, koji je u znanstvenom diskursu podložan različitim proturječnostima. Prema njemačkim teoretičarima Geisleru i Weber Mengesu, integracija se previše često zna zamijeniti konceptom asimilacije, koji se u promatranje uzima najviše kada su u pitanju procesi migracija<sup>19</sup>. Slično njima smatra i jedan od eminentnijih njemačkih poznavatelja integracije etnokulturoloških skupina Hartmut Esser, koji razdvaja ova dva koncepta, na način da asimilaciju vidi kao vid prilagodbe manjinske skupine kako bi bila u skladu s većinom, dok integraciju vidi kao uzajamni proces obostrane prilagodbe obje skupine bez prethodnoga postavljanja direktiva u kojem smjeru će se ova prilagodba kretati. Dakle, ono što možemo u ovim najkraćim crtama postaviti kao uvod jest da je integracija zapravo jedan, u etnokulturološkome kontekstu senzitivni pristup, dok s druge strane asimilacija nije. Miješanje ovih pojmova i stanovite zabune koje ona prouzroči ne stvara samo konfuziju u znanstvenome kontekstu, već i u praktično političkim debatama, djelovanjima i procesima. Tako se na primjer u znanstvenim i političkim debatama često navodi da uspješna integracija manjinskih skupina nastaje onda kada pripadnici etnokulturoloških skupina u potpunosti prihvaćaju standarde i norme većine, prilagođavajući se njihovim kulturološkim obrascima, a istodobno minimizirajući osobne. Ovdje je zapravo riječ o asimilaciji a nikako o integraciji, jer ovakav proces isključivo ima negativne posljedice po etničke manjine, jer se one moraju odreći svojih posebnosti i prihvatiti iste u domicilnoj državi, bez da im je dana mogućnost adekvatnoga odabira.

<sup>19</sup> Vidjeti više u: Hartmut Esser, *Pluralization or Assimilation? Effects of Multiple Inclusion on the Integration of Immigrants*, Lucius & Lucius Verlagsgesellschaft Journal for Sociology, 2009., 358-378; Rainer Geissler, Sonja Webber Menges, *Media Reception and Ideas on Media Integration among Turkish, Italian and Russo-German Migrants in Germany*, Migration - Integration: European and North American Perspectives, Verlag, Bielefeld, 2009., 27-45.

Nesumnjivo je to da je integracija kao jedan veoma složen koncept privukla dosta pozornosti kako od strane različitih teoretičara, ali isto tako i od nadležnih tijela za ljudska i manjinska prava. Integracija je, slobodno možemo reći, koncept koji je danas teško zamisliti odvojen od prava nacionalnih manjina i unaprjeđenja njihova položaja, a isto tako različite teorije koje su predlagali autori nesumnjivo su utjecale i na konkretne manjinske politike. Tako recimo Tariq Modood smatra da je integracija neodvojiva sastavnica multikulturalizma, odnosno multikulturalizam predstavlja akomodativnu formu integracije koja osigurava kolektivnim identitetima da budu priznati i podržani od strane javne sfere. Modood smatra da je integracija neodvojivi dio sveukupnih multikulturalnih politika (Modood 2007). Priznavanje različitosti, prema Modoodu, ne zahtijeva odobravanje ili neodobravanje različitosti, nego je to način stvaranja pozitivnog dijaloga koji utječe na veću uključenost svih skupina u proces izgradnje nacije. Želi se postići da taj proces odražava različitosti koje postoje u nekoj državi, pri čemu se ne traži prihvaćanje praksa i vjerovanja koje se protive nečijim moralnim načelima. Ovdje je politika priznavanja shvaćena kao omogućivanje pravednijih uvjeta integracije manjinskim skupinama. Pružajući tim skupinama mogućnost da sudjeluju u javnim raspravama te da u javnosti budu prihvaćeni kao nositelji posebnih kulturnih identiteta, država će moći bolje odgovoriti na njihove zahtjeve. Takva vizija multikulturalizma kroz uključivanje kulturnih, etničkih i religijskih skupina u javnu sferu briše striktnu podjelu na javno i privatno (Modood 2007, 146).

Tablica 1. – Modeli integracije Tariqua Modooda

<i>Ključni koncepti</i>	<i>Asimilacija</i>	<i>Integracija</i>	<i>Kozmopolitizam</i>	<i>Multikulturalizam</i>
Objekti politika	Individue i skupine koje su označene različitostima.	Individue označene različitostima, koje su objektom diskriminacije od strane državnih institucija ili određenih nevladinih udruga.	Individue označene različitostima, koje su objektom diskriminativnih praksa od strane državnih institucija i civilnog društva, uz ključnu odrednicu pravljenja razlike između nas i njih.	Individue označene različitostima, koje su objektom diskriminativnih praksa od strane državnih institucija i civilnog društva, uz ključnu odrednicu pravljenja razlike između nas i njih.
Sloboda ( <i>Liberty</i> )	Manjine se ohrabruju da prihvate većinske kulturološke obrasce.	Manjine su slobodne iskazivati svoj etnokulturološki identitet, ali ih se ohrabruje da o sebi prije misle kao o individuama, a ne pripadnicima kolektiviteta.	Ni manjinske ni većinske skupine, ne trebaju o sebi misliti kao pripadajućim jednom identitetu, već mješavini različitih identitetskih sastavnica.	Pripadnici manjinskih zajednica trebaju imati slobodu asimilirati se, miješati se ili uživati svoj identitet i iskazivati ga, sukladno vlastitom odabiru.

<i>Ključni koncepti</i>	<i>Asimilacija</i>	<i>Integracija</i>	<i>Kozmopolitizam</i>	<i>Multikulturalizam</i>
Jednakost ( <i>Equality</i> )	Postojanje različitosti prouzroči diskriminaciju i kao takvo postojanje različitosti treba izbjegavati.	Diskriminatorne prakse se nastoje iskorijeniti, ali s aspekta individue, a nikako u odnosu na različitosti.	Antidiskriminacija se treba temeljiti na tome da ni jedna kultura ne bude dominantna.	Uz antidiskriminaciju, javnost se mora poticati na akomoditaciju novih identiteta i norma.
Bratstvo ( <i>Fraternity</i> )	Neophodno promicanje snažnog homogenog koncepta nacionalnog identiteta.	Odsustvo diskriminacije i njegovanje individualnosti u okvirima nacionalno-liberalnog demokratskog građanstva.	Građani određene države se trebaju ujedinjivati izvan skupnih i nacionalnih granica, i o sebi trebaju misliti kao o globalnim građanima.	Građanski i nacionalni identitet se moraju oblikovati tako da uključuju i grupne identitete koji su važni za manjinske zajednice, dok odnos između manjine i većine treba imati komponente dijaloga, a ne dominacije i uniformnosti.

Slično prethodnome autoru smatra i Will Kymlicka koji ističe da multikulturalizam zapravo nastoji pomiriti integraciju i inkluziju, a integracija predstavlja jedan od elemenata politika multikulturalnosti (Kymlicka 1998). U veoma utjecajnoj studiji o integraciji, Elizabeth Anderson ističe da unatoč svim poteškoćama koje integracija može prouzročiti, bilo u teorijskim debatama bilo u praksi, ona i dalje ostaje imperativ pravde i demokracije (Anderson 2013). Richard Falk smatra da integracija najprije predstavlja svojevrsni odgovor i glavni instrument uperen protiv segregacije. Falk svoje stajalište definira da u svojoj konačnoj suštini sveobuhvatna afirmacija socijalne integracije u ovim službenim dokumentima UN-a predstavlja impresivnu predanost službenih vođa ogromne većine ljudi na svijetu. Srž tog opredjeljenja je djelovati prema društvenom poretku koji se temelji na punoj provedbi ljudskih prava za sve članove društva. Falkovo stajalište je važno jer on pravi integraciju s tradicionalnim konceptom manjinskih prava u smislu da ona podrazumijeva oblik upravljanja koji osigurava djelotvorno i inkluzivno sudjelovanje u demokratskom duhu i sveukupnu atmosferu tolerancije i poštivanja različitosti u svim svojim oblicima, uz snažno podržavanje predanosti jednakosti i jednakosti bez obzira na kulturni, etnički i vjerski identitet (Falk 1999). Šef Odjela za društvenu integraciju pri Odjelu Ujedinjenih naroda za ekonomska i socijalna pitanja (UNDESA)<sup>20</sup>, Zelenev je u 2009. godini napomenuo da su se države članice obvezale promicati socijalnu integraciju poticanjem inkluzivnih društava koja su stabilna, sigurna i pravedna, a koja se temelje na promicanju i zaštiti svih ljudskih prava i temeljnih sloboda. Države članice

<sup>20</sup> United Nations Department of Economic and Social Affairs.

složile su se da druge dimenzije socijalne integracije uključuju poštivanje različitosti, nediskriminaciju, toleranciju, jednakost mogućnosti, solidarnost, sigurnost i sudjelovanje svih ljudi, uključujući ugrožene i marginalizirane skupine<sup>21</sup>.

Pozitivno shvaćanje integracije<sup>22</sup> usmjereno je na sudjelovanje pripadnika manjina u širem društvu i povezuje taj koncept sa „socijalnom uključenošću“. Zamjenik glavnog tajnika UN-a za ekonomska i socijalna pitanja Sha Zukang zatražio je 2010. godine da Ujedinjeni narodi stavljaju socijalnu integraciju i koheziju u središte svog rada i „ključive politike koje ljude stavljaju u središte razvoja“. Socijalna integracija bila je jedna od 10 obveza iz Kopenhaške deklaracije. U središtu socijalne integracije u ovom dokumentu je pojam socijalne uključenosti, a samim time i inkluzivno društvo. Inkluzivno društvo je dužno nadjačati razlike u rasi, spolu, klasi, generaciji i geografiji te osiguravati političku, društvenu i ekonomsku uključenost, jednakost mogućnosti kao i sposobnost članova društva da utječu i oblikuju društvene institucije koje upravljaju socijalnom interakcijom. U IV. Poglavlju temelj i cilj društvene integracije definira se kao stvaranje društva za sve, u kojem svaki pojedinac, svaki s pravima i odgovornostima, ima aktivnu ulogu. Odjel UN-a za ekonomska i socijalna pitanja vidi „društvenu integraciju“ kao „dinamični i principijelni proces u kojem svi članovi sudjeluju u dijalogu kako bi postigli i održali mirne društvene odnose“. Integracija se napose smatra važnim alatom u borbi protiv rasizma i diskriminacije. Izvješće posebnog izvjestitelja UN-a o suvremenim oblicima ropstva, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodne netolerancije iz 2011. pohvalilo je usvajanje nacionalnih akcijskih planova i politika za borbu protiv rasizma i promicanja socijalne integracije osoba koje pripadaju manjinama.<sup>23</sup> Odbor UN-a za ukidanje svih oblika rasne diskriminacije (CERD) često traži integraciju manjinskih skupina u cjelokupni život države.<sup>24</sup>

<sup>21</sup> Vidjeti više u: Sergei Zelenev, *Social Integration in a Contemporary World*, Global Social Policy, Vol. 9, No. 1, 2009., 6-9.

