

ДРУШТВЕНИ ИДЕНТИТЕТ И ЕТНОКУЛТУРНА ПОЛИТИКА

ГОРАН БАШИЋ

А п с т р а к т. – Почетком двадесет првог века Србија настоји да дефинише препознатљив друштвени и на њему заснован државни идентитет. Последице апстрактне националне политике која је колапс доживела крајем двадесетог века, препрека су ревитализацији и конструкцији грађанских детерминати друштвеног идентитета. Различите групе унутар културне и политичке елите конфузно нуде пројекције парадигме друштвеног идентитета које лебде између митске прошлости засноване на косовској жртви и православљу и идеја о грађанској држави и прожимању култура. Противуречја ова два концепта заострена су у расправама о две Србије – једној, окренутој ка прошлости, традицији и миту о етнокултурном јединству нације и другој, која тежи ка постизању чврстог друштвеног уговора међу грађанима Србије о уређењу и начину живота заједнице. Оваква констелација друштвене свести и праксе и чини се непомирљивост њених заговорника, да бар на еклектичком нивоу постигну компромис, условила је да ојача и „трећа“ Србија у коју су, најчешће против своје воље, сврстани грађани који се по неким од примарних одредница идентитета разликују од већине. Међу овим људима највише је оних који припадају несрпским етно-културним идентитетима. Вакум настао током процеса изградње нације условио је да је овој иначе бројној и по многим својствима хетерогеној заједници понуђен модел дефинисања сопственог положаја изведен из искуства европских либералних држава са мултикултурализмом. Усвајање европских стандарда заштите права националних мањина и њихова примена у неуређеном, подељеном и по многим карактеристикама арбитарном и ауторитарном друштву условиле су јачање сегрегативног мултикултурализма. У раду се пажња једнако посвећује теоријским претпоставкама мултикултуралности у Србији, али и конкретним приликама које су условиле постојеће стање институционалног немара према проблемима националних мањина.

Кључне речи: мултикултурализам, националне мањине, Србија, идентитет

Међу отвореним питањима организације друштвеног живота у савременој Србији је и оно које се односи на природу мултикултуралности заједнице. У вези са овим питањем још увек није осмишљена јасно дефинисана и конкретна друштвена и политичка визија. Несумњиво је да је у односу на период аномије, страховладе и несигурности који је био изражен до 2000. године учињен огроман корак ка дефинисању и регулисању мултикултуралне политике у земљи, али неоспорно је и то да је изостало креирање стратегије изградње стабилног интегративног мултикултуралног друштва. Логични хабитус и средишњи принцип такве стратегије требало је да буде грађанство, односно држава у којој су грађани једнаки, не само у правној пракси, него и у животним шансама.

Чинило се да ће се променом власти у Србији 2000. године створити услови за демократску ревитализацију и реформу земље током које ће, с обзиром на наслеђене и актуелне проблеме, поред осталог, бити уставно-правно утемељене основе интегративног мултикултурализма. Међутим, убрзо се показало да демократски потенцијал Србије није располагао снагом и ресурсима неопходним за корените друштвене и институционалне промене и да је шансу да раскине са преобладајућим квази-комунитарним наслеђем Србија, односно друга Југославија, пропустила још средином осамдесетих година двадесетог века јер за такво нешто нису постојали објективни друштвени, политички и културни услови, а ни интелектуална елита није

била дорасла да се супротстави етнизацији политике и да одговори захтевима које је пост-социјалистичким друштвима поставила савремена либерална држава.

Истини за вољу било је изузетно тешко да се на недемократском наслеђу и неразвијеној цивилној и политичкој култури гради друштвени поредак заснован на либералном друштвеном и политичком дискурсу. Савремена либерална доктрина, као и класична, на којој су демократски конституционални легитимитет градиле западно европске државе и државе новог света, није била благонаклона према онима на које је пао терет друштвене трансформације. За само неколико година требало се суочити са решавањем најзначајнијих економских, политичких и друштвених питања. Већина од тих одлука требало је, а многе од њих још увек нису донете, да дефинише не само живот, већ идентитет савременог србијанског друштва и положај етничких заједница у том процесу. У том смислу наметнуло се два основна питања: а) да ли је реч о држави српског народа која тежи успостављању специјалних веза са сународницима у другима земљама и која на тим основама, уз помоћ традиционалних националних институција гради друштвени хабитус у којем је етничка различитост толерисана датост; б) или би требало, државу организовати на принципу једнакости грађана у погледу животних шанси и услова за остварење њихових индивидуалних планова?

Уз одговоре на поменута питања требало је установити и какве су перцепције друштва и државе у односу на мултикултуралност као стварност коју треба уредити? Да ли је реч о интеграцији етно-културних мањина у друштвени оквир који је довољно широк и флексибилан не само да прихвати њихове идентитете равноправним, већ и довољно стабилан, атрактиван и отворен у смислу стварања друштвених услова за превазилажење мањинских етноцентричности и шовинизама? Друга могућност подразумева стварање институционалног оквира који етно-културним мањинама гарантује правну сигурност у вези са заштитом њихових индивидуалних и колективних права, али у чијој имплементацији не учествује шира друштвена заједница. При томе не мислим само на то да су припадници већинског народа амбивалентни према идентитетима суграђана несрпског етничког порекла већ и на то да питања идентитета једне етно-културне групе остају омеђена њеним чврстим језичким, културним, традиционалним и у крајњем случају верским лимесима. Сегрегативни мултикултурализам подразумева усвајање чврстих институционалних гаранција за друштвено толерисање различитости, али не и прихватање различитости као такве.

Најзад, легитимна политика може бити и ненасилна асимилација етно-културних идентитета која подразумева компромисе и договоре са политичким лидерима етно-културних мањина, формалне институционалне аранжмане који задовољавају стандарде заштите мањина, а у суштини стварају јаз како између припадника етно-културних мањина и њихових елита, тако и између припадника већинске етничке заједнице и етничких мањина. Последице овакве политике су привидна хомогенизација етно-културних група и усмеравање њихови припадника ка очувању традиционалних етничких вредности, а у суштини тихо одумирање заједнице која у условима савременог технолошког и комуникацијског друштва не користи његове потенцијале за очување унутар групних посебности.

Искуство држава које су, пре Србије, у различитим деловима света прошле кроз процес демократске консолидације и транзиције упућују на то да савремена друштва, чак и када су непропустљива за идентитете етно-културних мањина, воде рачуна о њиховој социјалној интеграцији. У том процесу уочени су, а у нашој јавности често истицани, такозвани двоструки стандарди који се примењују у вези са заштитом идентитета етно-културних мањина у друштвима са либералном традицијом и у транзиционим друштвима.¹ Политика мултикултуралности сасвим сигурно није иста у

¹ Запажен чланак примени двоструких стандарда заштите права националних мањина у државама чланицама ЕУ и државама кандидаткињама написала је хрватска ауторица Антонија Петричушић, асистенткиња на Институту за аустријско, европско и компаративно јавно право и политичке науке

Сједињеним Америчким Државама и у Румунији, али битне разлике постоје и између самих западних друштава. У Канади и Аустралији, које су изразите мултикултуралне државе развијени су вишеструки облици институционалне контроле различитих интереса етно-културних заједница. Шпанија, Италија, Белгија, Швајцарска, Холандија дуго су се суочавале са етничким анимозитетима и тензијама али су у савременом добу, управо под окриљем идеја које су се развиле у либералној теорији, прилагодиле своје политичке и друштвене системе природи и структури сопствене мултикултуралности. Сједињене Америчке Државе упркос инсистирању на класичном либералном постулату о неутралној држави у којој су права грађана извор слободе и једнакости и настојању да релативизује значај етничитета² све више се осврћу на реалне друштвене односе³. Све снажнији покрет Хиспано-американаца и нарочито Афро-американаца који су формирали прве генерације које припадају друштвено и економски снажнијим друштвеним групама, поставили су на дневни ред политичка и друга питања важна за друштвену интеграцију.