<sup>22</sup> Veoma je važno istaknuti da je zbog različitih tumačenja koncepta integracije došlo i do pojave sagledavanja ovog fenomena s dva aspekta, to jest pozitivnog i negativnog. U posljednjih nekoliko godina došlo je i do propitivanja ovog koncepta kao pozitivnog, a pojedini autori su počeli zbog previše česte uporabe ovog pojma, posebno od strane europske birokracije, propitivati integraciju kao negativni model, odnosno kao model kojim se nastoji ograničiti tradicionalni koncept manjinskih prava, osobito u onim segmentima koji se odnose na kulturu, informiranje, službenu uporabu jezika i pisma i obrazovanje na materinskom jeziku. Tako pojedini autori smatraju da je integracija u potpunog suprotnosti s realizacijom ljudskih prava i socijalnom kohezijom. Tako Alexandra Xhantaki smatra da se koncept integracije koristi kako bi se razrijedila primjena zaštita manjina u tradicionalnim okvirima zaštite ljudskih i manjinskih prava. Za Xhantaki integracija, iako se smatra u konceptualnom smislu nerazdvojivim dijelom politika multikulturalizma, stoji sasvim nasuprot mutikulturalizmu. O ovome vidjeti više u: Aleksandra Xhantaki, *Against integration – For Human Rights*, The International Journal of Human Rights, Vol. 20, No. 6, 2016., 815-838.

<sup>23</sup> *Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance on the implementation of General Assembly resolution 65/199*, A/HRC/18/44, 2011.

<sup>24</sup> Vidjeti više u: CERD Concluding Observations with respect to Lithuania, CERD/C/LTU/CO/4-5, 2011., Slovenia, UN Doc. CAT/C/SVN/CO/3, 2011., i Italy, UN Doc. CRC/C/ITA/CO/3-4, 2011.

U Europi se integracija snažno potiče i kao državna politika. Godine 2011. Vijeće Europe objavilo je Izvješće o kombiniranju raznolikosti i slobode u Europi 21. stoljeća, koje je napisala Grupa istaknutih osoba Vijeća Europe koja je preporučila da Vijeće Europe kao prioritet treba promicati svoje standarde u ovom području kroz nekoliko instrumenata Europske unije čiji je cilj, među ostalim, razviti sveobuhvatnu politiku EU-a za borbu protiv diskriminacije, rasizma i ksenofobije te za promicanje jednakosti i integracije<sup>25</sup>. Intenziviranjem procesa europskih integracija i širenjem EU k njezinim rubnim dijelovima, europske institucije su sve više preuzimale primat u djelovanju i konkretnom razvijanju adekvatnih politika kada je u pitanju integracija, te se na taj način svojevrsno umanjilo shvaćanje da su nacionalne države najodgovornije kada je u pitanju integracija. Istina, europske institucije su se konkretnije i aktivnije počele baviti pitanjem integracije s intenziviranjem kako migracijskih procesa unutar svog geografskog prostora, ali isto tako i pod useljavanjem velikog broja ljudi neeuropskog podrijetla. Tako je Europska komisija još 2000. godine istaknula da je uspješna integracija etnokulturoloških manjina neophodna kako bi se održala ekonomska i socijalna kohezija<sup>26</sup>. Kako navode Favell i Geddes, odricanje nacionalnih država od dijela svojih ovlasti u procesu europskih integracija i smanjivanja njihovih kapaciteta da pojedinačno interveniraju na tržištu rada kako bi se poboljšale javne usluge i sustavi socijalne pomoći, naveli su europske institucije da utječu na države članice kako bi se pronašli novi modeli za integraciju etnokulturoloških manjina, ali i da se u tom procesu pozornost okrene u drugim smjerovima osim nacionalnog identiteta<sup>27</sup>. Važno je naglasiti da same europske institucije polažu jako veliku pozornost na adekvatnu provedbu integrativnih politika te su stoga same institucije razvile mehanizme monitoringa i evaluacije kako bi se mogli adekvatno procjenjivati učinci politika integracije. Među prvima je s ovakvom politikom, svakako kao jedna od najznačajnijih institucija u području manjinskih prava, započelo Vijeće Europe, koje je 1996. uslijed velikih migracijskih kretanja i još uvijek neriješenih etničkih sukoba shvatilo da je neophodno započeti s aktivnim monitoringom integrativnih politika u državama članicama Vijeća. Tako je naredne 1997. godine izdano izvješće o mjerenjima i indikatorima integrativnih politika, koje je integraciju definiralo kao zajednički okvir ljudskih prava i participacije u društvu na osnovama minimalnim standardima prihoda, obrazovanja i akomodacije, zatim slobode izbora u religijskom i političkom smislu, kulturnoj pripadnosti, unutar okvira osnovnih prava i sloboda i demokratskih načela<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> *Živeti zajedno, Različitosti i slobode u Evropi 21. veka*, Izveštaj uglednih ličnosti Saveta Evrope, Savet Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, 2011.

<sup>26</sup> Communication of the Commission to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy, Bruxelles, COM(2000) 757.

<sup>27</sup> Vidjeti više u studiji Adrian Favell, Andrew Geddes, *European Integration, Immigration and the Nation State: Institutionalising Transnational Political Action*, European University Institute, RSC99/32, 1999.

<sup>28</sup> Council of Europe, Measurement and Indicators of Integration, Directorate of Social and Economic Affairs, 1997.

Napose i Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina, kao jedini međunarodni dokument koji je u cijelosti posvećen nacionalnim manjinama, eksplicitno u svom članku 5. stavak 2. navodi da „Bez štete po mjere poduzete u okviru svoje opće integracijske politike, ugovornice će se suzdržavati od politike i prakse asimilacije pripadnika nacionalnih manjina protivno njihovoj volji i štiti ih od svake akcije usmjerene ka takvoj asimilaciji“. I Eksplanatorno izvješće Okvirne konvencije sadrži dodatno pojašnjenje termina integracije kroz interpretiranje najprije članka 6. kroz promoviranje tolerancije i interkulturalnoga dijaloga unutar cjelokupne populacije određene države, i članka 14. stavka 2. koji se odnosi na učenje materinskoga jezika i obrazovanja na istome<sup>29</sup>. No spomenimo još i čitav članak 15. Okvirne konvencije koji pripadnicima nacionalnih manjina jamči pravo na izravnu participaciju pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, socijalnom i ekonomskom životu i javnim poslovima, s posebnom pozornošću na one koje se istih izravno tiču. Prethodno navedene garancije nesumnjivo su izravno povezane s principima antidiskriminacije i jednakosti. Ovo je veoma važno za postkonfliktna društva, kakvo je i Srbija, jer bi se osiguravanjem participacije nacionalnih manjina i njihove zastupljenosti u javnim tijelima kao što su sudstvo i policija, moglo imati značajnu ulogu u jačanju povjerenja između pripadnika manjinskih zajednica i državnih tijela i institucija. Napravimo ovdje digresiju kada je u pitanju Srbija, smatramo da ovo bitno iz razloga što je period Miloševićeve vladavine, koji je bio označen velikim kršenjima ljudskih i manjinskih prava, dodatno urušio povjerenje manjinskih skupina u institucije države, a iste se i dalje vide kao mehanizmi represije, netolerancije i marginalizacije. U nestabilnim postkonfliktnim društvima u kojima je etnički sukob snažno obilježio određeni dio društvene zbilje, participacija i inkluzija manjina u državne institucije i javnu upravu, ključne su u konstruiranju kolektivnoga osjećaja sigurnosti, povjerenja i unaprjeđenja čitavoga interkulturalnog dijaloga. Aktivna participacija manjina u socijalnim, ekonomskim i kulturnim procesima i sudjelovanje u procesu donošenja odluka u prethodno spomenutim procesima, najčešće se postiže integracijom manjina u cjelokupni politički život na svim razinama. Ovo potvrđuju i autori kao što su recimo Baldwin, Champan i Gray, koji smatraju da se etnički konflikti mogu prouzročiti jer se manjinama uskraćuje pravo na sudjelovanje u političkim pitanjima koja ih se izravno dotiču, a politički glas je ključ za ostvarivanje mnogih drugih prava, dok se integracijom prethodno marginaliziranih manjina u politički život dodatno jača stabilnost na nacionalnoj i regionalnoj razini<sup>30</sup>.

Prethodno navedenim dokumentima snažnu potporu u njihovoj daljnjoj uspješnoj provedbi pružaju i druge institucije, prije svega OESS i Ured visokoga tajnika za nacionalne manjine. Ovdje najprije izdvajamo jedan od prvih dokumenata OESS-a koji je bio posvećen integraciji a to je Dokument iz Kopenhagena o ljudskoj dimenziji koji je usvojen još 1990. godine. Ključna odredba Dokumenta iz Kopenhagena

<sup>29</sup> Vidjeti više u: Council of Europe, Framework Convention for the Protection of National Minorities and Explanatory Report, 1995.

<sup>30</sup> Vidjeti više u studiji: Clive Baldwin, Chris Champan, Zoe Gary, *Minority Rights: The Key to Conflict Prevention*, MRGI, 2007.

sadržana je u točki 35. koja najprije utvrđuje da će države poštovati pravo pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno sudjelovanje u javnim poslovima, uključujući sudjelovanje u poslovima koji se tiču zaštite i unaprjeđenja manjinskog identiteta. Osim toga, Dokument u točki 35. prepoznaje ulogu uspostavljanja lokalne ili autonomne uprave koje odgovaraju specifičnim povijesnim ili teritorijalnim okolnostima manjina kao jedan od načina da se unaprijedi etnički, kulturni, jezični i vjerski identitet nacionalnih manjina. Pentikainen smatra da je Ured visokoga tajnika za nacionalne manjine jedna od najzanimljivijih i najaktivnijih institucija koje se bave pitanjima i problemima pripadnika nacionalnih manjina. Ova institucija unutar sustava OESS-a djeluje kao akter na prevenciji sukoba i takozvanom tihom diplomacijom se upoznaje s problemima i položajem pripadnika nacionalnih manjina unutar država članica OESS-a, dok s posebnom pažnjom prati i odnos manjinskih zajednica u kontekstu njihovih odnosa s domicilnim državama i matičnim domovinama. Iako bi se u promatranju rada Ureda visokoga tajnika moglo primijetiti da i dalje nije razvijena posebna definicija integracije, nesumnjivo je to da je on razvio jedan od najkoherentnijih pristupa pitanjima integracije. Međutim, jedna od glavnih karakteristika u pristupu integraciji jest načelo samoga djelovanja tajnika u kojemu se naznačuje takozvana „integracija uz poštovanje različitosti“. Zapravo, sa sigurnošću možemo reći da cijeli rad Visokoga tajnika počinje upravo na ovome postulatu, posebice ako se kao krajnja pozitivna konačnica njegova rada uzmu u promatranje tematske preporuke koje njegov ured izdaje. Kako smatra Kehris, tematske preporuke tajnika, uz njegovu prirodu pridobivanja povjerenja i tihu diplomaciju, tematske preporuke i smjernice predstavljaju najvažniji publicirani sadržaj cijeloga rada tajnika kada su u pitanju nacionalne manjine (Kehris 2013, 2-5).

Preporuke iz Lunda su u potpunosti posvećene djelotvornom sudjelovanju nacionalnih manjina u javnom životu, koje su nastale upravo iz potrebe da se riješi jedno od najvažnijih pitanja odnosno problema s kojim se suočavaju pripadnici nacionalnih manjina, a to je upravo sudjelovanje u veoma širokom smislu tumačenja. Kako same preporuke govore, provedba ovoga prava predstavlja suštinski dio miroljubivog i demokratskog društva. Prema Preporukama, dva su bitna vida prava manjina na sudjelovanje u javnom životu: sudjelovanje u donošenju odluka i samouprave. Što se tiče sudjelovanja u donošenju odluka, državama se preporuča da osiguraju posebnu zastupljenost manjina u zakonodavnim tijelima, vladi, ministarstvima i sudjelovanje u državnoj službi, kao i da se propisi javnih služba publiciraju i na manjinskim jezicima. Također, države bi trebale u izbornom procesu osigurati sudjelovanje manjina (da glasuju, budu kandidirani), kao i da im omoguće osnivanje političkih partija. Preporuča se da izborni sustav bude takav da olakša manjinama predstavljanje i utjecaj (neki oblici preferencijalnog glasovanja). Podrazumijeva se i stvaranje savjetodavnih tijela kao kanala za dijalog između vladinih tijela i nacionalnih manjina. Drugi vid sudjelovanja nacionalnih manjina u javnom životu predstavlja davanje samouprava. Bilo da se radi o teritorijalnim ili neteritorijalnim rješenjima, davanje samouprava se preporuča kada to zahtijeva djelotvorno sudjelovanje manjina u javnom životu. Važno je, pak, da predstavnici vlade i manjine priznaju potrebu za

jedinstvenim i centraliziranim odlukama u nekim područjima upravljanja, ali i prednosti raznolikosti odluka u nekim drugim područjima.