Дакле, у савременом друштву нема „имуних на вирус“ етничитета који, захваљујући својим примордијалним својствима, у структури мултикултуралности има чврсто упориште, али и често испољава деструктивни набој. Међутим, рушилачка снага етничитета углавном је подстакнута и усмеравана факторима који га виде као ресурс подложен мобилизацији у освајању или редистрибуцији политичке власти и економских добара. У таквом процесу етничитет се доводи у први план да би се извршио утицај на социјалну, економску или неку другу политику, односно етничитет постаје маска реалним узроцима конфронтације.⁴ У нашој литератури, у ретким радовима који разматрају феномене мултикултуралности и етничитета, пажња је углавном концентрисана ка њиховим дезинтеграционим и сегрегативним својствима.⁵ Консоцијација, федерализам, регионализација, децентрализација, аутономија, преношење овлашћења са централних власти на регионалне и локалне и остали облици управљања мултиетничким друштвима у нашој литератури и пракси се ослањају на суморни песимизам Џон Стјуарт Мила о представничкој демократији: „Готово је немогуће имати аутономне институције у некој земљи са више различитих националности. Кад у народу нема жеље за дружењем, особито ако пишу и говоре различитим језицима, не може постојати јединствено јавно мишљење нужно за деловање репрезентативне власти“.⁶ Бранитељима државног разлога и заговорницима националне државе пријемчива је и Алмондова типологија по којој се један вид европских политичких система односи на интегрисана друштва чије основне карактеристике су консензус и културна хомогеност, а други вид на регулирана друштва чија обележја су дисензус и културни плурализам. Из овакве типологије

Правног факултет Универзитета у Грацу: *Zaštita prava manjina u Europskoj uniji: je li moguće prevladati dvostruka mjerila za zemlje članice i kandidatkinje?* Рад је саопштен на међународном научном скупу „Културна аутономија националних мањина“ који су организовали Факултет политичких знаности и Центар за међународне студије из Загреба, 2006.

² Dejvid A. Holinger, *Postethnic America – Beyond Multiculturalism*, Basic Books, 2000.

³ Samuel P. Huntington, *Who are we? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Shuster Paperbacks, New York 2004.

⁴ Филип Путиња, Жослин, Стеф-Фенар, *Теорије о етничитету*, Београд, 1997, стр. 107–119; Abner Cohen, *Ethnicity and Politics*, in John Hutchinson and Anthony Smith, ed., *Ethnicity*, Oxford University Press, 1996, p. 83–85

⁵ Изузетак представљају радови Загорке Голубовић (нпр. *Мултикултурализам као облик демократске државе*, у *Изазови демократије у савременом друштву*, Браничево, Пожаревац, 2005; *Странпутице демократије у постсоцијализму*, Београдски круг, Београд 1999.

⁶ John Stuart Mill, *Considerations on representative Government*, Liberal Art Press, New York, 1958, p.230.

нужно следи закључак да је хомогеност предуслов демократске власти,⁷ а да је мултикултуралност стање које изазива нестабилност и препрека је демократији.⁸

Скептицизам у вези са друштвеним развојем мултиетничких држава путем националне интеграције исказују заговорници консоцијативне демократије. Наиме, теорије националне интеграције подразумевају установљавање културно-идеолошког консензуса који ће надвисити приврженост етницитету и обезбедити подршку нацији: „заменавање великог броја традицијских, религијских и етничких политичких ауторитета јединственим секуларним, националним политичким ауторитетом“.⁹ У том смислу, Милан Подунавац трага за базичним консензусом у Србији и у великој мери има право када примећује: „Политичко друштво у Србији и након пет година налази се у једном стању које карактерише одсуство темељног друштвеног уговора у коме би се на темељу широког социјалног и политичког консензуса обликовао заједнички колективни идентитет заједнице и обликовало хоризонтално поље лојалности не само према државном ауторитету, већ и према (су)грађанима који су део исте политичке заједнице. Процесу успоставе легитимних политичких институција претходи или му је паралелан процес трансформације популације поданика у (модерну) заједницу грађана. Овај сложени процес изградње државе и политичке заједнице, упућује да не само да ауторитет овакве државе треба да буде прихваћен као легитиман и бити прихваћен од стране свих својих поданика, већ поред тога поданици са своје стране морају бити међусобно повезани хоризонталним везама лојалности. Модерна држава мора имати свима заједничко уверење да њени поданици признају једни друге као чланове политичке заједнице и да истовремено признају државу као сопствену политичку заједницу. Одсуство ових преуоставних темеља заједничког колективног идентитета има вишеструко негативне учинке у политичком пољу“.¹⁰

Међутим, савремени заговорници консоцијације најчешће занемарују основне принципе консоцијалне демократије¹¹ и свде је на неутемељену претпоставку да одлучујућу улогу у процесу доношења одлука имају (националне, политичке) елите, односно да суштину друштвеног уговора треба тражити у успостављању баланса на релацији центар-периферија. При томе под центром се подразумева подручје које врши власт и у којем владају вредности и уверења, а под периферијом друштвене групе над којима се влада. Систем вредности у центру резултат је консензуса, а приврженост њему слаби на периферији која је најчешће хетерогена и подељених вредности.¹² Суштина консоцијације у том смислу није у институционалном усклађивању различитих интереса унутар плуралног (мултикултуралног) друштва већ у пристанку вођа сегмената таквог друштва у његовом управљању. Иако на консоцијативну демократију утичу многи фактори међу којима је политички систем и ванституционални начин усклађивања односа партнера, њене основне полуге су вето, пропорционалност и аутономија сегмената који имају за циљ да обезбеде заштиту

⁷ Arend Lajphart, *Demokracija u pluralnim društvima*, Globus, Školska knjiga, Zagreb, 1992. Detaljnije: Gabriel A. Almond, *Comparative Political Systems*, Journal of Politics, No. 3, 1956.

⁸ Pierre L. Van den Berghe, *The Ethnic Phenomenon*, New York and Amsterdam, 1981.

⁹ Мишљење у прилог националној интеграцији заступао је крајем шездесетих година прошлог века Самјуел Хантингтон (Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 34), али га је почетком овог века изменио сматрајући да је америчко друштво дубоко подељено по етничким границама (Samuel P. Huntington, *Who are we? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Shuster Paperbacks, New York, 2004.)

¹⁰ Милан Подунавац, *Базични консензус у подељеним друштвима*, рад саопштен на научном скупу *Положај националних мањина у Србији*, САНУ, Београд 2005.

¹¹ По Лајпхарту четири принципа консоцијативне демократије су: 1) Велика коалиција политичких вођа свих значајних сегмената плуралног друштва; 2) Међусобни вето или начело већине истомишљеника који служи као додатна заштита виталних мањинских интереса; 3) Пропорционалност као основно мерило при одређивању политичке заступљености код именовања државних чиновника и расподели јавних фондова; 4) Висок степен самосталности сваког сегмента у одлучивању у унутрашњим питањима.

¹² Лајпхарт, *Исто*, стр. 29.

интереса мањина. Наиме, иако би консоцијативна демократија требало да допринесе друштвеној кохезији и да обезбеди заштиту мањина, то није увек случај, јер су унутар коалиције могућа прегласавања и мајоризација које могу да угрозе виталне интересе мањина, али и стабилност коалиције.

Како би се смањили ризици по стабилност консоцијацијом постигнуте коалиције установљавају се механизми којима се обезбеђује заштита виталних интереса мањина (вето), пропорционална редистрибуција функција и ресурса и аутономија мањинских заједница у питањима која се односе на њене виталне интересе. Предуслов активирања оваквих механизма је постизање коалиционог споразума свих политичких сегмената око виталних заједничких циљева и спремност, вештина и ментална способност вођа различитих друштвених и политичких опција да одговорно заступају интересе базичне групе која их је изгласала, али и да прихвате захтеве других, често политички и идеолошки супротстављених страна и да при томе не изгубе поверење бирача.

Када се овај класични консензулани модел аплицира на актуелна политичке прилике у Србији уочавају се изразита потреба за друштвеним и политичким консензусом и назнаке његове имплементације у политичком животу. Наиме потреба за успостављањем демократије у којој ће се ускладити различити интереси плуралног друштва у савременој Србији проистиче из сегментираности њене етничке, идеолошке, историјске, регионалне, економске и друге природе и неравномерног регионалног развоја. Настојања да се оваква ситуација превазиђе и да се обезбеде основе друштвеног развоја пре су указивала на проблеме у вези са постизањем консензуса него што су доприносиле консолидацији политичких прилика. Најупечатљивији пример је заговарање националног јединства пре доношења Устава Србије у јесен 2006. године, које упркос високом проценту подршке нацрту Устава парламентарних странака, није постигнуто јер је остао мучан утисак да су лидери политичких партија националних мањина подржали нацрт Устава, а да при томе нису имали прилику да се о њему изјасне или да утичу на његов садржај. Из става савета војвођанских Мађара¹³ јасно је

¹³ Савез војвођанских Мађара је у протеклом периоду перманентно обавештавао војвођанску мађарску заједницу о стању уставотворне процедуре. Информисали смо о томе да смо сукцесивно преговарали, ставили на преговарачки сто стручне и политичке аргументе у прилог решења, за које сматрамо да служе интересима заједнице. Учинили смо све што нам је било у моћи. У односу на више питања су наши напори уродили плодом, али има и таквих, где нисмо успели наметнути наше ставове. Обзанили смо, која су питања око којих смо били успешни а где нисмо могли искорак. Са жаљењем смо морали констатовати, да око предлога Устава није створена могућност организовања јавне расправе. У таквој ситуацији СВМ је оценио, да му није задатак, да без информисања заједнице и разговора са њом заузме став, како се треба изјаснити на предстојећем референдуму. Оценили смо да нам је обавеза да чланове заједнице информишемо о томе, шта су нам биле намере, шта смо од њих успели да реализујемо кроз предлог Устава, а шта не, где видимо искорак у односу на садашња решења, а где нема задовољавајућег напретка у предлогу. Овом задатку смо удовољили кроз организовање низа трибина по читавој Војводини. Желели смо помоћи стварању оцене не кроз наглашавање политичких парола, већ износећи чињенице. По нама, такав приступ остале политичке странке нису имале. Сумирајући искуства протеклих недеља морамо констатовати да ставови мађарске националне заједнице су подељени. Нису зато подељени, јер су неки у поседу апсолутне истине, а други неправилно размишљају, већ су подељени, јер се ради о изузетно сложеном питању, о којем часни и одговорни људи различито размишљају. На трибинама се није искристалисао једнозначајан став, мада се мора рећи и то, превагнуло је негативно мишљење у односу на прихватање предлога. СВМ ову чињеницу мора акцептовати. Поштовање различитости ставова мора значити, СВМ нема морално право да на једнозначан и недвосмислен начин, по коме је био препознатљив у претходном периоду, позове на подршку предлога. Уверени смо да је низ разговора и форума допринео, да чланови мађарске националне заједнице спремнији изразе став на предстојећем референдуму. Препоручујемо, искористимо своје грађанско право, нека свако изрази свој став у складу са убеђењем и савешћу. Савез војвођанских Мађара жели недвосмислено истаћи, да ће наставити политичку борбу у циљу постизања решења, који гарантују оживотворење интереса војвођанске мађарске заједнице и њених чланова. Наставићемо залагања средствима парламентарне демократије, и у случају неуспешног референдума, који би нас вратио за преговарачки сто, и у случају усвајања предлога, што би доживели као делимични напредак, а никако као решење, које можемо

да није постојао колективни став ни мађарске заједнице ни Савеза војвођанских Мађара о томе да ли предлог Устава треба подржати или не. Одлука о томе препуштена је грађанима и њиховој личној савести. Слично су поступили и друге организације, политичке партије и националне самоуправе националних мањина у Србији.¹⁴ Дакле, иако се изузев политичких партија Албанаца са југа Србије, политичке партије и организације националних мањина нису имале отворене негативне ставове у вези са доношењем Устава, питање је да ли је такво опредељење мотивисано искреном намером да грађанима препусте одговорност да на референдуму одлуче у каквој држави ће живети или за то нису имали прилике. У условима јасног опредељења утицајних парламентарних политичких партија да се донесе Устав као основа за одбрану државних и националних циљева свако противљење, поготово етничких мањина или мањинских верских заједница могло се оценити као издаја и ксенофобија према Србима.

Политички односи у Србији теже ка квази–консоцијативном моделу, али је олако пренебрегнуто да стабилан развој мултикултуралног друштва захтева изградњу демократског модела у којем ни једна, па ни већинска етно–културна заједница нема право да државни и политички простор заступа искључиво у сопственом интересу.¹⁵ Можда ће ова констатација у условима неповољних међународних и унутрашњих услова у којима се Србија налази већ две деценије чинити грубом, али покушајмо да барем у вези са политиком према националним мањинама објективно анализирамо поједине чињенице.

Прво, доношењу Устава Србије 2006. године претходила је предуга фаза јалове пред уставне реформе током које је било довољно времена да се озбиљно размотри питање организације мултикултуралне државе. Међутим, не само што таква расправа није организована, већ је начин на који је Устав усвојен показао да је стратегија друштвеног развоја, уколико постоји, позната само уском политичком кругу. Наиме, уставни предлози припремани су пола деценије у више политичких, стручних и академских центара и постојало је више идеја у вези са уставним утемељењем земље. Очекивало се да ће се уставни аранжман, односно базични консензус у вези са трајним друштвеним вредностима, обликовати кроз јавну расправу, односно да ће утемељење основног друштвеног назора из којег се развија политички систем, национална стратегија, културна политика, хералдика и остали државни симболи исходити из реалне процене стања и односа унутар различитих друштвених група међу којима етно–културне мањине имају значајан демографски, политички, културни и економски утицај.

Очекивања грађана и дела интелектуалне елите који спада у периферни разуђени друштвени слој су се изјаловила и на основу договора центара политичке моћи донет је Устав у којем је до тада грађански концепт државе замењен концептом националне државе са јасном супрематијом српске етничке заједнице, њеног језика, писма и хералдике. По опредељењу да истакне државотворност најбројније етничке групе Србија није нов пример у региону и у Европи, али је с обзиром на то да је са транзицијом почела знатно након ових земаља могла је да сажме њихова искуства и да увиди да оваква решења по правилу не доприносе друштвеној кохезији и стабилности.

У вези са статусом националних мањина усвојена су решења којима се формално подстиче равноправност и једнакост грађана, поштовање различитости и

безрезервно прихватити као коначно. (став Савета Савеза војвођанских Мађара поводом референдума за доношењег новог Устава – www.vmsz.org.yu)

¹⁴ Видети: www.dshv.org/hrvatski/priopcenja.htm.

¹⁵ О организацији мултикултуралних заједница у савременој либералној држави и посткомунистичким европским државама видети: Will Kymlicka, *Multikulturalno gradanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2003; Will Kymlicka and Magda Opalski, *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relationship in Eastern Europe*, 2000. (Na srpskom objavljeno u izdanju Beogradskog centra za ljudska prava 2002. godine).

институционализује право припадника националних мањина на културну аутономију. Овакав приступ, није оригиналан допринос Устава Србије, јер је дословно преузет из уставно-правног система Државне заједнице Србија и Црна Гора у којој је развијан и институционализован сегрегативни мултикултурализам који подразумева пуку коегзистенцију и толеранцију (трпљење) мноштва етничких идентитета. Такав политичко-правни приступ етницитету, који је конструисан у празном простору, без стратешке визије политике мултикултуралности, није омогућио ни ефикасну заштиту идентитета националних мањина ни њихову друштвену интеграцију. Након конституционализације националне државе јасно је да ће бити још теже осмислити и успоставити интегративну друштвену политику, као и да је основна интенција институција да према националним мањинама задрже патерналистички однос и успоставе контролу над њиховим лидерима.

Следећи ниво анализе упућује нас на нека од решења која су преузета из уставно-правног система претходне државе. Наиме хабитус заштите права и идентитета националне мањина у Србији почетком 2007. године почива на Повељи о људским и мањинским правима и грађанским слободама Државне заједнице Србија и Црна Гора из 2003. године и Закону о заштити права и слобода националних мањина из 2002. година. Закон који је донет у првој фази демократске транзиције имао је огроман демократски потенцијал који, на жалост, није искоришћен. Наиме, упркос декларативном садржају већина одредби овог закона је уз доследну политику и разраду могла да обезбеди повољну интегративну политику мултикултуралности. Уместо да се другим законима и подзаконским актима обезбедила имплементација његових одредби, односно да су се одредбе закона довеле у везу са грађанима – корисницима, уследио је период вишегодишње стагнације током које је идеја закона обесмишљена.