Ljubljanske smjernice o integraciji raznolikih društava, koje je usvojio OEBS, rezultat su ponovljenih preporuka nekoliko visokih povjerenika za nacionalne manjine. Prema tom dokumentu, integracija sprječava odvajanje manjina u „paralelna i nepovezana društva“, što predstavlja značajni rizik za održivost i stabilnost svake multietničke države, tako da „integracija“ može odigrati ključnu ulogu u sprječavanju eskalacije napetosti u sukob i također je preduvjet za izgradnju pravednoga društva<sup>31</sup>. U kontekstu učinkovite integracijske politike, Ljubljanske smjernice osobito ističu da „državna uprava i državna služba trebaju postojeću raznolikost integrirati u strukture i mehanizme svog rada, među ostalim, i tako što će zapošljavati pripadnike manjinskih skupina, osobito u sektorima koji se bave pružanjem osnovnih usluga“<sup>32</sup>. U istoj točki se naglašava da raznolikost treba uključiti u „one elemente njihovih aktivnosti koji predstavljaju srž njihova rada“. U razradi ovih načela ističe se potreba da države nađu načine da se pripadnici nacionalnih manjina zapošljavaju i zadržavaju na poslu u javnom sektoru. Osobito je važno da se postigne odgovarajuća prisutnost pripadnika manjina u sektorima koji obavljaju najvažnije poslove i pružaju osnovne usluge, poput pravosuđa, policijskih tijela, ustanova za socijalnu skrb i zdravstvenu zaštitu, kao i obrazovnih ustanova.

Možemo slobodno zaključiti to da je integracija proces koji pokriva mnoštvo društvenih polja i problema koji zahtijeva cjelokupni holistički pristup, dok su pitanja socioekonomske integracije, osobito u dijelovima koji se odnose na obrazovanje i zapošljavanje, samo jedan od segmenata. Postoji svakako opravdanost što većina autora smatra da je politička participacija neraskidiva od socioekonomske integracije, jer uz predstavljenost u parlamentu, aktivno i pasivno biračko pravo, veoma je važno da pripadnici manjina budu zastupljeni u državnoj službi i upravi, jer se na taj način uz jačanje obveze države da štiti manjine, uz povećanje vidljivosti manjina unutar državnoga aparata jača i veza između lojalnosti i povezanosti između manjinskih zajednica i države.

### *Nove i stare nacionalne manjine – nedostatak dihotomije i produžetak konfuzije*

U samome europskome diskursu kada se govori o manjinama bilo s teorijskog ili praktično političkog aspekta, postoji dosta nedoumica o tomu što su to manjine. Jasnih definicija i dalje nedostaje iako su međunarodne institucije i stručnjaci uposleni u njima pokušavali dati odrednice manjinskih skupina, posebice za potrebe različitih izvješća kojima su nastojali ukazati na probleme i izazove s kojima se suočavaju pripadnici određene populacije drukčijih etnokulturoloških karakteristika. Definicije koje su stručnjaci u području manjinskih prava davali, u mnogim slučajevima

<sup>31</sup> Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), *The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies*, High Commissioner on National Minorities, 7 November 2012.

<sup>32</sup> Točka 26.



vima variraju, one nisu obvezujuće i uglavnom predstavljaju takozvane radne definicije koje su usvajane prilikom izrade različitih izvješća<sup>33</sup>.

Potreba za adekvatnim definiranjem nacionalnih manjina dolazila je usporedo s dva značajna konteksta. Ovdje najprije mislimo na cjelokupnu raspravu o mjestu kolektivnih prava etnokulturoloških skupina unutar teorijskih i praktičnih rasprava o ustrojstvima društava liberalnih država i s druge strane sa samom neophodnošću usvajanja međunarodnih standarda za zaštitu etnokulturoloških skupina. Ovaj kontekst veoma je važan jer se u vidu mora imati da države zapadnih demokracija s dugogodišnjim demokratskim iskustvima nisu na jednak način razvijale mehanizme zaštite specifičnih grupnih prava manjinskih skupina kao što su to radile postkomunističke države i društva, jer su prethodno navedene demokracije svoju pozornost u razvitku konkretnih politika više usmjeravale na društvenu integraciju etnokulturoloških manjina i u odnosu na njihove različitosti osmišljavale adekvatne politike.

No, vratimo se razvitku samih instrumenata i pokušaja da se izvrši cjelovito definiranje nacionalnih manjina. Najprije, važno je ukazati na rad i djelovanje OUN-a kada je ova međunarodna i transnacionalna institucija uočila nedostatke koje je isticala Liga naroda prilikom pokušaja da se riješi manjinsko pitanje na globalnoj razini u međuratnom razdoblju<sup>34</sup> kroz zaštitu individualnih prava. Sukladno tomu prvo je usvojena Povelja OUN-a, prema kojoj su države dužne poštovati prava svih građana bez obzira na rasu, vjeru ili jezik, a sustav OUN-a je dužan osigurati uvjete da se nastavi s unaprjeđenjem i uopćavanjem osnovnih ljudskih prava i sloboda. Međutim, uočavajući da postoje brojni propusti kada su u pitanju nacionalne manjine, međunarodna zajednica je pokušala člankom 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima priznati i određena kolektivna prava pripadnicima etnokulturoloških manjina. Međutim, kako se sam sustav OUN-a pokazao kao nefunkcionalan kada je u pitanju kontroliranje etničkih procesa i njihove eskalacije na europskome kontinentu, glavni primat u daljnjem razvitku standarda preuzele su europske institucije kao što je Vijeće Europe i OEES a kasnije i sustav Europske unije. Istina, ove

<sup>33</sup> Neke od najpoznatijih definicija manjina dali su Francesco Capotorti, Asbjorn Eide, Jules Deschènes, Stanislav Černičenko, dok je Jose Martinez Cobo definirao domorodačke narode. Jedna od poznatijih definicija manjina se nalazi i u Instrumentu Srednjoeuropske inicijative za zaštitu nacionalnih manjina, ali je ova definicija bila predmetom kritika.

<sup>34</sup> Tako je recimo sam Francesco Capotorti koji je izradio jedno od najutjecajnijih izvješća o položaju i pravima nacionalnih manjina na globalnoj razini, bio protivnik mogućnosti da OUN usvoje stav o zaštiti manjina. Sam Capotorti je smatra da je Povelja složena tako da je izgrađen pravni okvir ljudskih prava koji bi mogao služiti i rješavanju problema s kojima su se suočavale nacionalne manjine. Capotorti je smatra da diljem svijeta i dalje postoje neriješene teritorijalne situacije u kojima bi konkretno priznavanje prava manjinskim zajednicama moglo otvoriti nove sukobe. S druge strane, postojale su i one države u kojima je uslijed kolonizacijskih i migracijskih procesa postojala izrazita višerasna, višetnička i višereligijska raznolikost, da je bilo teško kakav bi model nacionalne politike mogle usvojiti, osim takozvanoga *melting pota*, a takvu je situaciju Capotorti vidio u zemljama Latinske Amerike. Vidjeti više u sljedećim uradcima Carole Fink, *The League of the Nations and the Minorities Question*, World Affairs, Vol. 157, No. 4, 1995, 197-205.; Peter Hilpold, *The League of the Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment*, 17 Max Planck Yearbook of United Nations Law 2013., 87-112.

institucije postavile su minimume zaštite etnokulturoloških manjina, ali je pitanje definiranja tih skupina i dalje ostalo otvoreno.

Posljednjih godina širenjem Europske unije k istoku i jugoistoku kontinenta, laganog brisanja granica i velikog priljeva stanovnika neeuropskog podrijetla, otvorilo je nova pitanja definiranja i razvrstavanja nacionalnih manjina i njihove integracije. Zbog navedenih čimbenika pojedini autori kao Roberta Medda Windischer smatraju da su same europske države pokazale spremnost za uvažavanjem kulturoloških razlika, posebice kada je u pitanju sudjelovanje manjinskih skupina u procesu donošenja odluka, osobito onih manjina koje su taj status stekle posljedicama migracija. Kako primjećuje Merja Pentikäinen, u europskom kontekstu pitanje novih razgraničenja i rađanja novih nacionalnih država nakon Hladnog rata, važno je pitanje kako međugrupnih tako i međudržavnih odnosa. Raspadom negdašnjih multietničkih socijalistički uređenih federacija, pojedini narodi su nastavili živjeti izvan granica svojih matičnih država, što je nametnulo nekoliko kompleksnih i međusobno povezanih pitanja kao što su budućnost odnosa matične države i njezine manjine (kin – state – kin – minority), zatim implikacije društvene i političke integracije, samih međudržavnih odnosa i međunarodnog mira i sigurnosti (Pentikäinen 2015, 26). Potrebno je primijetiti da je samo manjinsko pitanje u europskom znanstvenom i političkom diskursu bilo dosta dugo zatomljeno sve do izbijanja etničkih sukoba, posebice na Balkanu. Pokušaji europskih institucija da saniraju posljedice nastale sukobima, nametnulo je i pitanje ponovnog preispitivanja položaja naroda koji su se raspadom negdašnjih federalnih multietničkih država našli izvan granica svojih novoformiranih domovina. Ovo je posebice važno za Srbiju gdje su pojedini narodi od takozvanih konstitutivnih naroda<sup>35</sup> postali nacionalnim manjinama, bilo da im je taj status priznat ili ne. Kako piše srbijanski pravnik Dušan Janjić, pod odrednicom nova nacionalna manjina danas se smatraju Hrvati, Makedonci, Slovenci, Bošnjaci i Crnogorci, odnosno oni narodi koji su u negdašnjoj Jugoslaviji imali status konstitutivnih naroda, a koji su raspadom zajedničke države postali manjinama i koje

<sup>35</sup> U negdašnjoj Jugoslaviji pod odrednicom konstitutivni narod smatrali su se oni narodi čije su matične države bile članice federacije, dok je za ostale nacionalne zajednice korišten termin narodnosti. Iako je sam koncept ove dvije odrednice prilično kontroverzan, on je ipak očitovao spremnost da se etničko pitanje bar djelomično pokuša riješiti, u odnosu na druge zemlje bivšeg komunističkog bloka koje su etnička pitanja promatrale kroz prizmu ujedinjavanja međunarodnog radničkog pokreta. No, i u socijalističkoj Jugoslaviji nagomilani problemi koji su proizašli iz kompleksnosti etničnosti bili su riješeni samo djelomice. U Autonomnoj Pokrajini Vojvodini koja je dugo vrijedila za etnokulturološki najšarenolikiju regiju u Europi, razvijan je sustav koji je tradicionalnim manjinama (kao što su recimo Mađari, Slovaci, Rusini itd.) jamčena određena razina prava u pogledu školstva, informiranja, službene uporabe jezika i kulture, a veliku ulogu imao je i takozvani kompleksni sustav ključa koji je manjinskim narodima jamčio sudjelovanje i participaciju u društvenom i političkom životu. S druge strane, etničko pitanje konstitutivnih naroda nije rješavano, prešućivano je, a nerijetko i prisilno suzbijano. Tako je, recimo, hrvatski *establishment* najrevnosnije prekidao sve veze sa svojim autohtonim i iseljeničkim dijasporama, a te su veze obnovljene tek po uspostavi Republike Hrvatske 90-ih godina prošloga stoljeća. Jugoslavenske političke elite nacionalno su pitanje tretirale ozbiljnije tek onda kada je trebalo doznačiti demokratski karakter socijalističke federacije.

uz višestoljetnu prisutnost na teritoriju Srbije imaju i jake kulturne veze sa svojim domovinama (Janjić 2010, 209).