Трећа констатација се односи на то да поједина решења Закона о заштити права и слобода националних мањина, који је и половином 2007. године на снази, нису пример добрих решења што је пракса недвосмислено показала. Основне слабости овог Закона су: недемократски, посредни избор мањинских самоуправа; централизаистички и монополистички статус националних савета националних мањина; доминантан утицај политичких партија националних мањина; отворена питања надлежности и финансирања културне аутономије националних мањина; однос мањинских самоуправа са припадницима националних мањина и друго.

Основно питање које отвара и друга, је кога постојећи национални савети националних мањина, односно централне мањинске самоуправе заступају? С обзиром на то да се чланови мањинских самоуправа бирају електорским системом који омогућава припадницима националних мањина који су на изборима за локалне, покрајинске или државну скупштину стекли статус одборника или посланика, да истакну своју кандидатуру за члана електорске скупштине на којој се бира национални савет националне мањине, може се закључити да они заступају интересе једне политичке групе коју не подржавају сви припадници мањинске етничке заједнице. Истини за вољу према правном основу путем којег су бирани национални савети националних мањина постоји и могућност да члан електорске скупштине буде припадник националне мањине који обезбеди писмену подршку сто сународника или којег предложи једна организација националне мањине¹⁶. Међутим, овај начин стицања

¹⁶ Правила избора националних савета никада нису довршена ни пет година након доношења привремених решења садржаних у члану 24 Закона о заштити права и слобода националних мањина и у Правилник о начину рада скупштине електора за избор националних савета. Наиме како Законом о заштити права и слобода националних мањина није уређен начин избора мањинских самоуправа, под изговором да је за то потребно изменити изборно законодавство, Министар за људска и мањинска права је донео Правилник на основу којег су привремено, до доношења одговарајућег закона, изабрани постојећи национални савети. Мањинским самоуправама које су прве изабране четворогодишњи мандат је већ истекао и у формално правном смислу од тада немају легитимност да заступају интересе својих заједница. У пракси је створен привид да све беспрекорно функционише – постојећим националним

електорског статуса није, у случајевима где су политичке партије националних мањина истакле своје кандидате, допринео томе да у национални савет буду изабрани и чланови који не припадају или које не подржава доминантна политичка партија националне мањине.

Дакле, изван процеса одлучивања о културној политици заједнице, а самим тим и изван процеса расподеле ресурса, остају припадници националне мањине који се нису благовремено приклонили одређеној политичкој партији своје заједнице. Такође, као по неписаном правилу, мали утицај остварују или га уопште немају, припадници националне мањине који живе дисперзирано изван подручја у којима је настањен највећи број њихових сународника и у којима су концентрисани традиционални културни, образовни и други центри.

На овом месту отвара се следеће значајно питање за опстанак сваке мањинске заједнице – наиме, ако њени припадници немају прилике да одлучују о културном просперитету заједнице, образовном систему, мрежи школа, употреби матерњег језика или им институције које брину о надлежностима културне аутономије нису доступне - како ће очувати свој етно-културни и језички идентитет? Да ли је, према постојећим прописима и нарочито пракси, ванинституционално постигнут консензус о томе да је успостављање једнопартијских система у оквиру сваке мањинске заједнице предуслов очувања идентитета!¹⁷ Можда би решење требало тражити у тихој и поступној асимилацији која прво напада дисперзиране енклаве и појединце у великим градовима или је то пресељење свих припадника једне етничке заједнице на етнички хомогена подручја у којима могу неговати традицију, културу и пре свега задовољавати интересе политичке елите која штити виталне етно-групне интересе? Да би се остварио Орвелов сан о заједници срећних у којој сви имају све јер нико ништа не жели потребно је још само да занемаре своје личне планове и подреде их анахроним колективним интересима.

Оставимо иронију по страни и концентрирамо се на реалне узроке кризе мултикултуралности у Србији. До сада смо установили да су међу разлозима због којих у Србији не постоји систем заштите националних мањина институционални немар и мимикрија легислативе помоћу које је јавности представљено да су задовољени критеријуми међународних стандарда којима је уређено питање заштите права националних мањина. Поменуто је да већина елите националних мањина на овакво стање пристаје јер у условима полурешења, ванинституционалних аранжмана и пре свега неутврђених правила игре представљају колективне интересе своје заједнице без преко потребе провере поверења. Уколико се томе дода да су лидери етничких политичких партија и мањинских самоуправа изабраних системом лобирања економски и привредно повезане групе људи који без велике одговорности према друштву у целини и припадницима заједнице чије интересе директно заступају имају лагодну

самоуправама, нарочито онима који су легитимност стекли путем пренесених политичких мандата на тела културне аутономије, одговара стање у којем не морају да проверавају своју позицију међу сународницима, а будући да преко политичке партије којој припадају чланови националне самоуправе имају лагодну позицију да постижу неформалне нагодбе са локалним, покрајинским и државним властима. С друге стране надлежне државне службе нису заинтересоване да ово питање поставе на дневни ред. Реалних разлога за овакав став државних органа нема изузев ако је реч о потреби да се одржавањем бројних отворених питања створи боља преговарачка позиција са политичким лидерима националних мањина приликом одржавања скупштинских већина и очувања извршне власти.

¹⁷ Овакво решење није нелегитимно и постоји у пракси и правном систему Румуније. Наиме друштвена интеграција и политичка партиципација националних мањина у Румунији од доношења Устава заснована је на мерама афирмативне акције „организације грађана који припадају националној мањини, који нису остварили довољан број гласова да би били заступљени у парламенту, имају право на по једно посланичко место, сходно Закону о избору посланика. Грађане једне националне мањине може представљати само једна организација“ (члан 59.2). У пракси то значи да су удружења и политичке партије националних мањина које су почетком демократске транзиције имале какву-такву инфраструктуру успеле да је ојачају и ауторитарно елиминишу друга мишљења и опције.

позицију управљача јавним ресурсима намењених искључиво развоју културне аутономије мањина.¹⁸ За водећу позицију унутар своје етно-културне заједнице мањински лидери се залажу са једнаком ауторитарношћу и тежњом ка централизацији функција и надлежности са којом се залажу за дисперзију власти и ресурса и аутономни статус своје етно-културне заједнице у ширем друштвеном окружењу. Ауторитарна политичка култура и традиционална улога харизматског вође генеришу такве односе који су израз историјских, културолошких и других околности. Нејасно је зашто држава, односно институције не желе да успоставе механизме контроле којима се стање мења у духу савремених демократских прилика које заговарају јачу позицију локалне демократије и различите врсте аутономије, које се могу преклапати са различитим идентитетима грађана. Подстицање децентрализације и успостављање ефикасног система заштите интересе регионалних, локалних и мањинских заједница мења односе центра и периферије како унутар локалне (мањинске) групе, тако и између државних органа и органа аутономије. Међутим, чини се да успостављање и поштовање правила игре не одговара свим актерима у друштвеној утакмици, јер као што је дуже од шест година трајала уставна реформа, тако се лако може догодити да се проблемима интеграције мањина друштво и институције почну бавити тек по дефинисању државног идентитета земље и растерећивања баласта наслеђених од режима који је владао до 2000. године.

Незаинтересованост продемократских влада у Србији за уређење положаја националних мањина и осмишљавање политике мултикултуралности се тешко може објаснити. Србија је етнички хетерогена и националне мањине чине 13,47% укупног становништва земље традиционално настајују етнички хомогена подручја у пограничним деловима државе. Историјско присуство припадника различитих народа који говоре мноштво језика, припадају различитим верама и конфесијама, негују специфичне обичаје и временом су изградили многобројне лимитрофне тачке додира култура, требало би да представља стратешки ослонац државе у развијању регионалне сарадње и интеграцији у европске структуре. Мотив за утврђивање и развијање политике мултикултуралности је и чињеница да велики број припадника српског народа живи у суседним земљама, а још већи део популације се иселио у западноевропске и прекоокеанске земље. Њихова позиција у преговорима за признавањем идентитета и остваривањем права на основу којих могу да га очувају била би много чвршћа уколико би Србија дефинисала свој социјални простор као мултикултуралну заједницу једнаких грађана којима етничко и верско порекло није препрека за остваривање животних планова и друштвену покретљивост.

Уместо да су благовремено, односно непосредно по успостављању продемократске владе 2001. године институције у Србији преузеле иницијативу и развиле политику интегративног мултикултурализма као један од стратешких ослонаца друштвеног развоја, поправљања међународног угледа земље и јачање њеног статуса у међународној заједници, прибегло се стратегији компромиса у чији центар су постављени мањински лидери који су у својој заједници заступали националистичке и ауторитарне ставове, а у широј јавности се залагали за развој демократије и грађанско друштво. Резултати такве политике су учврстили сегрегацију међу етничким групама и допринели дубљој друштвеној фрегментацији. Истраживања којима је мерена етничка дистанца указују да је она повећана и у односу на период пре 2000. године,¹⁹ а

¹⁸ Када је реч о финансирању рада мањинских самоуправа, њихових надлежности и институција културне аутономије требало би поменути да упркос законској обавези да се то питање институционо уреди (члан 20 Закона о заштити права и слобода националних мањина) и потреби да се дефинишу критеријуми расподеле средстава, евалуације рада и утврди одговорно пословање мањинских самоуправа то није учињено.

¹⁹ Лазар Жолт и Коковић Драган, *Етничка дистанце у Војводини*, Социолошки преглед, год. XXXIX, бр. 3, Београд 2005, стр. 251– 265; Голубовић Загорка, Кузмановић Бора и Васовић Мирјана, *Друштвени*

благонаклони институционални став према облицима испољавања етничких, националних и верских анимозитета и изостајање друштвене осуде за таква понашања погодују стању које најмање одговара грађанима Србије, развоју државе и припадницима српског народа који живе ван Србије.

Аргументи за претходне ставове су бројни и указују тек на неколико који упечатљиво указују на то да демократски потенцијал који је лежао у етничком наслеђу земље није одговарајуће искоришћен. Међутим, пре тога требало би поменути да политика мултикултуралности захвата много шире друштвене групе и да се не односи само на етно-културне (националне) мањине. У тој хетерогеној друштвеној заједници је мноштво људи чији идентитети су многоструки и преклапају се у неколико равни које одговарајућа политика мултикултуралности може да избалансира. Везе међу њима су слабе, фрагментарна друштвена позиција и одсуство солидарности чини их неспремним за снажније политичке акције. Њихова преговарачка позиција је неповољна јер се кроз медије, образовни систем, културну политику њихови идентитети најчешће поимају као непожељни или чак као друштвена девијација и патологија.

Вратимо се аргументацији у прилог амбивалентног институционалног односа према положају етно-културних мањина. Узроци постојећег стања свакако своје порекло имају у наслеђу, историјским анимозитетима, последњем налету шовинизма на просторима бивше Југославије током осамдесетих и деведесетих година двадесетог века, али свакако и у томе што по успостављању првих демократских институција у транзиционој Србији није утврђена стратегија интеграције мањина. Колико је то питање било неважно пост-октобарским властима сведочи и податак да су ресор који је требало да уреди, током Милошевићевог режима разорен систем заштите људских и мањинских права, поверен периферним кадровима из победничких редова који су тек требало да стекну основна знања из ових области. Логика да ће зубобољу најбоље разумети онај кога зуб боли, а не зубар, довела је до тога да је током шест наредних година политику мултикултуралности спроводила интересна група спремна да зарад учешћа у власти и могућности да учествује у расподели ресурса склапа компромисе штетне по грађане и државу.

Први компромис такве врсте учињен је током припрема Закона о заштити права и слобода националних мањина када је текст који је припремила експертска група²⁰ више пута мењан и редигован под притиском појединих мањинских лидера, политичких партија, посланичких група, владиних служби. Закон једногласно усвојен у оба дома тадашњег савезног парламента резултат је, не компромиса који се нужни када се доноси закон овакве важности, већ притисака на предлагача Закона који није располагао ни ресурсима, ни жељом да им се одупре и да одговорно заступа интересе грађана. Садржај закона је октроисана верзија концепта мањинске самоуправе

карактер и друштвене промене у светлу националних сукоба, ИФДТ, Београд 1995; Београдски центар за људска права, *Људска права у правној свести грађана СЦГ*, 2003 (<http://www.bgcentar.org.yu>).

²⁰ Подсетимо да су у раној фази припреме Закона експертски тим напустило неколико стручњака, а касније и група која је почетком деведесетих у Форуму за етничке односе припремила први предлог закона о заштити права мањина у СР Југославији (Чланови ове експертске групе коју је предводио др Душан Јањић учествовали су 1992/3. године и у раду тима који је припремао предлог закона о заштити права националних мањина у оквиру ресора за људска права и права националних мањина којим су руководили министар професор Момчило Грубач и заменик др Константин Обрадовић, а помоћници су били Махмут Мемич и Ласло Јожа. Предлог закона који је припремила тадашња експертска група никада није постао званичан јер је након изгласавања неповерења Влади премијера Милана Панића установљен нов приступ уређењу положаја националних мањина. Међутим, требало би указати на то да је организација тог министарства и начин селекције тадашњег стручног тима министарства у којем су радили Тамара Лукшић-Орландић, Ранка Мириловић, Александар Ресановић, Невена Шаховић, Чедомир Радојковић, Влада Радованов, Богољуб Милосављевић, Соња Вигњевић и други стручњаци требало да буде узор 2000. године руководиоцима тада основаног Министарства за националне и етничке заједнице.

Демократске заједнице војвођанских Мађара из 1992. године²¹ (Мађарска аутономија) и на његово коначно уобличавање пресудно су утицали ставови стручњака који су у експертском тиму заступали ставове Савеза војвођанских Мађара, политичке странке која је настала из једне од фракција ДЗВМ-а. Како је у међувремену ова фракција постала политички доминантна међу Мађарима у Војводини усвојени Закон је у највећој мери одговарао њиховој организационој структури, интересима и стављен је у функцију одржања таквог стања. Иницијативу Центра за истраживање етницитета, чији стручњаци су крајем 2006. године припремили Модел закона о заштити права националних мањина којим се заговара деполитизација културне аутономије националних мањина и децентрализација и демонополизација мањинских самоуправа,²² господин Ласло Жожа председник Националног савета Мађара у Војводини чији чланови су регрутовани међу члановима Савеза војвођанских Мађара пропратио је ставом да је, и поред добрих решења, преурањена јер националне мањине не располажу одговарајућим ресурсима. Овакав став је неуверљив уколико се анализирају решења Модела закона Центра за истраживање етницитета и образложење које је уз њега припремљено, а нарочито ако се познају прилике у мањинским заједницама. Међутим, став добија на значају уколико се доведе у везу са утицајем које група људи у Савези војвођанских Мађара и Националном савету мађарске националне мањине остварује у неколико општина у Војводини из којих црпи легитимитет за партиципацију у политичком животу Војводине и Србије. Доминантна позиција у својој заједници омогућава им обједињавање политичких функција и друштвених позиција на основу које остварују и одржавају монополистички статус из којег црпе чврсту преговарачку позицију са институцијама.