No, raspadom jugoslavenske autokratske utopije nametnulo se i nekoliko novih problema. Jugoslavenski komunisti su pod krinkom bratstva i jedinstva pojedinim narodima na svojem području nastojali osigurati, uz određeni stupanj kulturne autonomije, i političku participaciju. U takvom sustavu pojedine manjine koje su već tada imale takav priznat formalno pravni status uspjele su izgraditi određene institucionalne kapacitete i okvire koje su unijeli u proces urušavanja socijalističkog sustava i na taj način osigurati svoj opstanak. S druge strane, zajednice kao što je hrvatska ili recimo bošnjačka u taj su proces ušle bez ikakvih institucionalnih kapaciteta putem kojih bi mogle adekvatnije skrbiti za svoj etnokulturološki identitet. Kao takve upravo su ove nacionalne manjine bile podložnije asimilacijskim procesima pa čak i fizičkom nasilju što je dodatno dovodilo ne samo do snažnih psiholoških posljedica i gubitka želje za bilo kakvim očitovanjem svog etnokulturološkog identiteta, već je i do snažnog opadanja broja ovih manjina, a u čemu prednjači upravo hrvatska zajednica. Situacija je ostala usložnjena i procesom demokratizacije srbijanskoga društva jer su srbijanske institucije nastavile primjenjivati unificirana rješenja za sve nacionalne manjine, bez obzira na infrastrukturnu disproporciju između manjinskih zajednica. Raspravu o kompleksnosti položaja novih nacionalnih manjina i s nedovoljnom pozornosti koje dobivaju od državnih institucija zaključit ćemo konstatacijom iz prethodnoga uratka, a to je da „kada su u pitanju nove nacionalne manjine, važnu ulogu u njihovu određivanju ne predstavlja samo i isključivo dokazivanje višestoljetne prisutnosti na određenom prostoru, već je važan i kontekst priznanja od strane domicilne države, uključivanje predstavnika manjina u društveni i politički sustav, te adekvatno financiranje manjinskih infrastruktura i stvaranje okružja u kojem bi iste mogle bez ometanja i zaprieke graditi vlastitu infrastrukturu i kapacitete, artikulirati samostalno svoje interese i čuvati svoj etnokulturološki identitet, te na taj način ne biti u nepovoljnijem položaju kako na pripadnike većinskog naroda ali isto tako i u odnosu na one manjine koje su svoju infrastrukturu gradile u negdašnjem socijalističkom režimu“ (Baštovanović 2017).

### *Neadekvatna primjena europskih standarda liberalnoga multikulturalizma u Srbiji*

Prije nego li pristupimo analiziranju politika zaštite manjinskih identiteta u Republici Srbiji, čini nam se važnim ukazati na nekoliko značajki. Najprije u srbijanskome diskursu, bilo znanstvenom bilo praktično političkom, o položaju i pravima nacionalnih manjina ne posvećuje se onoliko pozornosti koliko ova tematika zahtijeva kada se u vidu ima da je multietničnost jedno od najznačajnijih obilježja srbijanske društvene zbilje. U prilog ovoj našoj tvrdnji idu i podatci dobiveni posljednjim popisom ukupnoga pučanstva u Srbiji iz 2011. prema kojem oko petine ukupnoga srbijanskog stanovništva pripada nacionalnim manjinama, što bi u postocima bilo negdje oko 17 posto (Đurić, Tanasković, Vukmirović, Lađević 2014). Kada je u

pitanju hrvatska manjina, prema posljednjem popisu stanovništva iz 2011. godine u Srbiji živi ukupno 57.900 deklariranih Hrvata (0,8 % ukupnog broja stanovnika Srbije), od toga broja u Vojvodini 47.033 (2,4 % stanovnika Vojvodine), u Beogradu 7752 (0,5 % stanovnika Beograda), a u ostatku Srbije još 3115. Vrijedi spomenuti i brojku od 16.706 (0,2 % stanovnika Srbije) osoba koje su se na popisu izjasnile kao Bunjevci, od čega u Vojvodini 16.469 (0,9 % stanovnika Vojvodine). Smatra se da je dio Hrvata uključen i u one kategorije s posljednjeg popisa stanovništva koji su se deklarirali kao neizjašnjeni i neopredijeljeni (160.346), nepoznati (81.740), pod regionalnom pripadnosti (30.771) i ostali (17.558)<sup>36</sup>. Alarmantni faktor kod Hrvata u Srbiji predstavlja značajka prema kojoj oni spadaju u jednu od najstarijih manjinskih grupa u Srbiji. Istraživanja relevantnih hrvatskih demografa iz matice utvrdila su da je 2011. na jednog Hrvata od 14 godina, dolazilo 300 sunarodnjaka iznad 65 godina. Prema ovim pokazateljima riječ je o izrazito poremećenom odnosu koji pokazuje da je demografska i demoreproduktivna osnovica hrvatskog naroda u Vojvodini veoma niska<sup>37</sup> (Živić 2013, 209).

Najprije moramo istaknuti i to da na položaj manjina utječe i to jesu li priznate ili nepriznate u normativno pravnome kontekstu, jesu li teritorijalno koncentrirane u određenoj regiji ili disperzirane po cijelom teritoriju države, imaju li matičnu domovinu u svom okruženju i kakvi su odnosi između prethodno spomenute i domicilne države, poštuju li se isključivo njihova individualna prava ili je normativno uređeno da budu priznata i grupno diferencirana prava, posjeduju li institucije manjinske i kulturne samouprave te kakav je položaj te samouprave unutar teritorijalne organizacije države, koliki je stupanj emancipacije manjinske elite, kakva je kulturna praksa manjinskih udruga, jesu li u ustavima izričito spomenute i na koji način ustav određuje njihova prava. Svaka od ovih navedenih različitosti u kriterijskome kontekstu dovodi do dvosmjernoga pristupa manjinskom pitanju: 1. unificiranoga za sve manjine odnosno jedinstvenoga u kontekstu proizlaženja iz ustavnih i međunarodnih standarda kao što su nediskriminacija po bilo kojoj osnovi i poštivanje univerzalnih ljudskih prava i sloboda uključujući i prava etničkih vjerskih i religijskih manjina; 2. specifičnoga pristupa u smislu kreiranja adekvatnih politika koje uzimaju u promatranje svih specifičnosti svake manjinske skupine posebno.

Za pretpostaviti bi bilo da svaka od priznatih manjina na posebni način svojim kulturološkim praksama u cijelosti obogaćuje srbijansko društvo i da kao takva zahtijeva adekvatnu politiku multikulturalnosti i zaštite svog identiteta unutar društva koje gradi i doprinosi njegovu razvitku. Pristup srbijanskih institucija manjinskome pitanju praktički je skribomanski i temelji se isključivo na pukom nabranjanju normativnih okvira, te bi se promatraču moglo učiniti da je srbijanski sustav zasnovan na Ustavu, dva zakona koji izravno referiraju na nacionalne manjine i još nekoliko

<sup>36</sup> Republički zavod za statistiku, *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji, Nacionalna pripadnost, Podaci po opštinama i gradovima*, Beograd, 2012.

<sup>37</sup> Vidjeti više u: Dražen Živić, *Demografska dinamika i prostorni razmještaj Hrvata u Vojvodini – čimbenici i pokazatelji*, Godišnjak za znanstvena istraživanja br. 4, Zavod za kulturu vojvođanskih Hrvata, Subotica, 229-241.

desetaka zakonskih rješenja koja djelimice dodiruju manjinsko pitanje, zapravo dobro osmišljena politika multikulturalnosti kakva odgovara srbijanskom multietničkom ambijentu. Najprije, važno je istaknuti da je srbijanski sustav zaštite nacionalnih manjina izgrađivan *ad hoc* i isključivo kako bi se otklonile stečevine Miloševićeva režima i pod uvjetima vraćanja u međunarodne institucije.

Od samih početaka izgradnje sustava, manjinske politike nije pratilo osmišljavanje adekvatnih strategija koje bi podrazumijevale dugoročna i cjelovita rješenja kao snažni oslonac sustavu zaštite manjinskih identiteta. Jedini trenutni oslonac elementarnim empirijskim uvidima prilikom proučavanja manjinskih prava, pružaju načela i standardi sadržani u međunarodnim dokumentima zaštite nacionalnih manjina, kao što su *Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina* i *Europska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima*, a koje je država pristupajući Vijeću Europe morala usvojiti. Kada se govori o unutarnjim politikama Srbije spram manjinskih zajednica (uključujući i hrvatsku), veoma je bitno ukazati na činjenicu da je Srbija država koja je svoju demokratsku transformaciju započela dosta kasno, cijelo desetljeće nakon drugih socijalističkih država, i samim tim sve do danas nije uspjela izgraditi svoje institucije. Samim tim politika spram manjinskih zajednica ima obilježja nekonzistentnosti i konfuzije jer svakako nije počivala na pretpostavkama multikulturalnosti, pravednosti i jednakosti. Posljedica svega ovoga je to da nije izvršena cjelovita integracija manjinskih zajednica u društveno-politički sustav, izuzetost manjina prilikom donošenja odluka najprije u državnim institucijama Srbije, dok se rješavanju manjinske politike pristupalo simulativno i *ad hoc*, od slučaja do slučaja, nerijetko uz snažnu instrumentalizaciju (Smooha i Jarve 2005), (Jelinčić 2007).

Instrumentalizacija manjinskog pitanja dovela je do toga da više od dva desetljeća postoji etnička distanca između većinskog naroda i Albanaca, Hrvata, Bošnjaka, Mađara itd. Etnički motivirani incidenti nisu bili rijetkost nakon listopadskih promjena, pa tako osim incidenata na jugu Srbije u općinama u kojima žive Albanci ili u Sandžaku gdje su tradicionalno nastanjeni Bošnjaci, etničke netrpeljivosti su nerijetko izbijale i u Vojvodini za koju je ukorijenjeno mišljenje da ima dugu tradiciju etničke tolerancije i harmoničnog suživota<sup>38</sup>. Jedan od ključnih problema predstavlja i potkapacitiranost državne uprave da upravlja kulturološkim razlikama, te postoji i velika disproporcija u ostvarivanju zajamčenih prava nacionalnih manjina u Republici Srbiji i AP Vojvodini. Neupitno je to da je pokrajinska administracija Vojvodine razvijala razne načine za potporu manjinama, koji su dobar primjer zaštite prava, ostvarivanja kulturne autonomije i sudjelovanja u javnom životu pripadnika nacionalnih manjina. Razlike u faktičkim uvjetima za ostvarivanje prava u okviru jedinstvenog pravnog poretka imaju loše društvene posljedice i ne pridonose društvenoj koheziji. Kako smo već i prethodno naveli, srbijanski sustav zaštite manjina razvijan nakon demokratskih promjena nije stvarao pretpostavke za usvajanjem elementarnih sastavnica spram kojih bi se razvitkom konkretnih politika postepeno vršila integracija najmarginaliziranijih manjina u društveni i politički sustav države.

<sup>38</sup> Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, *Godišnji izvještaj: Srbija 2006, ljudska prava talac društvene regresije*, Beograd, 2006.

Iako se pretpostavljalo da je usvajanjem Zakona iz 2002. godine započeto s ustrojanjem adekvatnoga sustava za zaštitu i unaprjeđenje prava i položaja nacionalnih manjina, situacija je sasvim drukčija. U Srbiji je nakon usvajanja Zakona iz 2002. došlo do usvajanja Ustava iz 2006. a proces je završen usvajanjem Zakona o nacionalnim vijećima nacionalnih manjina iz 2009. Na ovaj način srbijanska država se opredijelila za model kojim bi se uređio položaj manjinskih samouprava a ne pripadnika nacionalnih manjina kao takvih te i dalje ne postoje ni elementarni uvjeti za određenjem modaliteta na koji način pripadnici nacionalnih manjina sudjeluju u sveopćem razvitku srbijanskoga društva. Podsjetimo se da je u 2018. godini došlo do izmjene dva ključna zakona koji reguliraju položaj nacionalnih manjina, dok su izmjene Zakona iz 2002. godine bile isključivo tehničke prirode i nisu značajnije pridonijele stvaranju okvira za integraciju nacionalnih manjina, izmjene Zakona iz 2009. godine su dodatno zapriječile rad manjinskih samouprava. Naime, logika od koje se krenulo kada je i donošen sam Zakon o manjinskim vijećima jest bila da se pripadnicima manjina osigura solidni okvir s mogućnošću participacije i sudjelovanjem u procesu donošenja odluka. Ovakva pretpostavka potpuno je u suprotnosti sa zakonskim izmjenama koje su se dogodile u 2018. godini, kada je predstavnicima najrelevantnijih manjinskih stranaka na temelju zakonskih izmjena zapriječeno sudjelovati u radu manjinskih vijeća. Dakle, opravdano je postaviti pitanje ako najrelevantniji predstavnici nacionalnih manjina ne mogu sudjelovati u procesu donošenja odluka unutar najznačajnijih tijela zaduženih za ključna pitanja koja se dotiču nacionalnih manjina, onda je odgovor da ne postoje ni naznake da bi oni to mogli činiti na ostalim razinama državnoga ustrojstva. Srbijanskim zakonodavstvom nedvojbeno se nastojalo sustav manjinske samouprave formirati kao kvazi nevladine udruge koje će jedini domet imati u folklorističko tradicijskom djelovanju, nego kao snažna tijela koja je Ephraim Nimni definirao na način da je njihova glavna uloga u tomu da kontroliraju svoje kulturološke prakse i da pridonose smanjivanju polarizacije između manjine i većine, kao i da otklanjaju rizike od diskriminacije i marginalizacije manjinskih skupina koje mogu proisteći iz prethodno navedene polarizacije<sup>39</sup>. Istodobno, Nimni ukazuje na veoma važnu funkciju manjinskih autonomija, a to je da smanjenje razloga za nezadovoljstvo manjinskih skupina osnaži njihovo pripadništvo društvu unutar kojega obitavaju i stvara neophodne mehanizme za adekvatnu integraciju kao i da otkloni bilo kakve mogućnosti za radikalizacijom uslijed postojanja nezadovoljstva kako većine tako i manjine.

Dakle, dok Nimni vidi manjinsku samoupravu kao snažni kohezijski element i sastavnicu svakoga sustava unutar multietničkoga društva, situacija u Srbiji je potpuno drukčija (Nimni, 2005, 2007). Manjinska autonomija nedvojbeno u europskome diskursu sve više pozornosti dobiva i kao mogući instrument manjinskoga osnaživanja. Odnosno, dok su se teorijske debate u međunarodnome diskursu sve više usmjerile s pukog priznavanja položaja manjinskih zajednica i uređenja njihova

<sup>39</sup> Vidjeti više u studijama Ephraim Nimni, *Natural Cultural Autonomy and its Contemporary Critics*, Routledge, London, 2005. i Ephraim, *National-Cultural Autonomy as an Alternative to Minority Territorial Nationalism*, *Ethnopolitics*, Vol. 6, No. 3, 2007.

položaja ka različitim mehanizmima manjinskoga osnaživanja u smislu povećanja kapaciteta i resursa koji su neophodni za adekvatnije sudjelovanje manjina u procesima donošenja odluka, tranzicijske države kao što je Srbija i dalje u postojećem galimatijasu nejasnih politika nisu uspjele riješiti niti elementarne pretpostavke za uređenjem položaja nacionalnih manjina. Europske institucije i znanstvenici ovoj temi sve više posvećuju pozornosti jer se sami odnos institucija kao darodavaca i glavnih jamaca zaštite manjinskih prava i s druge strane samih manjinskih zajednica kao pukih recipijenata zaštite pokazao kao neuspješan i neadekvatan s aspekta politika priznanja<sup>40</sup>.

Važno je istaknuti i činjenicu da u samome procesu demokratizacije srbijanskoga društva glavnu ulogu u rješavanju nagomilanih problema manjinskih zajednica u pogledu inicijativa nisu imale državne institucije nego civilni sektor. Udruge civilnoga društva<sup>41</sup> odnosno nevladine organizacije bile su među glavnim nositeljima različitih projekata kako u znanstvenome kontekstu<sup>42</sup> ali isto tako i u aktivističkom kontekstu. Upravo su nevladine udruge shvaćajući neophodnost za dubljim razumijevanjem globalnih promjena i europskih integracijskih potencijala i njihove bitnosti za daljnju demokratizaciju srbijanskoga društva, poduzimale brojne inicijative i aktivnosti kako bi ukazale na postojeće probleme ali isto tako i kreatorima konkretnih politika ponudile adekvatna rješenja<sup>43</sup>. Međutim, zbog brojnih zapreka s kojima su se suočavale

<sup>40</sup> Vidjeti više u studiji: Tove H. Malloy, *National Minorities Between Protection and Empowerment – Towards a Theory of Empowerment*, JEMIE, Vol.2, No14, European Center for Minoritie Issues, Flensburg, 11-29.

<sup>41</sup> Tako je recimo Fond za humanitarno pravo bila jedna od rijetkih organizacija koja se kontinuirano bavila kršenjem ljudskih i manjinskih prava u Srbiji tijekom 90-ih godina prošloga stoljeća. A za naš kontekst važno je istaknuti da je upravo FHP jedina nevladina organizacija u Srbiji koja se kontinuirano bavila i ukazivala na najbrutalnije fizičko nasilje nad pripadnicima novih nacionalnih manjina kao što su Hrvati i Albanci.

<sup>42</sup> Kada je u pitanju znanstveni kontekst i istraživačka djelatnost u pogledu manjinskih politika i multikulturalizma, onda je jednu od najvažnijih uloga svakako imao Centar za multikulturalizam iz Novoga Sada, koji je svoju cjelokupnu djelatnost usmjerio ka istraživanju prava i položaja nacionalnih manjina i svih onih fenomena vezanih uz etnicitet. Ova organizacija koja je okupljala najeminentnije stručnjake bila je nakladnikom jednom od najvažnijih časopisa za istraživanje etnokulturološkoga diverziteta a to je *Habitus*, u kojemu su objavljivali brojni stručnjaci kako iz Srbije i iz regije ali isto tako i na međunarodnome planu. Važno je istaknuti da je upravo ova organizacija bila prva koja je u srbijanskom znanstvenom diskursu prevela i predstavila knjigu Willa Kymlicke o multikulturalnom građanstvu već na samim počecima demokratizacije srbijanskoga društva 2002. godine. Naravno, ovdje je važno spomenuti i druge organizacije kao što su Forum za etničke odnose, Helsinški odbor za ljudska prava, Centar za regionalizam, koje su svaka na svoj metodološki način nastojale pridonositi unaprjeđenju ljudskih i manjinskih prava, ali su sve nedvojbeno bile motivirane trendovima zaštite manjina u međunarodnim kontekstima, a intelektualci okupljeni oko njih kao i vanjski djelatnici opredijeljeni za liberalni koncept multikulturalnosti.

<sup>43</sup> Tako su recimo vojvođanski intelektualci i sveučilišni profesori Alpar Losonc i Jovan Komšić veliki dio svojih znanstvenih aktivnosti upravo realizirali kroz civilni sektor. Kao dugogodišnji ravnatelj Centra za multikulturalizam, Lošonc je upravo bio jednim od prvih intelektualaca koji je u srbijansku i vojvodansku znanost unio promatranje multikulturalnih fenomena s liberalnoga aspekta. S druge strane Komšić je i kao dugogodišnji djelatnik unutar različitih organizacija civilnoga društva

i neadekvatnih i nesistematiziranih politika financiranja, veliki dio ovih aktivnosti ostao je samo u domeni znanstvenih rasprava bez konkretnijih implementacija.

Kao zaključak nameće se da unatoč normativnim rješenjima koja bi trebala riješiti položaj pripadnika nacionalnih manjina, kroz institucionaliziranje manjinskih samouprava i kulturnih autonomija, u Srbiji nije uspostavljena politika multikulturalnosti koja bi kako odgovarala multietničkom karakteru države ali isto tako i širem geografskom prostoru regije u kojemu se država nalazi uključujući i europski kulturni prostor zaokružen unutar europskoga mirovnoga projekta.

### *Limitiranost ostvarivanja prava hrvatske nacionalne manjine u Republici Srbiji*

Iako se pretpostavlja da su izvješća Europske komisije jedan od najznačajnijih instrumenata kojim se vrši monitoring i ocjenjivanje određene države u njezinu napretku u integracijskim procesima, važno je naznačiti i da veliku ulogu imaju različita izvješća drugih institucija, najprije Vijeća Europe i neovisnih ekspertnih komisija koje se po potrebi formiraju kako bi se ukazalo na određene probleme s kojima se manjine u određenoj državi suočavaju. Kako smo već prethodno naveli između različitih institucija na europskoj razini postoji visoka razina suradnje, pa slobodno možemo reći i usklađenosti gdje dolazi do razmjene informacija pa do usklađivanja konkretnih naputaka koje države moraju slijediti i implementirati. Od trenutka dobivanja statusa kandidatkinje za primitak u članstvo EU, Europska komisija preko godišnjih izvješća prati proces pristupanja Srbije, kroz političke kriterije u kontekstu demokratizacije društva, vladavine prava i zaštite ljudskih i manjinskih prava, koji nisu lako prevodivi kao pravna stečevina EU. Kako bi se dobila cjelokupnija slika položaja hrvatske manjine u srbijanskome društvu, neophodno je pristupiti analizi brojnih izvješća koje su izradile međunarodne i regionalne institucije (Vijeće Europe, OESS, ECRI, Europski parlament) ali i brojne relevantne nevladine udruge i djelatnici u civilnom sektoru. Do sada je jedini pokušaj da ukaže na položaj Hrvata u srbijanskome društvu kroz analizu različitih izvješća izvršio Tomislav Žigmanov 2004. godine, prije nego je Srbija pristupila Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i time otpočela svoj europski put<sup>44</sup>. Ono što se na samome početku možemo složiti s autorom navedene radnje jest da je sam položaj hrvatske manjine bio promatran kroz pravni aspekt normativnog i institucionalnog ustrojstva srbijanskog sustava za zaštitu nacionalnih manjina, bez da je detaljnije ulagan napor da se sagledaju specifični

---

u Vojvodini nesumnjivo pridonio i razvitku vojvođanske politološke misli i specifičnih aspekata vojvođanskoga multikulturalizma. Ono što je ovim intelektualcima svakako zajedničko jest upravo to da su svoj rad i djelo ne samo zadržavali u pukim znanstvenim debatama i promatranjima već su ga na konkretni način dodatno razvijali kroz civilni sektor, dajući na taj način veliki doprinos razumijevanju etničkih procesa i fenomena koje sa sobom nosi etnicitet.