Повлашћена позиција је нарочито дошла до изражаја 2004. године приликом измена Закона о избору народних посланика које су у делу који се односи на мере афирмативне акције према политичким партијама националних мањина извршене искључиво у интересу политичких партија националних мањина које имају више од 100.000 припадника и хомогено бирачко тело. Наиме, након парламентарних избора на којима ни једна политичка партија националних мањина није прешла цензус од 5%²³ уследили су преговори са лидерима Савеза војвођанских Мађара и Санџачке демократске партије који су резултирали укидањем изборног прага за политичке партије националних мањина и смањивањем броја потписника листе за подношење кандидатуре са десет хиљада на шест хиљада. Већ тада је било јасно да на посланичка места могу рачунати само политичке партије етничких Мађара, Бошњака и евентуално Рома и Албанаца, под условом да се добро организују и обезбеде јединствену подршку сународника. Резултати парламентарних избора 2007. године који су одржани у складу са поменутих изменама потврдили су предвиђања да ће у парламенту бити три посланика Савеза војвођанских Мађара, два Коалиције за Санџак коју је предводио Сулејман Угљанин, два представника ромских политичких партија и један представник коалиције политичких партија Албанаца са југа Србије. Поред тога што је селективном применом мера афирмативне акције омогућен принцип двоструких стандарда, односно што су потпуно занемарени интереси осталих националних мањина, остало је и отворено питање зашто су мере афирмативне акције примењене у овом случају, а не и у

²¹ Пал Шандор, *Концепт мањинске самоуправе ДЗВМ*, у Милош Мацура, Положај мањина у СРЈ, САНУ, Београд 1996.

²² Горан Башић, *Искушења демократије у мултиетничком друштву*, ЦИЕ, Београд 2006.

²³ Политичке партије националних мањина ни 2000. године нису освојиле ни један посланички мандат, што је у пост-октобарском усхићењу прошло незапажено захваљујући највише томе што су као награду за учешће у демократским променама лидери Савеза војвођанских Мађара и Санџачке демократске партије добили места у Влади Србије и Влади СР Југославије. Ова мимикрија је условила да се прикрије реална друштвена и политичка маргинализација грађана припадника етно-културних мањина (видети: Горан Башић, Катарина Црњански, *Културна аутономија и политичка партиципација националних мањина у Србији*, Friedrich Ebert Stiftung, Београд 2006).

многобројним другим које се односе на имплементацију права на културну аутономију националних мањина.

С обзиром да је очигледно да је у вези са повлашћеним третманом појединих политичких партија националних мањина приликом парламентарних и покрајинских избора извршен други, не баш од друштвене користи, преседан подсетимо и на то да је приликом доношења Закона о заштити права и слобода националних мањина у СРЈ у вези са непосредним изборима мањинских самоуправа и формирањем посебних бирачких спискова неопозиви аргумент тадашњег Савезног секретаријата за законодавство био да то није у складу са тадашњим уставно-правним системом. Како је већ тада било јасно да се уставно-правни систем тумачи произвољно у зависности од политичких процена одређених закона може се претпоставити да је реч о договорима који су у залеђу експертског тима постигнути са утицајним лидерима политичких партија националних мањина. Да су тада процене донете у интересу грађана, а не политичких партија, било би омогућено да се мањинске самоуправе бирају непосредно, њихов легитимитет би био неоспоран, заступање интереса етно-културних заједница било би прилагођено њиховим потребама и доступно ширем кругу корисника, а шансе за јачање кохезивних друштвених веза веће.

У вези са компромисом који је постигнут о партиципацији неколико политичких партија националних мањина у парламентарном животу требало би поменути и ставове 3 и 4 члана 82 Закона о изменама закона о избору народних посланика²⁴ којим је дефинисано да су „политичке странке националних мањина све оне странке чији је основни циљ представљање и заступање интереса националне мањине и заштита и побољшање права припадника националних мањина, у складу с међународноправним стандардима“, а да „о томе да ли подносилац изборне листе има положај политичке странке националне мањине, односно коалиције политичких странака националних мањина одлучује Републичка изборна комисија при проглашењу изборне листе, а на предлог подносиоца изборне листе који мора бити стављен при подношењу изборне листе“. У вези са овим ставовима спорна су два питања. Прво, може ли се за интересе националних мањина и побољшање њиховог положаја залагати и политичка партија која није етнички дефинисана и може ли на основу тога бити проглашена корисником бенифицираног положаја. Друго, на основу којих критеријума чланови Републичке изборне комисије процењују која политичка партија има статус политичке партије националне мањине? Може ли група грађана српске националности основати политичку партију у чијем програму је искључиво заступање интереса националних мањина и на основу тога бити проглашена политичком партијом националних мањина и на парламентарним или покрајинским изборима учествовати и користити благодети повлашћеног статуса?

Немам намеру да се упуштам у расправу и одговарам на ова питања, али очигледно да је законом институционализовани компромис унео нову збрку и отворио могућности за нову злоупотребу.

Трећи проблем у вези са ванинституционалним компромисима односи се на имплементацију Закона о заштити права и слобода националних мањина. Наиме, уз све његове мане и декларативни карактер овај Закон је имао изван демократски потенцијал у првој фази демократске транзиције и као такав је добио подршку међународних институција. Ауторитет овог Закона није био у његовим решењима већ у јасном дистанцом од политике ускраћивања права која је према националним мањинама вођена до 2000. године. Током јавне расправе која је претходила његовом изгласавању најоштрији критичари Закона били су припадници националних мањина. Народни посланик Есад Џуџевић је на седници Већа грађана тадашњег Парламента СР Југославије на којој је 21. фебруара вођена расправа о овом Закону изнео низ примедби

²⁴ Службени гласник РС, бр. 35/2000, 69/2002, 57/2003, 72/2003, 18/2004.

и предложио неколико амандмана који нису прихваћени. О закону су се неповољно изјашњавали и представници других мањина међу којима су највише примедби износили представници Демократске заједнице војвођанских Мађара, представници Рома и други.

Одбрана Закона је почивала на стратегији да ће његова имплементација бити обезбеђена кроз доношење других закона и одлука влада којима ће се штитити витални интереси мањина. Након пет година од имплементације Закона Влада Србије је донела тек неколико одлука²⁵ које се суштински односе на имплементацију права националних мањина, а скупштина Војводине и покрајински органи управе су донели око тридесет одлука такве врсте.²⁶ Међутим, већи проблем од неинвентивности управних органа је то што закони изгласани од 2000. године нису битно унапредили стање у образовању, службеној употреби језика, култури и информисању, а у међувремену је и министарство у чијем ресору су била људска и мањинска права укинута и замењено одговарајућом Службом Владе. Дакле, уместо да су механизми и институције заштите и спровођења права националних мањина ојачани доношењем Закона против дискриминације, именовањем Републичког заштитника грађана и разрадом декларативних чланова Закона о заштити права и слобода националних мањина уследио је период стагнације и амбиваленције.

Основа имплементације права националних мањина требало је да буду Закон о локалној самоуправи, Закон о службеној употреби језика, закони којима се регулишу права припадника националних мањина у култури, образовању, информисању и други закони, а за припаднике ромске заједнице, за које је чланом 4 Закона о заштити права и слобода националних мањина преузета обавеза побољшања социјално-економског положаја и закони о социјалној заштити, здравственој заштити, запошљавању и други.

Закон о локалној самоуправи Скупштина Србије је донела неколико дана касније након што је у тадашњем савезном Парламенту изгласан Закон о заштити права и слобода националних мањина. Међутим, у њему су само два става члана 18²⁷ којима се на општи начин регулише положај националних мањина у локалним заједницама. Уставом Србије из 2006. године дефинисано је да се општина стара о остваривању, заштити и унапређењу људских и мањинских права, као и о јавном информисању у општини (члан 190, алинеја 2 става 8). Како ће, и да ли ће ова уставна одредба бити имплементирана остаје да се нагађа до измена постојећег Закона о локалној самоуправи или доношења новог. Надамо се да ће том приликом део о имплементацији права етно-културних и локалних мањина имати одговарајући значај и да ће бити избегнут

²⁵ Закључак о мерама за повећање учешћа припадника националних мањина у органима државне управе, Службени гласник РС, број 40/06 (од 12.05. 2006); Правилник о начину рада скупштине електора избор савета националних мањина, Службени лист СРЈ, број 41/02 (од 26.07. 2002); Одлука о избору чланова и председника Националног просветног савета, Службени гласник РС, број 44/05 (од 27.05. 2005); Уредба о оснивању службе за људска и мањинска права, Службени гласник РС, број 49/06 (од 08.06. 2006); Уредба о образовању Савета Републике Србије за националне мањине, Службени гласник РС, број 104/04 (од 17.09. 2004), број 117/05 (од 30.12. 2005), број 49/06 (од 08.06. 2006), број 61/06 (од 18.07. 2006).