<sup>44</sup> O samome kontekstu neophodnosti analize pobrojanih izvješća i detaljnijem prikazu vidjeti više u radnji: Tomislav Žigmanov, „Recepcija Hrvata u Vojvodini u izvješćima o položaju, ostvarivanju i kršenju ljudskih i manjinskih prava“, *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, Vol. 13, No. 4-5, Institut društvenih znanosti „Ivo Pilar“, Zagreb, 891-910.



aspekti položaja hrvatske zajednice u srbijanskoj društvenoj i političkoj zbilji, kao što su recimo sociološki, povijesni, kulturološki aspekti itd. Važno je ukazati na kontekst u kojem je autor svoja zapažanja iznio, odnosno četiri godine nakon listopadskih promjena i praktički samoga začetka tranzicijskih procesa srbijanskoga društva i države, kada je i djelovanje civilnoga sektora bilo daleko snažnije i kada je srbijanska država shvatila da bez poštivanja prava i zaštite nacionalnih manjina ne postoje niti elementarni uvjeti da se ispune Kopenhaški kriteriji. S autorom se svakako slažemo da je uniformnost i puko kvantitativno pobrojavanje zakonskih rješenja glavno odličje brojnih izvješća, a hrvatska manjina se spominje isključivo u onim izvješćima koja su u potpunosti posvećena manjinskim pravima. No, nadopunimo autorovu tezu, osim uočavanja uniformnog pristupa i evaluiranja zakonodavnih praksa, veliki nedostatak kada su u pitanju Godišnja izvješća Europske komisije jesu u tomu što se manjinsko pitanje tumači praktično sporadično, tek kao jedan mali dio Poglavlja 23, što i sami kreatori izvješća ne daju jasne naputke kakva se politika multikulturalizma u Srbiji treba kreirati, a koja bi odgovarala njezinoj prirodi multietničnosti. Ovo ne znači da nedostaje podataka koji ukazuju na kompleksni i težak položaj pripadnika hrvatske nacionalne manjine, već nam je cilj ukazati da i dalje manjka adekvatne sistematizacije relevantnih podataka koji na ovo upućuju. Svakako, hrvatska manjina je dio srbijanskoga društva pravno priznata sa svojim institucijama i kao takva pridonosi sveopćem razvitku srbijanskoga društva, uključujući i najvažniji vanjsko politički aspekt a to su europske integracije. Međutim, ukazivanje na položaj hrvatske manjine u srbijanskome društvu kroz relevantna izvješća neophodno je i iz razloga jer hrvatska manjina ima brojne specifičnosti, a posebice u smislu da se radi o novoj nacionalnoj zajednici koja svoje institucionalne kapacitete gradi tek nešto više od desetljeća i koja u srbijanskome javnome diskursu i dalje visoko kotira kada su u pitanju negativnosti. Svakako nije isključivo niti pogreška europskih institucija u njihovome uniformiranom pristupu, ukoliko se u vidu ima da je srbijanska država svoje manjinske politike kreirala uniformno, bez da je specifičnosti i karakteristike manjinskih skupina uzimala u ozbiljnije promatranje. Godišnja izvješća Europske komisije o napretku Srbije pokazuju različitost tema koje se iako na neizravni način dotječu hrvatske manjine, pokazuju brojne izazove kada su u pitanju nacionalne manjine, a uz primjećivanje određenoga napretka, kontinuirano se iz izvješća u izvješće ukazuje na određene probleme kao što su nerazmjerna zastupljenost manjina, suočavanje sa ratnim zločinima, participacija nacionalnih manjina, bilateralni odnosi sa susjedima<sup>45</sup>. Najveća pozornost EK kada su u pitanju nacionalne manjine usmjerena je na zastupljenost i participaciju manjina na svim razinama. Tako je EK u izvješću

<sup>45</sup> Važno je ukazati na europski kontekst i poziciju Srbije, a to je da je Srbija potencijalna kandidatkinja za članstvo u EU, koja je pregovore za pristup SPP-u otpočela 2005. godine ali su ti pregovori umnogome bili otežani jer srbijanska država nije uspijevala ispuniti jedan od ključnih kriterija SPP-a, a to je puna suradnja s Međunarodnim sudom za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije ili Haškim tribunalom, dok je tri godine nakon toga SPP potpisan kako bi se unaprijedila demokratska opredijeljenost srbijanske države i potaknule institucije za daljnjim radom na demokratizaciji cjelokupnoga društva.

iz 2004. ukazala na podzastupljenost pripadnika manjina u parlamentu Srbije jedno od glavnih problema za koje postoji nevoljnost u rješavanju<sup>46</sup>.

Jedan od problema koje se kontinuirano nameće kada je u pitanju hrvatska nacionalna manjina i njezina podzastupljenost jest i kršenje međunarodnih obveza Srbije u pogledu poštivanja međunarodnih standarda manjinske zaštite. U kontekstu unaprjeđenja bilateralne politike koja na europskoj političkoj agendi zauzima visoko mjesto pitanje nacionalnih manjina jedno je od ključnih. Kako bi se dodatno moglo pridonijeti cjelokupnoj europskoj perspektivi regije, i Srbija je kao i brojne druge tranzicijske zemlje bila poticana da sa svojim susjedima zaključuje bilateralne ugovore o zaštiti manjina. Tako je najveći pomak učinjen 2004. kada je zaključen Sporazum o zaštiti nacionalnih manjina između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske<sup>47</sup>. Sam sporazum je utemeljen na principima Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina i nacionalnom zakonodavstvu, dok se istodobno ugovornice prilikom zaključenja Sporazuma unosile i pozivale na najrelevantnije dokumente na europskoj i međunarodnoj razini<sup>48</sup>. Sustavni problem predstavlja članak 9. kojim se ugovornice obvezuju da će države omogućiti sudjelovanje pripadnicima manjina na lokalnoj, pokrajinskoj i republičkoj razini, kao i da će usvojiti propise kojima će omogućiti uključivanje manjina u predstavnička i izvršna tijela. Hrvatska je ovaj normativni okvir pretvorila u praksu i omogućila izbor i ustanovljavanje lokalnih manjinskih samouprava i izborni sustav prilagodila potrebama nacionalnih manjina, koje na temelju mjera afirmativne akcije imaju svoje predstavnike u parlamentu putem zajamčenih mjesta na svim razinama, dok u izvršnoj vlasti participiraju na temelju političkog utjecaja koji ostvaruju. Problem i izvor međudržavnog spora svakako jest to što Srbija sve do danas nije poduzela sveobuhvatne i konkretne mjere kako bi implementirala ono na što se obvezala.

Iako se o položaju i pravima hrvatske nacionalne manjine u srbijanskoj znatnosti i javnom diskursu ne poklanja dovoljno pozornosti, a relevantnih istraživanja o istima manjka, jedno od pitanja koje i dalje izaziva mnogo kontroverzi jest takozvano bunjevačko pitanje odnosno miješanje države u identitetska pitanja hrvatske

<sup>46</sup> Serbia and Montenegro Stabilisation and Association, Report 2004.

<sup>47</sup> Sporazum između Srbije i Crne Gore i Republike Hrvatske o zaštiti prava srpske i crnogorske manjine u Republici Hrvatskoj i hrvatske manjine u Srbiji i Crnoj Gori (*Službeni list SCG – Međunarodni ugovori*, broj 3/2005).

<sup>48</sup> Povelja Ujedinjenih naroda, Opća deklaracija o pravima čovjeka, Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o pravima djeteta, Deklaracija o ukidanju svih oblika netolerancije i diskriminacije zasnovanim na vjeroispovijesti i vjerovanju, Deklaracija o pravima osoba koje pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičnim manjinama; Relevantni dokumenti usvojeni od Organizacije za europsku sigurnost i suradnju, a osobito Dokument usvojen na Konferenciji o ljudskoj dimenziji u Kopenhagenu 1990. godine i Izvješće sa Sastanka vladinih stručnjaka za zaštitu manjina, održanog u Ženevi 1991. godine; Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Europska povelja o regionalnim ili manjinskim jezicima, Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina i ostali relevantni dokumenti Vijeća Europe; Instrument Srednjoeuropske inicijative o zaštiti nacionalnih manjina; Sporazum o normalizaciji odnosa između SR Jugoslavije i Republike Hrvatske.

manjine u Srbiji. Bunjevačko pitanje jedno je od najvećih problema kada je u pitanju hrvatska nacionalna manjina, jer ono već više od dva desetljeća, čak i nakon demokratskih promjena u Srbiji biva neriješeno i otvoreno, a svi prijedlozi da se ono prevlada idu na štetu hrvatske manjine koja se, ako se ima u vidu da još uvijek izgrađuje vlastite kapacitete i institucije, ne može oduprijeti pokušajima države da se miješa u identitetska pitanja zajednice. Naime, u jeku novih događanja u Vojvodini i podgrijanih tenzija koje postoje između matične i domicilne države hrvatskog naroda u Srbiji, kada se različiti revizionistički procesi pokreću popraćeni prilično opskurnim i zlonamjernim medijskim napisima<sup>49</sup>, potrebno je ponovno sagledati postojeću situaciju.

Miješanje države u identitetska pitanja Hrvata u Vojvodini najbrutalnije je vršeno za vrijeme režima Slobodana Miloševića. Već početkom 80-ih godina prošloga stoljeća njegov je režim poduzeo niz aktivnosti kako bi se razbili ionako slabi identitetski resursi hrvatske zajednice u Srbiji. Manipuliranje bunjevačkim pitanjem seže dublje u prošlost i korišteno je kako za vrijeme Kraljevine SHS kada su protuhrvatske mjere bile najizraženije, tako i za vrijeme komunističke Jugoslavije, kada se na svako pitanje za nacionalnim priznanjem odgovaralo ispraznicama o bratstvu i jedinstvu i kada je nacionalno pitanje potiskivano zarad jedinstva međunarodnog radničkog pokreta. Za daljnje razumijevanje kompleksnosti bunjevačkog pitanja potrebno je sagledati i procese integriranja Hrvata u Srbiji u suvremenu hrvatsku naciju. Najprije, prema riječima Tomislava Žigmanova, moramo konstatirati da postoji nekoliko značajki ovoga procesa: prva je svakako povijesna zakašnjelost kod Hrvata u Bačkoj i Banatu što je za posljedicu imalo asimiliranje jednog dijela hrvatskoga življa na ovim prostorima, druga je to da se cjelokupni proces događao u nepovoljnom društvenom ambijentu i nepovoljnim društvenim uvjetima, treća – brojni diskontinuiteti ovog procesa nastajali su u različitim društvenim gibanjima i preustrojavanjima i četvrta – sam proces integracije do dan danas je nedovršen o čemu najprije svjedoče identitetska pitanja posebice takozvano bunjevačko pitanje (Žigmanov 2010, 23).

Državni inženjering izgradnje bunjevačke nacije može se promatrati i kao dio širih nastojanja da se hrvatskom narodu ospori njegov identitet te višestoljetna prisutnost na ovim prostorima Jugoistočne Europe i navezanosti hrvatskih manjina na vlastitu domovinu. Potrebno je istknuti da su i druge regionalne skupine hrvatskoga naroda u drugim državama (Karaševci – Hrvati u Rumunjskoj, Janjevci – Hrvati na Kosovu, bunjevački i šokački Hrvati u Mađarskoj itd.) tijekom povijesti, a i danas, bile predmetom negiranja pripadnosti hrvatskom narodu te osporavanjima vlastitog identiteta. Znanstvene institucije i različiti pseudoznanstveni djelatnici iz Srbije dopuštaju sebi bez realnih uvida i znanstveno utemeljenih argumenata dovoditi u pitanje cjelokupni hrvatski identitet te integraciju hrvatskih manjina u suvremenu hrvatsku naciju<sup>50</sup>. Napose bunjevačko pitanje odnosno manipuliranje istim nije is-

<sup>49</sup> „Bunjevci više nisu Hrvati“ (*Večernje novosti*, 30. siječnja 2018.), dostupno na: <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/drustvo/aktuelno.290.html:708981-Bunjevci-vise-nisu-Hrvati>

<sup>50</sup> Čak i dva desetljeća nakon demokratskih promjena najviše znanstvene, ali i državne institucije Republike Srbije daju potporu različitim pseudoznanstvenim skupovima koji za cilj imaju osporavanje

ključivo i samo lokalno pitanje koje se dotiče Hrvata tradicionalno ukorijenjenih u Bačkoj. Ono ima i funkciju kontinuiranog slabljenja položaja kako hrvatske zajednice u Srbiji i njezinih institucija, tako i raskidanja veza hrvatskog naroda s većinskim sunarodnjacima u domovini te kontinuiranoga pokušaja da se u tim procesima Hrvati u Vojvodini odnosno njihove institucije prikažu kao institucionalni okvir djelovanja ne u cilju zaštite etnokulturološkog identiteta Hrvata, te kao dio politika urušavanja državnosti srbijanske države i ugrožavanja njezina teritorijalnog ustroja<sup>51</sup>. Na problem bunjevačkog pitanja ukazali su i članovi ekspertne misije Anastasia Crickley i Reiner Hoffman, koji su prilikom posjeta Srbiji na više mjesta u svom izvješću ukazali da je neophodno da srbijanske institucije zadrže neutralnost kada je u pitanju odnos između hrvatske i bunjevačke zajednice (Crickley, Hofmann 2015, 5). Prethodno navedeni eksperti su dio svojih zapažanja iznijeli na temelju prethodnih zapažanja Savjetodavnog komiteta za praćenje provedbe Okvirne konvencije, koji je u Trećem mišljenju za Srbiju još 2011. ukazao da je neophodno da Srbija

---

hrvatskog identiteta u Vojvodini i negiraju pripadnost hrvatskome narodu ne samo Bunjevaca u Vojvodini, nego i drugih regionalnih skupina hrvatskoga naroda kao što su Šokci u Bačkoj. Daljnje svjedočanstvo već navedenom jest i održavanje takozvanog simpozija pod nazivom „Kultura i identitet Bunjevaca“, koji je organiziran 18. veljače 2017. od strane najviših pokrajinskih tijela i kulturnih institucija kao što su Pokrajinsko tajništvo za kulturu, javno informiranje i odnose s vjerskim zajednicama i Muzej Vojvodine. Više nego uočljivo je to da su osim toga što su pojedini eminentni znanstvenici iz Hrvatske koji se već dugo godina bave identitetom i povijesti bačkih Hrvata odbili sudjelovati na navedenom simpoziju, već na njemu nije sudjelovao nitko od znanstvenika iz hrvatske zajednice u Vojvodini. Pojedini uradci i sadržaj istih kao što su *Napad na etnički identitet Bunjevaca posle Drugog svetskog rata – Naredba GNOO za Vojvodinu i način sprovođenja naredbe, Protivustavnost asimilatorskih pravnih akata i mera prema Bunjevcima i Šokcima po oslobođenju 1945. godine, Vojvodanska policija kao instrument kroato-komunističkog projekta hrvatizacije Bunjevaca u Bačkoj posle Drugog svetskog rata, Naredba GNOO Vojvodine od 14. maja 1945. godine o Bunjevcima i Šokcima – odluka o određivanju identiteta*, podsjećaju na najore opskurne medijske napise iz Miloševićeva vremena kada su pripadnici hrvatske zajednice promatrani kao dio šire urote Republike Hrvatske i visokih krugova Katoličke Crkve protiv srbijanske države. Podsjetit ćemo istodobno da gradska vlast u Subotici 26. rujna 2014. nije dopustila da se znanstveni skup u organizaciji Zavoda za kulturu vojvodanskih Hrvata o identitetu Bunjevaca i predstavljanja zbornika *Bunjevci u vremenskom i prostornom kontekstu* te monografije *Tradicijska baština i etnokulturni identitet podunavskih Hrvata Bunjevaca* održi u Velikoj vijećnici Gradske kuće, pod izlikom nemiješanja u identitetska pitanja. No, važno nam je istaknuti da je prije toga u istoj vijećnici Gradske kuće 14. kolovoza 2014. organiziran panel o usmenom narodnom blagu, tradiciji i običajima bačkih Bunjevaca u organizaciji KUD-a Bunjevka iz Subotice i privremene uprave Bunjevačkog nacionalnog vijeća.

<sup>51</sup> Tako na primjer uz već prethodno navedene projekte razbijanja hrvatskog nacionalnog bića u Srbiji, postoje i one institucije koje kontinuirano djeluju na pokušajima da se Hrvati u Vojvodini prikažu kao produljeni institucionalni faktor hrvatskih aspiracija ka srbijanskome teritoriju. Takve prakse podržava i takozvani Institut za evropske studije iz Beograda, znanstvena institucija koja se financira od strane državnog proračuna. Tako se recimo u jednom od časopisa *Kultura polisa* nalaze naslovi i uradci koji bi se racionalnijem čitatelju mogli učiniti kao urotničke teorije. O ovome više vidjeti naslove autora kao što su Ljubiša Despotović, *Srpska Vojvodina kao predmet nemačkih, mađarskih i hrvatskih geopolitičkih planova i teritorijalnih aspiracija*, Kultura Polisa, Godina XV, Institut za evropske studije, Beograd, Novi Sad, 2018., 39-58; Vanja Vučenović, *Vojvodina kroz prizmu Hrvatske geopolitike*, Kultura Polisa, Godina XV, Institut za evropske studije, Beograd, Novi Sad, 2018., 119-132.

ukoliko nastoji inicirati dijalog između manjinskih skupina, zadržava neutralnost i nemiješanje u identitetska pitanja.

Kada je u pitanju etnička distanca koja se u Srbiji očituje prema Hrvatima, trebalo bi spomenuti istraživanje koje je među srednjoškolskom populacijom u Srbiji provela sociologinja Marija Radoman. Prema ovom istraživanju Hrvati se uz Albance, Rome i Muslimane smatraju za najveće državne neprijatelje, nepouzdana, one koji odudaraju od društva, nedruželjubive, netolerantne (Radoman 2011). Prije ove analize na postojeće i ukorijenjene etničke predrasude upozoravao je i sociolog Laslo Sekelj 90-ih godina prošloga stoljeća, smatrajući da je etnička distanca koja se izražava i spram novonastalih manjina, kao što su Hrvati i Bošnjaci, empirijska manifestacija dominantne političke matrice u Srbiji (Sekelj 2000). Alarmantni podaci nalaze se i u istraživanju koje je proveo UNDP 2005. prema kojem većinski narod najveću distancu ima prema Albancima (50 posto) i Hrvatima (44 posto), prema navedenom istraživanju etnička distanca i stereotipija o Hrvatima nadmašuju one koje se obično očituju prema Romima. Autori studije smatraju da većinski narod upravo očituje najveću distancu prema narodima s čijim je matičnim domovinama Srbija bila u ratu, uključujući i Hrvate<sup>52</sup>.

Međutim, i posljednja istraživanja o etničkoj distanci u Srbiji pokazuju da hrvatska manjina u srbijanskome javnom diskursu kotira veoma visoko kada su u pitanju negativne predodžbe i stereotipije, na što kontinuirano upozoravaju i legitimni predstavnici hrvatskih institucija. Ovo je veoma osjetljivo pitanje kojemu državna tijela ne posvećuju pozornost, a svako ukazivanje na ovakve vidove društvene devijacije, srbijanske institucije tretiraju kao pokušaj miješanja službene politike Zagreba u unutarnja pitanja u Srbiji. Ovakav vid društvenih odnosa svakako treba promatrati upravo u činjenici da osim toga što postoji kontinuirana etnička distanca, politike koje bi ovo trebale spriječiti ne odgovaraju prirodi multietničkog stanja unutar srbijanskoga društva. S druge strane, postojanje različitosti institucije ne tretiraju na način na koji bi trebale, isključivo inzistiranje na različitosti kao vidu nacionalne izgradnje u monoetničkome kontekstu upravo je dovelo do toga da većinska nacija kontinuirano zazire od određenih manjinskih skupina, uključujući i Hrvate, bez da se postojeće razlike tretiraju kao mogućnost za izgradnjom kohezije i povjerenja unutar društva uz potpuno zanemarivanje integrativnih komponenata i kapaciteta multikulturalizma. U prilog ovome idu i zapažanja koja je iznio Helsinški odbor za ljudska prava 2009. godine, godinu dana nakon što je Srbija potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, na način da iako je za pretpostaviti da ljudska i manjinska prava trebaju predstavljati glavni indikator uspješnosti na kojemu određeno društvo počiva, u Srbiji su i dalje vidljivi tragovi Miloševićeve vladavine koji umnogome usložnjavaju mogućnost za prevladavanjem i razrješavanjem akumuliranih problema, uključujući i one koji se odnose na ljudska i manjinska prava. Helsinški odbor je

<sup>52</sup> UNDP, „Izveštaj o humanom razvoju Srbija 2005“, *Snaga različitosti*, Beograd, 2005.

naveo i da radikalni nacionalizam, ksenofobija i netolerancija i dalje prevladavaju kao osnova vrijednosnog sustava u kome funkcioniraju osobito mlađe generacije<sup>53</sup>.

Kao nova nacionalna manjina Hrvati u Vojvodini se suočavaju i s ekstremnim siromaštvom, isključeni iz procesa donošenja odluka i nastanjeni uz pogranične i ruralne krajeve vojvođanskih regija, u uvjetima zakašnjele tranzicije i još uvijek ne-konsolidirane demokracije, došlo je do ubrzanog osiromašenja hrvatskoga naroda u Vojvodini. Ovakvu situaciju uočile su i europske institucije zadužene za praćenje i monitoring etničke diskriminacije, najprije u izvješćima Europske komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI). Tako se kao jedan od glavnih problema kroza četiri izvješća objavljena za Srbiju u razdobljima 2007., 2011., 2014. i 2017. ističe nerazmjerna uposlenost nacionalnih manjina, koja je najizraženija kako kod Roma tako i kod novih nacionalnih zajednica. U posljednjem izvješću iz 2017. po prvi puta se ukazuje na problem nerazvijenih područja koja tradicionalno naseljavaju pripadnici nacionalnih manjina. Europska agencija apostrofira da iako srbijanske vlasti tvrde da je stopa neuposlenosti u 2015. bila 17,7 %, agencija navodi podatke dobivene od organizacija civilnoga društva prema kojoj je nezaposlenost u manjinskim područjima iznosila čak 60 do 70 %<sup>54</sup>. Ovo svakako potvrđuje i Treće mišljenje o provedbi Okvirne konvencije za Srbiju, gdje se prilikom evaluacije članka 15. koji se odnosi na participaciju u socioekonomskom kontekstu, ukazuje da područja koja tradicionalno naseljavaju nacionalne manjine suočavaju s kontinuiranom ekonomskom nerazvijenošću. Komitet eksperata je ukazao i na činjenicu da same privremene mjere nisu dovoljne i da je neophodno da se osiguravaju i kreiraju uvjeti za adekvatnim uključivanjem nacionalnih manjina u kreiranje i realizaciju mjera kako bi se otklanjali postojeći problemi u socioekonomskom kontekstu uz puno uvažavanje specifičnosti manjinskih zajednica naseljenih na određenome teritoriju odnosno regiji.

### *Zaključna razmatranja i opći dojmovi*

Srbijanska država i dalje nastoji graditi svoj identitet na etničkom monizmu uz samo puko prepisivanje europskih standarda i naputaka, dok se istodobno položaj manjina može shvatiti i kao asimilacija i kao getoizacija. Getoizacija hrvatske manjine nema samo regionalni karakter, ona ima sve elemente sustavne i strukturalne politike. Sustavne u strateškom kontekstu i strukturalne u normativnom i institucionalnom uređenju države. Specifičnost srbijanskoga modela getoizacije evidentna je u činjenici da je hrvatski narod priznat u normativnom kontekstu kroz mogućnost posjedovanja svoje samouprave, ali je istodobno potpuno neprimjetan u normativnim rješenjima i tretira se kao kategorija drugih, dok istodobno država na sve mo-

<sup>53</sup> Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji, *Godišnji izvještaj: Srbija 2009, Europeizacija – Dometi i ograničenja*, Beograd, 2009.