²⁶ Одлука о образовању Покрајинског савета националних заједница, Службени лист АП Војводина, број 11/06 (од 13.09. 2006); Одлука о образовању Савета за интеграцију Рома у Аутономној Покрајини Војводини, Службени лист АП Војводина, број 6/05 (од 18.04. 2005); Одлука о образовању Комисије за међунационалне односе, цркве и верске заједнице, Службени лист АП Војводина, број 31/04 (од 23.12. 2004); Одлука о ближем уређивању појединих питања службене употребе језика и писма националних мањина на територији АП Војводина, Службени лист АП Војводина, бр. 8/03; Одлука о вишејезичним обрасцима извода из матичних књига и о начину уписа у исте, Службени лист АП Војводина, бр. 1/2001 и 8/2003; Одлука о испиту из страног језика и језика националне мањине за рад у органима управе, Службени лист АП Војводина, бр. 14/2003; Одлука о утврђивању традиционалних назива општина и насељених места на русинском језику, Службени листе АП Војводина, број 6/06 (од 22. 05. 2006) и друге.

²⁷ Став 28 члана 18 предвиђа да је међу 35 изворних надлежности општине и обавеза да се „стара се о заштити и остваривању личних и колективних права националних мањина и етничких група“. Следећим ставом истог члана предвиђено је да општина „утврђује језике и писма националних мањина који су у службеној употреби на територији општине“.

галиматијас који је начињен у члану 63 постојећег Закона којим су без озбиљне емпиријске анализе утврђени критеријуми за дефинисање мултиетничке општине и непрецизно утврђени избор и надлежности општинских савета за међунационалне односе.²⁸

Конфузији је допринело и то што не постоји чак ни иницијатива за измену Закона о службеној употреби језика. Последњи је донет 1992. године и с обзором да је у међувремену донети Устав и Закон о заштити права и слобода националних мањина, те ратификовани међународни документи којима се ова материја регулише, потребно је његово прилагођавање како овим документима, тако и друштвеним потребама. Празнину у вези са недоумицама о имплементацији права на службену употребу језика покушало је да превазиђе Скупштина Војводине која је на предлог Секретаријата за управу прописе и националне мањине АП Војводина донела одлуке на основу којих се развијају механизми у локалним самоуправама за остваривање уставом и законима предвиђених права на службену употребу језика националних мањина. Иако у појединим општинама постоје проблеми у вези са имплементацијом ових права важно је поменути да су поменути одлукама успостављени механизми институционалне контроле и надзора на основу којих инспекцијски и правосудни органи могу предузимати одговарајуће мере.

Међутим, одлуке Скупштине АП Војводина не решавају исти проблем у мултиетничким општинама у централној Србији у којима се, изузев у општинама на југу, или не примењује или постоје снажни отпори да се примени законска обавеза о службеној употреби језика националних мањина.

Најзад, одлукама Скупштине Војводине којима се уређују поједина питања у вези са правима националних мањина и поред позитивне интенције указују на следећи спорни компромис институција и мањинских лидера. Наиме, различита институционална решења и пракса у Војводини и централној Србији указују на политику двоструких стандарда у области заштите националних мањина. Стереотип да је Војводина мултиетничка кошница у којој је на темељу политичке културе наслеђене из времена када је овај део земље припадао Аустроугарској развијен осећај за толеранцију, поштовање различитости и мултилонгвизам, насупрот делова Србије јужно од Саве и Дунава у којима су етнички анимозитети израженији је постао озбиљна препрека јединственој друштвеној и културној политици. Такве констатације којима једнако спекулишу и политичари и стручњаци, медији и грађани доприносе друштвеној неједнакости, различитом правном и друштвеном положају припадника исте заједнице у различитим деловима земље и још дубљој сегрегацији. Пример такве политике, али и поменутог компромиса је неформална иницијатива покренута у Извршном већу АП Војводина да се националним мањинама у Војводини призна статус конститутивних народа. Несумњиво да би прихватање овакве иницијативе представљало квалитативни помак у односу на све досадашње политике мултикултуралности и захтевало би нови институционални аранжман развоја демократије али неоспорно је и то да се иницијативе овакве врсте морају односити на све грађане, спроводити на целој територији земље и претходно се морају проверити на референдуму. У случају да грађани не прихвате такву идеју, институцијама би то требало да буде подстрек да трансформишу образовни, медијски и културни простор у смислу јачања интеграционих друштвених веза.

Најзад, последњи компромис којем ћемо посветити пажњу је договор институција и ромских лидера у вези са програмом интеграције Рома. Питање положаја Рома је превасходно социјално – припадници ове етничке заједнице махом живе у неповољним животним условима и стање перманентне беде условило је да њихово решавање

²⁸ Горан Башић, *Водич кроз рад општинских савета за међунационалне односе*, СКГО, ОЕБС, Београд 2006. О проблемима избора чланова и надлежностима ових тела видети: Горан Башић, *Локална демократија и међунационални односи*, Теме 1/2006, Ниш.

изискује свеобухватну и вишегодишњу реализацију програма којима би се побољшали услови становања, образовни ниво заједнице и економски ојачала ромска породица.²⁹ Реализација таквих програма, који изискују добро планирање, прецизне податке и мобилисање шире друштвене заједнице, подразумева и издвајање значајних средстава. Поред тога, треба водити рачуна да се предузетим мерама не угрози идентитет ромске заједнице и не наруше њене основне културне и традицијске вредности о којима људи, па и стручњаци који јој не припадају поседују површно знање. Уосталом познато је да су ставови *гаца* о Ромима засновани на предрасудама, а да је основни друштвени образац понашања доминација и сегрегација.

Такви ставови пренели су се и на институционални ниво у којем нема реалног разумевања положаја Рома као друштвеног проблема. Србија је једина држава у региону која није усвојила стратегију интеграције Рома, а акционе планове на основу којих би требало да до 2015. године реализује програм побољшања социјалних услова живота, Влада Србије је усвојила неколико дана пре одржавања регионалне конференције на којој су шефови осам држава из региона југоисточне и централне Европе потписали документ *Декада Рома* којим су се обавезали да ће стварати услове за социјално-економску интеграцију Рома. Програми предузети у министарствима здравља, културе и просвете су упркос неосмишљености и међусобној неконзистентности су једини позитивни примери активности државних институција у вези са побољшањем положаја Рома.

Недостатак знања и идеја институције у Србији су надокнадиле прећутним споразумом са ромским лидерима који су се задовољили периферном улогом у процесу интеграције. Национални савет Рома, као легитимно тело самоуправе Рома, за четири године није понудио ни један предлог или покренуо иницијативу којима би се извршио притисак на државне институције или локалне власти у вези са претежно амбивалентним односом према проблемима Рома. Канцеларија за интеграцију Рома која је установљена 2003. године до сада није институционално заснована. Наиме, није познато да је било која влада донела одлуку на основу које је рад овог тела институционално утемељен. Такође, јавности нису познати ни њен програм, извештаји о раду, план мониторинга остваривања акционих планова или било каква идеја која је потекла одатле. Највећа препрека решавања социјално-економског положаја ромске популације, могли би да постану управо њихови сународници који су полуинституционално укључени у имагинарну државну стратегију. Наиме, у већини локалних самоуправа, градова и државним органима намештени су Роми чији основни задатак је мимикрија институционалне затворености према проблемима Рома.

Компромис постигнут са ромским лидерима је најдрастичнији облик државног немара према решавању проблема мултикултуралности и има облик јавне корупције чије жртве су првенствено сиромашни Роми, остали грађани Србије, али и грађани држава које издвајају средства намењена за решавање социјално-економских проблема најугроженијих друштвених група у Србији. Не верујем да је могуће утврдити колико је финансијских и других видова помоћи Србија примила из разних међународних владиних и невладиних фондова, али реч је о значајним средствима која су расподељена без јасног плана и циљева, контроле дистрибуције и ваљане евалуације програма. Оно што је евидентно и о чему је између ромских лидера, институција и представника међународних организација очигледно постигнут неформални компромис је прикривање информација о преливању средстава намењених решавању проблема Рома из легалних и институционалних токова у уско-групне и личне фондове.