<sup>54</sup> European Commission against Racism and Intolerance, *Report on Serbia (fifth monitoring cycle)*, 2017.

guće načine pokušava oslabiti poziciju hrvatske samouprave i aktivno se miješati u identitetska pitanja favorizirajući jednu zajednicu u odnosu na drugu.

Getoizacija hrvatske manjine, kako smo već naveli, obuhvaća cijeli državni teritorij Srbije u svim segmentima političkoga, ekonomskog i socijalnog života. Elementi getoizirajućih procesa ne moraju isključivo biti vezani za kulturni segment. Napose srbijanski model getoizacije očituje se i u nepristupačnosti osnovnim resursima, kao što su pravo na rad, socioekonomska jednakost, neadekvatno sudsko postupanje pa sve do mogućnosti za adekvatno njegovanje svih aspekata etnokulturološkoga identiteta. Takva sustavna i kontinuirana getoizacija evidentna je i u strateškim dokumentima srbijanskih institucija. Tako je Srbija usvajajući Akcijski plan za ostvarivanje prava nacionalnih manjina 2016. godine, u jedanaest poglavlja definirala ključna područja u kojima je potrebna intervencija kako bi se pridonijelo unaprijeđenju položaja manjina. U svih jedanaest poglavlja koja se odnose na osobni i statusni položaj, zabranu diskriminacije, kulturu i medije, slobodu vjeroispovijesti, službenu uporabu jezika i pisma, obrazovanje, participaciju, zastupljenost u javnom sektoru, položaj nacionalnih vijeća i međunarodnu suradnju, ne postoji ni jedna mjera koja se odnosi na hrvatsku nacionalnu manjinu. Uz prethodno navedeno i sasvim površnom analizom bi se moglo uvidjeti da se radi o dokumentu koji nastoji zapravo getoizirati pripadnike pojedinih manjina, uključujući i hrvatsku. Većina mjera usmjerena je k reviziji zakona i pukoga nabranja postojećih zakona u kojima je potrebno intervenirati, dok se konkretne mjere koji bi pridonijele ekonomskom, političkom i sveukupnom osnaživanju nacionalnih manjina izbjegavaju. Tako se recimo u ekonomskome kontekstu na koji referira X. poglavlje posvećuje isključivo pet mjera od kojih ni jedna ne referira na pripadnike hrvatske zajednice, a samo je prva mjera posvećena pripadnicima romske zajednice. Istodobno, predstavnici hrvatske manjine su realizirajući svoju potporu srbijanskoj državi kontinuirano dostavljali izvješća o provedbi Akcijskoga plana i isto tako upozoravali na nerazmjernu uposlenost pripadnika hrvatske zajednice u tijelima javne uprave ali i na neadekvatne mjere koje je država planom predvidjela<sup>55</sup>. Getoizacija u bilo kome segmentu od kulturnog, političkog do ekonomskog, osim materijalnih ima i velikih demografskih reperkusija o čemu nedvojbeno svjedoči kontinuirano opadanje broja građana hrvatske nacionalnosti od popisa do popisa.

Multikulturalni okvir zaštite manjina u Srbiji samo je prividno izgrađen i kreiran je općenito prepisivanjem i preslikavanjem standarda koje su postavljale europske institucije i međunarodna zajednica. Evidentno je to da provedbu ovih dokumenata nije pratila osmišljena politika temeljena na strateškim ciljevima koji bi pridonijela dodatnoj koheziji srbijanskoga društva. Dok se pozornost europskih institucija i znanstvene javnosti sve više usmjerava ka konceptima osnaživanja, Srbija i dalje ima problema s elementarnim uređenjem položaja nacionalnih manjina, što se svakako manifestira negativno na cijelo društvo.

<sup>55</sup> Empirički lako provjerljivi podatci mogu se pronaći na internetskoj stranici Ureda za ljudska i manjinska prava: <https://ljudskaprava.gov.rs/sh/node/21795>

Na koncu, oslanjajući se i na iskustva stečena iz prethodnih uradaka i sadašnjom analizom nepostojanja multikulturalnog okvira u Srbiji, možemo zaključiti da opće karakteristike položaja Hrvata u Srbiji ostaju negativno demografsko stanje i zabrinjavajući pad nataliteta, fragmentiranost i nedovoljna integriranost unutar same zajednice, nepovoljni društveni položaj praćen kontinuiranim negativnim predodžbama i etničkom distancom, nepotpuno ostvarivanje zajamčenih manjinskih prava, nepotpun i nekonzistentni normativni okvir koji bi jamčio kvalitetno ostvarivanje ljudskih i manjinskih prava, odsustvo integrativnih manjinskih politika i simuliranje istih, izloženost snažnim asimilacijskim procesima, osporavanje identiteta i miješanje države u identitetska pitanja.

### *Literatura:*

- Agarin, Timofey i Brosig, Malte. 2009. *Minority Integration in Central Eastern Europe, Between Ethnic Diversity and Equality*. Rodopi, Amsterdam, New York.
- Anderson, Alan B. 2017. Ethnic Minorities and Minority Rights in Europe: Theoretical Typologies. U: *ECMI Working Paper*, No. 99. Flensburg: European Center for Minority Issues.
- Benedikter, Thomas. 2008. *Europe's Ethnic Mosaic, A Short Guide to Minority Rights in Europe*. Bolzano-Bozen: Eurac Research.
- Boulter, Caitlin. 2017. Media Discourse and the Question of (New) Minority Definitions: Three Methodological Approaches. U: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol. 16, No. 2. Flensburg: European Centre for Minority Issues. 87-107.
- EU Accession Monitoring Program (2001). *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection*. Budapest: Open Society Institute.
- Kastoryano, Riva. 2009. *An Identity for Europe, The Relevance of Multiculturalism in EU Construction*. Palgrave.
- Kimlika, Vil. 1999. *Etnički odnosi i zapadna politička teorija*. Novi Sad: Habitus, Centar za multikulturalnost. 17-69.
- Kimlika, Vil. 2002. *Multikulturalno građanstvo, Liberalna teorija manjinskih prava*. Novi Sad: Centar za multikulturalnost.
- Kymlicka, Will. 2001. *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will. 2002. Multiculturalism and Minority Rights: West and East. U: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 4. Flensburg: European Centre for Minority Issues.
- Kymlicka, Will. 2012. *Multiculturalism: Success, Failure, and the Future*. Washington, DC. Migration Policy Institute.
- Komšić, Jovan. 1996. *Etnodemokratija i regionalizam, u košmarima postsocijalizma*. Novi Sad: Agencija KMS.



- Malloy, Tove H. 2005. *National Minority Rights in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Medda-Windischer, Roberta. 2009. *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion: A Human Rights Model for Minority Integration*. Baden-Baden: Nomos.
- Milardović, Anđelko i Vukić, Aleksandar. 1998. *Manjine u Europi, Dokumenti*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti.
- Pan, Christoph i Pfeil, Beate Sibylle. 2003. *National Minorities in Europe: Handbook*. Volume 1, Braumüller.
- Parekh, Bhikhu. 2000. *Rethinking Multiculturalism, Cultural Diversity and Political Theory*. Palgrave.
- Parekh, Bhikhu. 2008. *Nova politika identiteta*. Zagreb: Politička kultura.
- Toggenburg, Gabriel N. 2004. *Minority Protection and Enlarged European Union: The Way Forward*. Budapest: OSI, LGI
- Toggenburg, Gabriel N. 2008. *The EU's evolving policies vis-a-vis minorities: a play in four parts and an open end*. Bolzano-Bozen: Eurac research, European Academy.
- Wolff, Stefan. 2002. *Beyond Ethnic Politics in Central and Eastern Europe*. Flensburg: *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Issue 4, European Centre for Minority Issues.
- Žigmanov, Tomislav. 2002. Nevolje s jednim izvještajem jednoga našega saveznog ministarstva u irokeškom preidiličnome domu uže obitelji Delgamuukwa na otoku Princ Edward. Novi Sad: *Habitus*, Centar za multikulturalnost. 143.
- Žigmanov, Tomislav. 2003. – 2004. Recepcija hrvatske manjine u Vojvodini u svjetlu ustavno pravnog okvira u izvješćima o položaju, ostvarivanju i kršenju ljudskih i manjinskih prava vladinih i nevladinih organizacija u Srbiji i Crnoj Gori. Novi Sad: *Habitus*, Centar za multikulturalnost. 147-167.
- Žigmanov, Tomislav. 2010. Izgradnja tzv. bunjevačke nacije u Srbiji i vanjska politika Republike Hrvatske. Identitet Bačkih Hrvata, *Zbornik radova sa međunarodnog znanstvenog skupa* (Zagreb, 27. i 28. studenoga 2008.). Zagreb, Subotica: Hrvatski institut za povijest, Hrvatsko akademsko društvo. 319-357.
- Žigmanov, Tomislav. 2011. *Osvajanje slobode, Hrvati u Vojvodini deset godina nakon listopadskog prevrata 2000*. Subotica: Hrvatsko akademsko društvo.
- Žigmanov, Tomislav. 2012. Hrvati u Vojvodini i strategija i zakon o Hrvatima izvan Hrvatske, *Hrvati u Vojvodini, identitet(i), procesi i društvene aktivnosti*. Zagreb: Institut za migracije i narodnosti. Subotica: Zavod za kulturu vojvođanskih Hrvata.
- Žigmanov, Tomislav. 2014. Hrvati u Vojvodini nakon 2000. kao teme znanstvenih i publicističkih radnji u Srbiji i Hrvatskoj – osnovne činjenice i sadržajne sastavnice. U: *Godišnjak za znanstvena istraživanja* br. 6. Subotica: Zavod za kulturu vojvođanskih Hrvata. 301-313.
- Žigmanov, Tomislav. Europa i drugo – pokušaj etičkoga temeljenja. U: *Nova riječ*, br. 2, Zavod za kulturu vojvođanskih Hrvata. Subotica. 18-27.
- Živić, Dražen. 2013. Demografsko starenje vojvođanskih Hrvata (1991-2011). U: *Godišnjak za znanstvena istraživanja* br. 5. Subotica: Zavod za kulturu vojvođanskih Hrvata. 209-225.

## Summary

### *Multicultural framework for the preservation of identity of the Croatian national minority in the republic of Serbia in the EU integration process of Serbia - continued collision of integration and ghettoization*

*The paper observes several aspects of the position of the Croatian national minority in the Republic of Serbia, with reference to the process of European integration and the need to improve the position of the Croatian minority in this process. Liberal multiculturalism which exists in Europe today and which the European institutions tend to offer to countries in transition and its proper implementation is one of the key conditions for these countries to build their future within a large European family. This model, based on respect for diversity and social cohesion, pluralism and democratic practices, was also offered to Serbia on its path to the EU. However, for this model to be adequately implemented, precise minority policies must be created and tailored to fit the specificities of each minority community and its ethnocultural characteristics. Serbia has accepted this model only declaratively, while in practice the assimilation and ghettoization, especially of new national minorities such as Croatian, is still being carried out. The paper is the extension of the research started for the needs of the Scientific Research Yearbook and within the efforts of the Institute for Culture of Croats of Vojvodina to continuously explore all aspects of the position of Croatian national minority in the European integration of Serbia. This way, the only professional institution contemplates, from its resources and capacities, all the phenomena caused by ethnicity as a very complex term that still does not receive as much attention in the scientific literature as it should, which is necessary for the Croatian minority within a post-transitional society such as Serbian.*

*Keywords: Croats, minorities, multiculturalism, liberal multiculturalism, EU, European integrations, minority standards, new national minorities, integration, minority rights.*