Последице такве политике су несагледиве, а подсетићемо само на пример који је указао на лош приступ расељавања ромских насеља у Београду који су градске власти у сарадњи са невладином организацијом Друштвом за унапређење ромских насеља и

²⁹ Горан Башић, Божидар Јакшић, *Уметност преживљавања, где и како живе Роми у Србији*, Институт за филозофију и друштвену теорију, Београд 2005.

неколицином ромских лидера заговарали неколико година. Наиме, иако теоријски добро осмишљен програм поменуте невладине организације расељавања ромских насеља није дао очекиване практичне резултате, градске власти су га прихватиле приликом расељавања неколико ромских насеља на јединствену локацију у ширем градском језгру. Резултат су били грађански протести и још већа друштвена сегрегација Рома. Након тога, са појединих локација у граду на којима су деценијама живели тихо се иселило неколико стотина ромских породица. Ромске невладине организације које су до тада са пуно медијске пажње пратиле догађања у вези са расељавањем сународника су нагло утихнуле. Такође, није познато да је канцеларија за интеграцију Рома установљена при Скупштини града предузела одговарајуће активности којима је расељеним породицама требало обезбедити нужни смештај и прихват. Претпоставља се да су се под притиском инвеститора и уз минималну накнаду преселили на друге локације мање атрактивне за изградњу.

Примера политике контроле мањинских лидера путем неформалних, ванинституционалних механизма је безброј, од локалних заједница до посланика у Народној скупштини, међутим наговештаји новог компромиса постигнутог почетком између Националног савета мађарске националне мањине и Службе за људска и мањинска права Владе Републике Србије могао би да изазове нове и тешке последице за све мањинске заједнице. Наиме, као што је речено Закон о заштити права и слобода националних мањина донет је под притиском Савеза војвођанских Мађара из којег су регрутовани сви чланови самоуправе мађарске националне мањине. Мандат овој самоуправи, изабраној на основу привременог решења, истекао је у септембру 2006. године и није познато на који начин ово тело, као и тела осталих мањинских самоуправа којима је истекао мандат обављају своје функције. Истина је да су и Савез војвођанских Мађара и Национални савет Мађара у Војводини указивали на овај проблем и предлагали решења која би институционализовало постојеће стање избора и функционисања мањинских самоуправа. Није познато зашто на томе нису инсистирали или због чега нису отворили јавну расправу о унапређењу нормативног положаја националних мањина? Да ли су разлог томе функције које су представници ових мађарских институција заузимали у Скупштини АП Војводине, њеном Извршном већу, локалним самоуправама у Војводини, а до 2003. године и у Влади Србије или је реч о другим, више принципијелним, али широј јавности мање познатим разлозима?

Било како било, након иницијативе невладиних организација и осталих националних савета националних мањина за доношењем новог закона о заштити права и слобода националних мањина уследила је реакција бранилаца „стања компромиса“, односно Националног савета мађарске националне мањине и Службе за људска и мањинска права Владе Републике Србије који су координирано припремили позиције за коначно решење по којем би политичке партије националних мањина, а не националне мањине добиле своје мањинске самоуправе. У исто време Владина служба је националним саветима националних мањина представила свој предлог закона који институционализује постојеће стање и целовито не решава ни један од суштинских проблема избора, децентрализације, организације, надлежности, финансирања мањинских самоуправа, а представници Националног савета мађарске националне мањине су преузели улогу координатора рада националних савета националних мањина – неформалног тела које би требало да допринесе разматрању заједничких проблема мањинских самоуправа. На тај начин формирана је логистичка подршка предлогу закона око којег ће компромис постићи државне институције и поједине политичке партије националних мањина. Надам се да се ово предвиђање неће остварити и да ће измене законодавства којим се регулише положај националних мањина заиста пратити међународне стандарде и друштвене потребе.

У том процесу за који би институције требало да издвоје време, средства и кадрове значајну улогу би требало да имају међународне организације. Од њих се

обично очекује финансијска подршка реализацији разних пројеката владиних институција и невладиног сектора, међутим чини се да би у наредном периоду далеко значајнија била њихова политичка и стручна помоћ. Наиме, постојећа ситуација ће се тешко превазићи сопственим ресурсима, чини се да за то нису спремни ни државне институције ни политички центри. Отворено стање непрестаног компромиса у условима нестабилне демократије одговара свима, јер језичак на „демократском кантару“ може бити свака политичка партија националне мањине која је напабирчила барем петнаестак хиљада гласова подршке сународника. Таква врста демократије није консензуална него искључиво интересна, а рачун се испоставља грађанима који су захваљујући институционалној мимикрији, корумпираним локалним мањинским лидерима и површности медија не располажу са одговарајућим информацијама.

Стварању нове атмосфере требало би да допринесу међународне организације које би могле да изврше притисак на институције у смислу децентрализације постојећег модела заштите права националних мањина, деполитизације рада мањинских самоуправа, широј грађанској партиципацији у самоуправама националних мањина, утврђивању њихових надлежности, установљавању перманентног и јавног модела финансирања мањинских самоуправа и делатности културне аутономије националних мањина, изградњи институција одговорних за остваривање и праћење остваривања права националних мањина и најзад примену мера афирмативне акције приликом ефективне партиципације националних мањина у јавном и животу и усклађивања међуетничких односа.

До сада, међународне институције упркос програмима са којима су биле присутне у Србији нису битније допринеле решавању проблема националних мањина. Логика подршке државној политици, ма каква она била, под условом да нема отвореног кршења људских права и да је заснована на усвајању међународних инструмената заштите права националних мањина, није била делотворна. У том смислу пред међународним институцијама које имају пресудан утицај на ток демократије у Србији требало би да предстоји период евалуације своје политике и програма у вези са положајем и заштитом права националних мањина у последње пола деценије и њеног редефинисања. Ситуација у региону западног Балкана упућује на такав след догађаја јер Србија и поред отвореног питања статуса Косова и положаја Срба том делу региона, те значајног дела српске популације који живи у суседним земљама заостаје у погледу нормативног уређења и све више фактичког стања положаја националних мањина. Стабилност региона и односи између држава западног Балкана као будућих чланица Европске уније, зависеће између осталог и од положаја етно-културних мањина које их настањују. Такође, слободно кретање људи, њихово настањивање на подручјима које изаберу као животни простор, а не искључив живот у завичају, требало би да буде једна од основа друштвене политике не само Србије и региона већ Уније у целини. У таквом социјалном простору нема места политици етно-културне сегрегације и подстицања затварања таквих група у лимесе своје групе.

ЛИТЕРАТУРА

- Almond Gabriel, *Comparative Political Systems*, Journal of Politics, No. 3, 1956.
Голубовић Загорка, *Мултикултурализам као облик демократске државе*, у *Изазови демократије у савременом друштву*, Браничево, Пожаревац 2005.
Голубовић Загорка, *Странпутице демократије у постсоцијализму*, Београдски круг, Београд 1999.
Лајпхарт Аренд, *Демократија у плуралним друштвима*, Глобус, Школска књига, Загреб 1992.

- Holinger Dejvid, *Postethnic America – Beyond Multiculturalism*, Basic Books, 2000.
- Huntington Samuel, *Who are we? The Challenges to America's National Identity*, Simon & Shuster Paperbacks, New York 2004.
- Huntington Samuel, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven 1968.
- Kymlicka Will, *Multikulturalno građanstvo*, Naklada Jesenski i Turk, Zagreb 2003.
- Kymlicka Will and Magda Opalski, *Can Liberal Pluralism Be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relationship in Eastern Europe*, 2000.
- Mill John Stuart, *Considerations on representative Government*, Liberal Art Press, New York 1958.
- Путиња Филип и Стеф-Фенар Жослин, *Теорије о етничитету*, Београд 1997.
- Cohen Abner, *Ethnicity and Politics*, in John Hutchinson and Anthony Smith, ed., *Ethnicity*, Oxford University Press, 1996.
- Van den Berghe Pierre L., *The Ethnic Phenomenon*, New York and Amsterdam, 1981.